

N° 81

—
SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 1995-1996

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 novembre 1995.

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 1996, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME V

POLITIQUE EN FAVEUR DES HANDICAPÉS

Par M. Jacques MACHET,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : MM. Jean-Pierre Fourcade, *président* ; Jacques Bimbenet, Claude Huriet, Charles Metzinger, Louis Souvet, *vice-présidents* ; Mme Michelle Demessine, M. Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. Jacques Machet, *secrétaires* ; José Balarello, Henri Belcour, Jacques Bialski, Paul Blanc, Mme Annick Bocandé, MM. Eric Boyer, Louis Boyer, Jean-Pierre Cantegrit, Francis Cavalier-Benezet, Gilbert Chabroux, Jean Chérioux, Georges Dessaigne, Mme Joëlle Dusseau, MM. Guy Fischer, Alfred Foy, Serge Franchis, Mme Jacqueline Fraysse-Cazalis, MM. Alain Gournac, Roland Hugué, André Jourdain, Pierre Lagourgue, Dominique Larifla, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Simon Loueckhote, Jean Madelain, Michel Manet, René Marquès, Serge Mathieu, Georges Mazars, Georges Mouly, Lucien Neuwirth, Mme Nelly Olin, MM. Louis Philibert, André Pourny, Henri de Raincourt, Gérard Roujas, Bernard Seillier, Martial Taugourdeau, Alain Vasselle, André Vézinhel, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (10ème législ.) : 2222, 2270 à 2275 et T.A. 413.

Sénat : 76 et 77 (annexe n°32) (1995-1996).

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
TRAVAUX DE LA COMMISSION.....	5
I. AUDITION DE MME COLETTE CODACCIONI, MINISTRE DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS.....	5
II. EXAMEN DE L'AVIS.....	8
INTRODUCTION.....	15
TITRE PREMIER L'INTÉGRATION SOCIALE : MIEUX AJUSTER LES PRESTATIONS ET LES STRUCTURES AUX BESOINS.....	21
A. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS ET DES ORGANISMES D'ATTRIBUTION DE CELLES-CI.....	21
1. <i>L'évolution des organismes d'attribution</i>	21
a) Les COTOREP vont-elles enfin devenir véritablement efficaces ?.....	21
b) Les CDES : informatisation de leur activité et évaluation de celles-ci.....	24
2. <i>L'évolution des prestations : des situations contrastées</i>	25
a) L'allocation aux adultes handicapés (AAH) : une forte croissance essentiellement due aux effets mécaniques de la hausse du 1er juillet 1995.....	25
b) L'allocation d'éducation spéciale : une progression des montants et du nombre des enfants handicapés concernés qui s'assagit et une interrogation qui subsiste concernant la réforme du troisième complément.....	29
c) L'allocation compensatrice : le recentrage attendu sur la population handicapée et la publication du décret sur l'effectivité.....	32
B. DES DISPOSITIFS ÉPARS AUX RÉSULTATS INÉGAUX : L'ACCUEIL EN ÉTABLISSEMENT, LES AUTRES MODES D'ACCUEIL ET L'INSERTION DANS LA SOCIÉTÉ.....	39
1. <i>L'accueil en établissements</i>	40
a) L'état des lieux.....	41
b) Des problèmes qui restent pendants malgré quelques avancées.....	44
2. <i>Les autres modes d'accueil : le bilan lacunaire de la loi du 10 juillet 1989</i>	52
3. <i>L'insertion dans la société</i>	53
a) L'insertion scolaire : l'intervention des circulaires du 17 mai 1995.....	53
b) La question de l'accessibilité.....	54
c) L'accès aux transports.....	56
TITRE II L'INSERTION PROFESSIONNELLE : UN IMPORTANT EFFORT EN MATIÈRE DE CRÉATION DE PLACES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE TRAVAIL PROTÉGÉ ET UNE BAISSSE DES CRÉDITS DÉJÀ PEU IMPORTANTS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE EN MILIEU ORDINAIRE QUI RESTE TOUJOURS PROBLÉMATIQUE, QU'IL S'AGISSE DU SECTEUR PUBLIC OU DU SECTEUR PRIVÉ.....	58
A. UN IMPORTANT EFFORT EN MATIÈRE DE CRÉATION DE PLACES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE TRAVAIL PROTÉGÉ.....	58
1. <i>La situation dans les CAT : un important effort en matière de création de places afin de commencer à résorber les effets de « l'amendement Creton » et la validation législatrice de l'organisation budgétaire de ces structures</i>	58

2. <i>La situation des ateliers protégés : une évolution contrastée des crédits et les suites de l'audit réalisé l'an passé</i>	62
B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉJÀ PEU IMPORTANTS ET DES AIDES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE EN MILIEU ORDINAIRE, QUI RESTE TOUJOURS PROBLÉMATIQUE, QU'IL S'AGISSE DU SECTEUR PRIVÉ OU DU SECTEUR PUBLIC	67
1. <i>Une baisse des crédits déjà peu importants et des aides pour l'insertion professionnelle en milieu ordinaire</i>	67
a) La forte baisse des crédits des EPSR.....	67
b) ... s'accompagne d'une réduction significative de la prime à l'insertion de l'AGEFIPH.....	68
2. <i>... qui reste toujours problématique, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public</i>	69
a) La situation dans le secteur privé : une légère amélioration mais des difficultés persistantes.....	70
b) La situation dans le secteur public : des résultats toujours peu satisfaisants.....	74
ANNEXES	77
ANNEXE N° 1 LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE RAPPORTEUR	78
ANNEXE 2 : LES MONTANTS CONSACRÉS PAR LES DÉPARTEMENTS AUX PERSONNES HANDICAPÉES	79



TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MME COLETTE CODACCIONI, MINISTRE DE LA SOLIDARITÉ ENTRE LES GÉNÉRATIONS

Au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi du mercredi 25 octobre 1995, sous la présidence de M. Jean-Pierre Fourcade, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Colette Codaccioni, sur les crédits de son département ministériel pour 1996.

Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, a d'abord indiqué que la solidarité entre les générations était une priorité pour la politique de notre pays ; c'est pourquoi ce budget était en progression de 9,6 % malgré un contexte budgétaire difficile.

En ce qui concerne les personnes handicapées, elle a rappelé que le Président de la République, qui avait fait voter, lorsqu'il était Premier ministre, les grandes lois de 1975 et 1987 qui ont posé l'essentiel des bases de la politique en faveur des personnes handicapées, avait décidé, lors de son intervention du 1er juillet 1995 à Bort-les-Orgues, qu'un « nouvel élan » devait être donné.

Dans cette optique, le Premier ministre a nommé un délégué interministériel aux personnes handicapées, M. Patrick Segal, afin de coordonner l'action de tous les ministères concernés.

Le nombre de places en centres d'aide par le travail (CAT) sera fortement augmenté afin de mieux répondre à la demande ; cet accroissement du nombre de places contribuera à résorber les problèmes dus à « l'amendement Creton ».

Mme Colette Codaccioni a, ensuite, évoqué les programmes d'action sociale en faveur des personnes handicapées, qui progressent de 8 millions de francs, puis la prise en charge, partagée avec la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM), des dépenses de fonctionnement et d'équipement des instituts nationaux pour les jeunes sourds et les jeunes aveugles.

Elle a indiqué que les subventions aux CAT s'élèveraient à 5.590,2 millions de francs en 1996, soit 5,6 % de plus que dans la loi de finances initiale pour 1995.

La mesure essentielle, à cet égard, concerne la création de 2.750 places nouvelles en CAT, pour laquelle 151,21 millions de francs sont inscrits en loi de finances.

En outre, les crédits affectés à l'allocation aux adultes handicapés se montent à 20,8 milliards de francs, soit une augmentation de 10,81 % par rapport à la dotation de la loi de finances initiale pour 1995.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis de la politique en faveur des handicapés, a demandé au ministre ses intentions concernant les établissements de travail protégé, les maisons d'accueil spécialisées et la prise en charge des handicapés vieillissants. Il s'est également interrogé sur les projets du Gouvernement en matière d'indexation des prestations.

Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, après avoir constaté que le nombre des personnes handicapées augmentait régulièrement, a souligné les efforts exceptionnels qu'avait entrepris le Gouvernement pour y répondre, notamment en matière d'accueil des handicapés en établissement et en centres d'aide par le travail (CAT). Elle a, cependant, regretté qu'il ne soit pas possible d'organiser les ouvertures de places sur une base pluriannuelle.

Elle a observé que les maisons d'accueil spécialisées (MAS) étaient financées par les caisses d'assurance maladie, qui subissaient les mêmes contraintes budgétaires que l'Etat. A propos du vieillissement des handicapés, elle a souhaité l'ouverture d'une concertation afin que des solutions appropriées y soient apportées. Elle a également défini les priorités du Gouvernement relatives à l'intégration des enfants handicapés dans le milieu scolaire et en application des annexes XXIV du décret de 1956. Elle a regretté que certains besoins nouveaux, concernant notamment les autistes et les polyhandicapés, ne soient pas encore complètement satisfaits. Enfin, elle a précisé que le mode d'indexation des prestations ne serait pas revu.

A propos du mécanisme mis en place par l'article 95 de la loi de finances pour 1994, elle a précisé que, dans la mesure où les commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) n'avaient pu l'appliquer qu'après la parution du décret du 16 mai 1994, il était difficile d'en mesurer l'impact exact. Néanmoins, il semblerait que l'on observe une stabilité du taux des demandes concernées par cet article autour de 36 %.

Un débat s'est engagé au cours duquel sont intervenus, outre le ministre, MM. Jean-Pierre Fourcade, président, Jacques Machet, rapporteur pour avis, Jean Madelain, Henri de Raincourt, Mmes Joëlle Dusseau et Annick Bocandé à propos des difficultés à connaître le nombre

exact de personnes concernées par département, de la lenteur de la mise en oeuvre des réformes et de la reconnaissance par l'Etat des formules intermédiaires entre les centres d'aide par le travail et les maisons d'accueil spécialisées. Sur ce dernier point, le ministre a annoncé la parution imminente d'un décret, tout en soulignant le rôle primordial du département.

M. José Balarello est revenu sur les difficultés de placement des handicapés âgés et a suggéré d'utiliser à cette fin les lits vides des maisons de retraite.

Concernant la proposition de placer les personnes âgées handicapées en maison de retraite, Mme Colette Codaccioni, ministre de la solidarité entre les générations, s'est interrogée sur le nombre de lits vides susceptibles d'être ainsi reconvertis, souhaitant qu'une réflexion préalable soit menée à ce sujet.

Elle a indiqué que les taux d'occupation des établissements pour jeunes handicapés étaient très variables et que les surcapacités ne concernaient que quelques établissements spécialisés, notamment pour les jeunes sourds en région parisienne. Elle a indiqué, en outre, que les naissances d'enfants handicapés restaient stables.

II. EXAMEN DE L'AVIS

La commission a procédé, le mardi 28 novembre 1995, à l'examen du rapport de M. Jacques Machet, rapporteur pour avis des crédits en faveur des personnes handicapées ouverts par le projet de loi de finances pour 1996.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a indiqué que le budget de la politique en faveur des personnes handicapées s'élevait à 32,8 milliards de francs, soit 2,08 % du budget de l'Etat, contre respectivement 29,55 milliards et 1,99 % en 1995.

Sa progression est principalement imputable à celle de l'allocation aux adultes handicapés, ainsi qu'aux conséquences financières de la création de 2.750 places en centres d'aide par le travail.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a observé combien ce budget était émietté entre plusieurs ministères.

Il a indiqué que la nomination d'un seul ministre, chargé à la fois du travail et des affaires sociales ainsi que celle d'un délégué interministériel aux personnes handicapées, chargé de coordonner les actions ne pouvaient qu'être appréciées positivement.

Il a, ensuite, évoqué les crédits et les dispositions consacrés à l'insertion sociale.

L'évolution des crédits de l'AAH résulte de deux facteurs évoluant en sens contraire : d'une part, les conséquences de la revalorisation intervenue au 1er juillet 1995 et l'évolution du nombre des bénéficiaires, soit 2,425 milliards de francs et, d'autre part, les effets attendus de l'application de l'article 95 de la loi de finances pour 1994, soit 400 millions de francs d'économie.

Mais il a souligné combien, selon les informations dont il disposait, cette économie apparaissait optimiste.

Par ailleurs, M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a noté l'importance de la montée en charge du complément d'autonomie, en nombre de personnes concernées (+ 32,86 %) et surtout en montants (+ 62,5 %).

Evoquant l'allocation compensatrice, il a mentionné l'aspect positif de la parution du décret du 6 mai 1995 sur la composition des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (COTOREP) qui est maintenant équilibrée entre représentants de l'Etat et du département. En revanche, le décret du 27 janvier 1995 sur l'effectivité de l'aide n'est pas apparu totalement satisfaisant dans la mesure où la volonté du législateur semble n'avoir pas été totalement respectée.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a ensuite examiné la situation des personnes handicapées dans les établissements d'hébergement et celle des personnes qui bénéficient d'autres modes d'accueil.

Concernant les établissements, il apparaît que la circulaire du 27 janvier 1995 relative aux conséquences de l'amendement Creton n'a pas véritablement apporté de solution aux établissements concernés. D'autres problèmes restent insuffisamment traités comme celui posé par l'accueil des handicapés vieillissants avec l'insuffisance de places en maisons d'accueil spécialisé (MAS), ou celui des traumatisés crâniens ou encore par l'absence de places pour enfants gravement handicapés. De plus, 1995 n'a pas encore vu la publication d'un statut des foyers à double tarification, ni celle d'un texte législatif sur la répartition des compétences entre collectivités et organismes en matière de handicap.

En revanche, M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a observé un certain nombre de points positifs, comme l'instauration d'un plan quinquennal dans chaque région visant à mettre en oeuvre un réseau de prise en charge des autistes quel que soit leur âge, et la publication de circulaires relatives à l'intégration scolaire des préadolescents et adolescents handicapés.

Concernant les autres modes d'accueil, M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a regretté que la loi du 10 juillet 1989 n'ait pas connu le développement qu'elle aurait pu connaître.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a ensuite examiné l'évolution des crédits de l'insertion professionnelle.

Il a indiqué que les crédits en faveur des centres d'aide par le travail (CAT) croissent de 5,6 %, grâce notamment à la création de 2.750 places nouvelles.

Sur le plan du financement des CAT, il a observé que, dans le droit fil des conclusions du rapport conjoint de l'Inspection générale des Affaires sociales et Inspection générale des finances (IGAS-IGF) de novembre 1993, une procédure de réallocation des ressources plus juste et efficace, comprenant une renégociation des conventions avec les CAT et un examen des

dépenses de fonctionnement « au premier franc » serait mise en oeuvre pour la campagne budgétaire 1996.

Il a indiqué que les différents crédits consacrés, en 1996, aux ateliers protégés évoluent d'une manière contrastée.

En effet, pour tenir compte de la création de 500 emplois pour 1996, les crédits destinés aux actions déconcentrées croissent de 3,6 %. En revanche, si les subventions d'investissement croissent bien, en crédits de paiement, de 15,62 %, les autorisations de programme baissent de 13,05 %.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a ensuite examiné l'évolution des crédits d'insertion en milieu ordinaire de production.

Il a regretté que les actions en direction du milieu ordinaire de production qui bénéficiaient déjà de moyens peu importants enregistrent une chute globale des montants qui leur sont affectés.

Il a aussi constaté la baisse d'un tiers des crédits consacrés aux équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel (EPSR).

Ce désengagement de l'Etat est corrélé avec un accroissement de l'intervention de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH), menée dans le cadre de la convention Etat-AGEFIPH. Un des objectifs de cette convention est de couvrir l'ensemble du territoire avec au moins une EPSR par département et de remplir des contrats de placement.

Pour **M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, cette initiative serait tout à fait louable, s'il n'y avait un glissement de la nature même de l'EPSR, de la tâche de préparation et de suivi de la personne très lourdement handicapée vers une tâche purement quantitative de placement. Ce phénomène semble tout à fait préoccupant même si l'on comprend le souci d'efficacité qui guide l'AGEFIPH.

Par ailleurs, l'AGEFIPH a réduit très significativement, à compter du 1er octobre, sa prime d'insertion, qui passe de 30.000 à 15.000 francs pour l'entreprise et de 30.000 francs à 10.000 francs pour la personne handicapée. Cette réduction obéit essentiellement à des considérations financières dans la mesure où les dépenses d'intervention ont été, en 1995, supérieures à la collecte de fonds.

M. Jacques Machet, rapporteur pour avis, a précisé qu'il serait particulièrement attentif aux conséquences de cette réduction du montant des primes à l'insertion. Il a indiqué qu'il examinerait si le cumul avec les aides

existantes, en particulier le contrat initiative-emploi (CIE) sera de nature à compenser, pour les intéressés, la baisse de ces primes.

M. Alain Vasselle a estimé qu'il conviendrait de demander au ministre quelles sont ses intentions en matière de double tarification pour les foyers occupationnels.

Il a observé que les personnes handicapées rencontrent d'importantes difficultés pour trouver une entreprise qui accepte de les embaucher, les employeurs préférant le plus souvent payer une taxe que de leur donner leur chance d'insertion. Il a estimé qu'il conviendrait de mettre en place un dispositif d'insertion très incitatif.

M. Jean Chérioux a évoqué les difficultés rencontrées par de nombreux petits établissements qui accueillent des personnes handicapées pour faire face aux charges financières nées de l'application de conventions collectives nationales.

Il a souligné le problème posé par l'accueil des handicapés vieillissants.

Il a interrogé le rapporteur sur le volume d'aide accordée aux personnes malades du Sida à travers le service de l'allocation aux adultes handicapés.

M. Jean Madelain a estimé que le rapporteur pour avis devrait demander au ministre de publier sans délai le décret concernant les foyers à double tarification. Il s'est interrogé sur l'ampleur des passages des meilleurs éléments des CAT vers les ateliers protégés, regrettant que les premiers freinent cette évolution normale du parcours des personnes handicapées.

M. Jean-Louis Lorrain a regretté l'existence d'une concurrence, notamment pour des marchés de sous-traitance, entre les CAT et des entreprises ou associations d'insertion.

Il a regretté les conséquences de l'augmentation du forfait hospitalier sur le revenu disponible des personnes handicapées hospitalisées.

Il a souligné les difficultés des familles pour faire face au coût des aides techniques aux personnes handicapées.

Mme Joëlle Dusseau a estimé que l'ensemble des besoins des personnes handicapées était loin d'être satisfait, qu'il s'agisse d'hébergement, d'activité professionnelle aidée ou d'insertion. Elle a souligné l'inadaptation des réponses trop globales, compte tenu de la diversité des problèmes du handicap.

Elle a souligné l'importance du nombre de nouvelles places en CAT, même si elle a regretté que leur financement ne soit peut être pas suffisant. Elle a demandé au rapporteur pour avis si l'on connaissait l'ampleur des besoins. Elle s'est également interrogée sur l'opportunité du dépôt d'un amendement tendant à mieux contrôler l'effectivité de l'aide par une tierce personne pour le versement de l'allocation compensatrice.

***M. Georges Mazars** a regretté que l'effort budgétaire devant permettre la création de 2.750 places de CAT ne soit pas assez important.*

Il a rappelé que les personnes handicapées devraient parfois attendre un an avant de trouver une place en CAT. Il a souligné les effets pervers de l'insuffisance du nombre de places et en particulier un recrutement de plus en plus sélectif dans les CAT.

Il a fait part de sa vive inquiétude à la suite de la diminution des crédits des EPSR, et indiqué qu'elle pourra se traduire par des licenciements.

***M. Bernard Seillier** a demandé si la gestion de l'AGEFIPH pourrait être examinée par le Parlement lorsqu'il disposera de nouvelles compétences en matière de sécurité sociale.*

***M. André Vezinhet** a souligné les difficultés de fonctionnement des COTOREP, et les retards dans l'instruction des dossiers qui peuvent aller jusqu'à deux ans.*

Il a indiqué que les problèmes posés par le vieillissement des personnes handicapées ne sont pas résolus, l'accueil dans des maisons d'accueil spécialisées ne constituant qu'une réponse très partielle.

Il a estimé que le Gouvernement devrait prendre des mesures contraignantes en matière d'accessibilité des bâtiments et des transports publics.

***M. Jean-Pierre Fourcade, président**, a indiqué que le constructeur Renault avait finalement accepté de construire des autobus à plancher plat et que ceux-ci pouvaient désormais être acquis par les collectivités.*

***M. Jacques Machet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'il interrogerait le ministre sur la publication du décret sur les foyers à double tarification. Il a déclaré faire siens les propos des divers intervenants sur la nécessité de convaincre les employeurs d'embaucher des personnes handicapées sur le problème des handicapés vieillissants, sur les difficultés pour entrer dans un CAT, sur la compétition entre CAT et entreprises intermédiaires et sur les difficultés rencontrées par les petits établissements*

pour faire face aux dépenses de personnel résultant de l'application de conventions collectives.

Il a indiqué à M. Bernard Seillier que la réforme de la sécurité sociale ne donnerait pas de nouveaux pouvoirs au Parlement concernant l'AGEFIPH et a répondu à Mme Joëlle Dusseau qu'il se concerterait avec M. Alain Vasselle, rapporteur pour avis des personnes âgées, sur l'amendement concernant l'allocation compensatrice.

La commission a émis, sur proposition de son rapporteur pour avis, un avis favorable à l'adoption des crédits en faveur des personnes handicapées.

Mesdames, Messieurs,

Le budget de la politique en faveur des personnes handicapées, tel que votre rapporteur a pu le collationner à partir des éléments qui figurent dans le projet de loi de finances pour 1996, s'élève à 32,8 milliards de francs, soit 2,08 % du budget de l'Etat, contre respectivement 29,55 milliards et 1,99 % en 1995. Il progresse donc fort sensiblement de 2,729 milliards de francs et de 9,8 % par rapport à l'an passé et accroît, par la même occasion, son poids dans le budget de l'Etat.

Cette hausse considérable est principalement imputable à l'accroissement de plus de 10 % de l'allocation aux adultes handicapés du ministère de la solidarité entre les générations à cause de l'effet report dû à l'accroissement de 2,8 % au 1er juillet 1995, du minimum vieillesse sur lequel est alignée cette prestation ainsi qu'aux conséquences financières de la création de 2.750 places en centres d'aide par le travail, destinées, en partie, à pallier les difficultés rencontrées du fait de l'application de l'amendement Creton.

Comme de coutume, et plus encore qu'à l'habitude, il convient de remarquer combien ce budget est, en fait, la synthèse de multiples actions provenant de nombreux ministères. Cette impression est encore accrue cette année dans la mesure où la scission intervenue dans le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, a conduit à intégrer dans les chapitres budgétaires consacrés au ministère de l'Intégration et de la Ville, un article sur le centre de formation des enseignants intervenant auprès des jeunes sourds, alors même que tous les crédits relatifs aux jeunes sourds et aveugles se trouvaient situés au sein du ministère de la solidarité entre les générations. De plus, la création du fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées des bâtiments anciens, ouverts au public, et qui appartiennent à l'Etat a ajouté à la dispersion des crédits dans la mesure où ce fonds figure dans les charges communes du ministère de l'Economie et des Finances. Enfin, le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de

l'Alimentation, pour la part d'allocation aux adultes handicapés qui lui revient et surtout le ministère du Travail, du Dialogue social et de la Participation, interviennent pour une part non négligeable des crédits. Aux ministères précités s'ajoutent ceux chargés de la Fonction Publique, de l'Education Nationale pour les CDES, de l'Equipement, des transports et du logement pour l'accessibilité qui sont également concernés par ce budget. La multiplicité de ces intervenants ne peut que nuire à la lisibilité de la politique suivie en ce domaine.

A cet égard, la nomination d'un seul ministre, chargé à la fois du travail et des affaires sociales ainsi que celle d'un délégué interministériel aux personnes handicapées, chargé de coordonner les actions dans ce domaine ne peuvent être appréciées que positivement dans la mesure où la cohérence de cette politique, à laquelle le Président de la République, M. Jacques Chirac, a souhaité donner une nouvelle impulsion lors de son discours de Bort-les-Orgues du 1er juillet 1995, serait accrue.

Le budget de la politique en faveur des handicapés, compte tenu de l'émiettement de ses crédits, est articulé traditionnellement autour de deux pôles : d'une part, l'intégration sociale qui comprend l'évolution des prestations, la situation dans les établissements et dans les différents modes d'accueil et l'accessibilité à la ville et, d'autre part, l'insertion professionnelle, qu'elle concerne le milieu protégé ou le milieu ordinaire de production, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public.

Concernant l'insertion sociale, plusieurs faits importants sont à noter comme l'évolution très significative de l'allocation aux adultes handicapés sous l'effet mécanique de la revalorisation du 1er juillet 1995. Parallèlement, le report de la création d'une prestation dépendance a été déploré par l'ensemble des associations auditionnées par votre rapporteur car il laisse intact tous les problèmes actuels de dérive de l'ACTP et d'engorgement des COTOREP. Concernant les établissements, il apparaît que la circulaire du 27 janvier 1997 relative aux conséquences de l'amendement Creton n'a pas véritablement apporté de solution aux établissements concernés. D'autres problèmes restent insuffisamment traités comme celui des handicapés vieillissants, celui des traumatisés craniens et celui de l'absence de places pour enfants gravement handicapés, ce qui conduit leurs parents à les placer en Belgique. De plus, 1995 n'a pas encore vu la publication d'un statut des Foyers à double tarification, de même qu'un texte législatif sur la répartition des compétences entre collectivités et organismes en matière de handicap. Concernant les autres modes d'accueil, il apparaît que la loi du 10 juillet 1989 n'a pas connu le développement qu'elle aurait pu avoir. En revanche, un certain nombre de points positifs sont à relever comme l'instauration d'un plan relatif à la prise en charge du syndrome autistique et la publication de

circulaires relatives à l'intégration scolaire des préadolescents et adolescents handicapés.

Quant à l'insertion professionnelle, son évolution est marquée d'abord par l'évolution positive des crédits en ce qui concerne le milieu protégé. Celui-ci verra notamment la création de 2.750 places pour contribuer à régler les conséquences de l'amendement Creton. Il faut également noter que l'organisation budgétaire des CAT a été consacrée par la loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social et que les situations de ces structures ont été remises à plat depuis l'an passé dans un souci d'équité. Quant aux ateliers protégés qui devraient bénéficier d'une aide budgétaire pour créer 500 emplois, la mission d'audit de septembre 1994 les concernant, doit inspirer un plan d'action en leur faveur qui devrait être bientôt annoncé. Concernant le milieu ordinaire, quatre faits saillants ont été retenus. Tout d'abord, les crédits consacrés aux Equipes de préparation et de suite du reclassement baissent fortement de plus de 18 millions de francs, soit 31 %. Ensuite, pour la première fois, les crédits d'intervention de l'AGEFIPH ont dépassé le montant des fonds collectés auprès des entreprises, ce qui l'a conduite à baisser les primes à l'insertion depuis le 1er octobre 1995. Enfin, si l'emploi des handicapés dans la fonction publique est toujours insuffisant et baisse même en pourcentage -les dispositions adoptées lors de la loi de février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social sont trop récentes, pour faire l'objet d'une évaluation- en revanche, le pourcentage de personnes handicapées dans les entreprises continue, mais, faiblement, à croître avec 4,06 % tout en n'atteignant pas le quota pourtant requis depuis 1992 par la loi.

C'est autour de ces deux volets, intégration sociale et insertion professionnelle que s'est articulée la réflexion de votre rapporteur.

*

* *

**Evolution des crédits de la politique en faveur des personnes handicapées
(en millions de francs)**

Types de mesures	Chapitre	Montant prévu par la loi de finances initiale pour 1995	Montant prévu par le projet de loi de finances pour 1996	Evolution	
				Valeur absolue	%
Prestations et aides aux structures favorisant l'intégration sociale des handicapés		19.586,715	21.668,755	+2.082,04	+10,63
1) Prestations		19.321,000	21.350,000	+2.029,00	+10,50
AAH	Chapitre 46-92				
(allocations aux adultes handicapés)	Article 10 (solidarité entre les générations)	18.739,000	20.764,000	+2.025,00	+10,80
	Chapitre 46-32				
	Article 30 (agriculture, pêche et alimentation)	582,000	586,000	+4,00	+0,68
2) Aides destinées à favoriser l'intégration sociale des handicapés		265,715	318,755	+53,04	+19,96
Etablissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles (dont création d'un emploi de professeur d'enseignement général à l'INS de Chambéry)	Chapitre 36-21 Article 10 (solidarité entre les générations)	75,520	76,820	+1,30	+1,72
Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des jeunes sourds	Chapitre 43-33 Article 50 (intégration et ville)	1,750	1,750	0,00	0,00
Etablissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles (subventions d'investissement)	Chapitre 56-10 Article 70 (ancien)				
(Travaux de sécurité à l'institut de jeunes sourds de Metz-Borny)	Chapitre 56-10 Article 10 (nouveau) (solidarité entre les générations)	(5,000)	(1,000)	(-4,00)	-80,00
	(AP)	1,500	0,300	-1,200	-80,00
	CP				
Subventions d'investissement aux établissements pour enfants et adultes (poursuite de la réalisation de structures nouvelles)	Chapitre 66-20 Article 10 (solidarité entre les générations)	(85,000)	(85,000)	(0,00)	0,00
	(AP)	35,250	79,250	+44,00	+124,82
	CP				

Types de mesures	Chapitre	Montant prévu par la loi de finances initiale pour 1995	Montant prévu par le projet de loi de finances pour 1996	Evolution	
				Valeur absolue	%
Action sociale en faveur de l'intégration des personnes handicapées : dépenses non déconcentrées	Chapitre 47-21 Article 30 (solidarité entre les générations)	19,000	19,940	+ 0,94	+ 4,95
Action sociale en faveur des personnes âgées et des personnes handicapées : dépenses déconcentrées	Chapitre 47-21 Article 80 (ancien) Chapitre 47-21 Article 50 (nouveau) (solidarité entre les générations)	132,694	140,695	+ 8,001	+6,03
Dispositions ayant trait à l'emploi des handicapés		9.964,820	10.612,133	+ 647,313	+ 6,49
1) Travail protégé :		9.858,386	10.524,560	+ 666,174	+ 6,76
Centres d'aide par le travail (CAT)	Chapitre 46-23 Article 70 (ancien) Article 10 (nouveau) (solidarité entre les générations)	5.293,974	5.590,197	+ 296,223	+5,60
Ateliers protégés et centres de distribution du travail à domicile	Chapitre 44-71 Article 30 (TDS et P)	125,150	129,653	+ 4,503	+3,60
Actions déconcentrées					
Subventions d'investissement à destination des ateliers protégés	Chapitre 66-72 Article 50 (TDS et P) (AP) CP	(23,000) 19,200	(20,000) 22,200	(-3,000) + 3,000	(-13,05) +15,62
Garantie de ressources (GR)	Chapitre 44-71 Article 40	4.420,062	4.782,510	+ 362,448	+8,20
2) Milieu ordinaire de travail		106,434	87,573	-18,860	-17,78
Mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés (nouveau)	Chapitre 44-71 Article 10	0,000	45,500	+45,500	
Mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés : actions nationales (ancien)	Chapitre 44-71 Article 11	1,998	0,000	-1,998	
Mesures en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés : actions déconcentrées (ancien)	Chapitre 44-71 Article 12	43,501	0,000	-43,501	
Equipes de préparation et de suite du reclassement (EPSR)	Chapitre 44-71 Article 50	60,935	42,073	-18,861	-31,00
TOTAL : Insertion sociale et professionnelle		29.551,535	32.280,888	2.729,353	9,23

T, D S et P : Ministère du travail, du dialogue social et de la participation

TITRE PREMIER
L'INTÉGRATION SOCIALE :
MIEUX AJUSTER LES PRESTATIONS ET LES STRUCTURES
AUX BESOINS

*A. L'ÉVOLUTION DES PRESTATIONS ET DES ORGANISMES
D'ATTRIBUTION DE CELLES-CI*

1. L'évolution des organismes d'attribution

a) Les COTOREP vont-elles enfin devenir véritablement efficaces ?

En effet, l'on connaît les maux des COTOREP quasiment depuis l'origine : manque de moyens, lenteurs, engorgement progressif (cf. tableaux ci-après) par l'attribution de l'ACTP aux personnes âgées en état de dépendance et par les conséquences de l'amendement Creton. L'influence des dispositions prises à la suite du rapport de l'IGAS dit « Carcenac » a, incontestablement, été positive. L'informatisation des COTOREP évoquée de manière récurrente depuis plus d'une décennie ne semble pas totalement achevée. Par ailleurs, la perspective de la création d'une prestation d'autonomie offrait quelque espoir pour le désengorgement de ces structures. Ceci aurait, en effet, permis à celles-ci de se recentrer sur l'activité à laquelle elles doivent leur nom : le reclassement professionnel. Le report de cette prestation, même pour un temps très court, laisse le problème entier. L'efficacité des COTOREP ne sera, semble-t-il, pas améliorée en 1996, dans la mesure où ces commissions ne verront pas leurs moyens accrus.

En revanche, un élément important est intervenu au cours de l'année 1995 concernant ces commissions : la modification de leur composition par le décret du 6 mai 1995, modification fortement souhaitée par votre commission dans la mesure où les conseils généraux, financeurs de l'ACTP, étaient sous-représentés dans cette instance d'attribution. Désormais, l'Etat et les conseils généraux sont à parité avec six membres (pour les conseils généraux, trois élus et trois personnalités qualifiées désignées par eux). Ce texte étant très récent, il est bien trop tôt pour en appréhender les conséquences réelles sur la jurisprudence des COTOREP. Notamment, on peut tout au plus mentionner les craintes fortes exprimées par les plus importantes associations de

handicapés dans ce domaine et le fait qu'elles fassent état de contentieux et de blocages dans ce domaine.

Décisions des COTOREP en 1989
Premières demandes et renouvellements

(en pourcentage)

Type de décision	Premières demandes	Renouvellements	TOTAL
Reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé	68,6	31,4	100,0
Orientation professionnelle	62,3	37,7	100,0
1ère section	65,9	34,1	100,0
Allocation aux adultes handicapés	51,6	48,4	100,0
Allocation compensatrice tierce personne	75,9	24,1	100,0
Allocation compensatrice pour frais professionnels	66,1	33,9	100,0
Carte d'invalidité	74,2	25,8	100,0
Placement	63,5	36,5	100,0
Allocation de logement sociale	79,6	20,4	100,0
2e section	67,7	32,3	100,0
ENSEMBLE	67,3	32,7	100,0

Champ : Estimation pour les COTOREP informatisées ayant fourni les tableaux standards

Source : *Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*
Délégation à l'Emploi - Mission insertion professionnelle des travailleurs handicapés
avec le concours du Laboratoire d'économie sociale de l'Université Paris I

COTOREP - Dossiers examinés

Année	1ère section	2ème section	Article 27 Fonction publique	TOTAL
1983	97.280	424.236	6.411	527.927
1985	104.801	432.640	6.444	543.885
1986	120.538	446.245	6.169	572.952
1987	107.915	486.595	5.355	599.865
1988	117.954	507.604	...	625.558
1989	138.476	507.956	...	646.432
1990	144.065	521.184	...	665.249
1991	158.034	532.519	...	690.553
1992	210.000	622.600	...	832.600

Champ : France métropolitaine

Source : *Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle*

*Délégation à l'Emploi - Mission insertion professionnelle des travailleurs handicapés
avec le concours du Laboratoire d'économie sociale de l'Université Paris I*

COTOREP - Décisions d'orientation

1ère section

Année	Atelier protégé	Centre d'aide par le travail	Milieu ordinaire	Formation	TOTAL
1983	5.022	17.880	25.860	11.705	60.467
1985	5.933	17.443	26.716	11.085	61.177
1986	6.221	18.452	34.355	11.872	70.900
1987	3.818	17.590	29.461	13.611	64.480
1988	3.940	19.848	31.037	12.616	67.441
1989	4.792	17.789	29.740	11.732	64.053
1990	5.810	22.461	28.997	13.265	70.533
1991	5.524	22.885	32.112	13.274	73.795
1992	6.760	25.600	32.600	13.000	77.960

Champ : France métropolitaine

Source : *Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Délégation à l'Emploi - Mission insertion professionnelle des travailleurs handicapés
avec le concours du Laboratoire d'économie sociale de l'Université Paris I*

COTOREP - Décisions d'attribution

2ème section

Année	Allocation aux adultes handicapés	Allocation compensatrice
1983	145.277	77.588
1985	146.524	56.141
1986	150.475	130.407
1987	146.869	66.539
1988	140.187	72.912
1989	122.051	76.014
1990	124.360	82.021
1991	119.903	91.740
1992	127.300	104.950

Champ : France métropolitaine

Source : *Ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
Délégation à l'Emploi - Mission insertion professionnelle des travailleurs handicapés
avec le concours du Laboratoire d'économie sociale de l'Université Paris I*

b) Les CDES : informatisation de leur activité et évaluation de celles-ci

Ces commissions, qui sont sous la double tutelle de l'éducation nationale et des affaires sociales, connaissent également un accroissement de leur activité, certes non linéaire (cf. tableau ci-après).

Année scolaire	88/89	89/90	90/91	91/92	92/93	Dont DOM
Etablissement pour déficients intellectuels	57.640	55.012	56.676	55.260	52.340	1.055
Institut de rééducation	8.656	9.405	9.561	9.500	11.610	17
Etablissement pour déficients moteurs	5.499	5.663	5.857	6.050	5.635	169
Etablissement pour déficients visuels	2.240	1.921	1.981	2.590	2.390	82
Etablissement pour déficients auditifs	4.074	3.944	4.393	5.180	4.950	208
Service d'éducation spéciale et de soins à domicile	6.314	6.876	7.666	7.770	8.455	204
Sous-total secteur médico-éducatif	84.423	82.821	86.134	86.350	85.380	1.735
Scolarisation sans prise en charge médico-éducative	5.296	5.764	9.738	5.750	5.640	...
Pas d'orientation mais avis	12.118	12.539	11.128	14.400	17.980	...
Total des orientations	101.837	101.124	107.000	106.500	109.000	2.352

Champ : France entière

Source : Ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville - SESI

Ainsi que cela avait été précisé l'an passé à votre rapporteur, l'informatisation de ces commissions, envisagée dès 1988, aurait dû être achevée fin 1995. Force est de constater que tel ne sera pas le cas. Certes, la procédure de consultation de la CNIL a pris du temps et a quelque peu retardé le projet. Mais on peut également imputer ce décalage aux manques de moyens. Selon les informations fournies à votre rapporteur, les pouvoirs publics, revenus à plus de modestie, espèrent seulement que les trois quarts des CDES seront informatisées à la fin de 1996.

Parallèlement, l'activité des CDES va faire l'objet d'un certain nombre d'évaluations. Cela va être le cas pour l'attribution de l'ensemble des allocations d'éducation spéciale et, notamment, du glissement d'un complément à un autre pour mieux appréhender les facteurs de dérives. Un tiers des CDES devrait être concerné et les informations utiles être connues dès le troisième semestre 1996. Parallèlement, les CDES verront leur rôle renforcé, ponctuellement, pour certaines régions, en cas de placements à l'étranger, et plus globalement, dans le cadre de la mise en oeuvre des circulaires du 17 mai 1995 relatives à l'intégration scolaire des préadolescents et adolescents handicapés dans les collèges et lycées.

Enfin, une étude effectuée à la demande de la Direction de l'Action sociale du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, par un Directeur de recherches de l'INSERM visant à suivre l'évolution des pratiques des CDES en matière d'orientation des enfants et des adolescents handicapés est, selon les informations obtenues par votre rapporteur, en cours d'achèvement. Elle devrait notamment permettre une meilleure connaissance des populations concernées, quant aux relations avec la famille, la nature de la prise en charge et l'orientation en milieu scolaire ordinaire.

2. L'évolution des prestations : des situations contrastées

a) L'allocation aux adultes handicapés (AAH) : une forte croissance essentiellement due aux effets mécaniques de la hausse du 1er juillet 1995

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) se répartit, traditionnellement, en deux masses d'ampleur inégale et qui, habituellement, varient dans un sens différent : celle qui est du ressort du Ministère de la solidarité entre les générations et celle qui est financée par le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Or, pour la première fois depuis plusieurs années, ces deux masses enregistrent toutes les deux une croissance positive, mais à un rythme très différent, + 10,80 % pour la première et + 0,68 % pour la seconde, pour donner une croissance globale de 10,50 %, soit + 2,029 milliards de francs par rapport à l'an passé.

Cette croissance s'explique en grande partie par les conséquences de la revalorisation du minimum vieillesse, et donc de l'AAH, de 2,8 % intervenue au 1er juillet 1995.

Cette revalorisation permettra à l'AAH financée par le ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation -sise à l'article 30 du chapitre 46-32- de croître, en montant, de 4 millions de francs par rapport à 1994. Cette allocation passera, donc, de 582 millions de francs en 1995 à 586 millions en 1996. Mais le nombre de bénéficiaires continue, lui à décroître, de 3 % en 1995 par rapport à 1994. Il devrait également baisser de 2 % en 1996 par rapport à 1995.

Cependant, la part de l'AAH financée par le Ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation apparaît quasiment marginale par rapport à l'AAH acquittée par le Ministère de la solidarité entre les générations, à peine 2,82 % en 1996.

La part de ce qui est du ressort du Ministère de la solidarité entre les générations a crû de plus de 2,025 milliards soit comme on l'a dit plus haut

10,80 % par rapport à 1995, ce qui est considérable, passant de 18,739 milliards à 20,764 milliards. Cette augmentation devrait résulter de deux facteurs évoluant en sens contraire : d'une part, les conséquences de la revalorisation intervenue au 1er juillet 1995 et l'évolution du nombre des bénéficiaires, soit 2,425 milliards de francs et d'autre part, les effets attendus de l'application de l'article 95 de la loi de finances pour 1994, soit 400 millions de francs d'économie.

Il faut rappeler, en effet, que l'article 95 précité très contesté au moment de son adoption, a modifié l'article 35-2 de la loi du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des handicapés et qu'il prévoit notamment que, pour les nouvelles demandes d'AAH déposées à compter du 1er janvier 1994, les personnes qui, en raison de leur handicap, s'avèrent dans l'impossibilité de ce procurer un emploi et sont reconnues comme telles par les COTOREP, doivent de plus justifier d'un taux minimal d'incapacité que le ministre du budget de l'époque, M. Nicolas Sarkozy, avait défini lors des débats comme devant être de 50 %. Toutefois, le décret fixant ledit taux est daté du 16 mai 1994. Lors des débats à la Haute Assemblée, les sénateurs s'étaient inquiétés des possibles conséquences d'un transfert des personnes refusées pour l'AAH vers le RMI dont l'aspect « insertion » est financé par les départements. La commission des finances du Sénat avait donc amendé l'article qui est devenu l'article 95, afin de créer un paragraphe III pour demander un rapport sur les conséquences financières, pour les départements, de la mise en oeuvre d'une telle disposition, dans les six mois après l'entrée en vigueur dudit article. Or, fin novembre 1995, ce rapport n'est toujours pas paru...

De plus, une telle disposition avait été instaurée pour réaliser des économies : 300 millions de francs devaient être ainsi épargnés dès 1994. Or, l'effet de la mesure est limité aux premières demandes ce qui implique qu'un peu moins de la moitié des décisions d'attribution étaient concernées. De plus, le décret de fixation du taux n'est intervenu qu'à la mi-mai 1994. De facto, l'impact de la réforme n'a pu commencer à être appréhendé qu'à la fin de l'année 1994.

Selon les renseignements fournis à votre rapporteur, pour le premier semestre 1994, soit pendant la période de première application du nouveau guide barème dit barème Talon, et avant la parution du décret du 16 mai 1995, la proportion des AAH attribués au titre de l'article 35-2 a été de 36,1 % pour les premières demandes.

En ce qui concerne le second semestre 1994 où s'appliquent à la fois le nouveau guide barème et le taux de 50 %, la proportion de « 35-2 » a été de 37,3 %.

Enfin, le premier semestre 1995 a connu une proportion de 36,3 %.

L'impact de l'article 95 de la loi de finances pour 1994 s'avère donc indiscernable et les économies envisagées impalpables. L'économie attendue en 1995, soit 400 millions de francs, a également peu de chances d'être réalisée. Les prévisions d'économies de 400 millions de francs pour 1996 semblent donc plus qu'optimistes.

Il semble donc que la réforme, très contestée, de l'article 95 de la loi de finances pour 1994, n'ait pas eu d'influence réelle, au moins pour le moment, sur les ressources des personnes bénéficiaires de l'AAH et sur l'accès des personnes handicapées à cette prestation.

Si l'on souhaite analyser plus finement l'AAH qui est du ressort du ministère de la solidarité entre les générations, il faut souligner la part prise, dans ce montant, du « complément d'autonomie » institué par l'arrêté du 29 janvier 1993, devenu, après sa consécration législative par l'article 58 de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la sécurité sociale, le complément d'allocation aux adultes handicapés, égal à 16 % de l'AAH et donc revalorisé comme tel au 1er juillet 1995. D'un montant mensuel de 532 francs, il est d'un coût total de 520 millions de francs, soit presque autant que l'AAH du ministère de l'agriculture, de la pêche et de l'alimentation. Il concernait, en 1994, 95.000 personnes handicapées à au moins 80 % titulaires de l'AAH, que cela soit à taux plein ou à taux différentiel en complément d'un avantage d'invalidité, de vieillesse ou d'une rente d'accidents du travail, disposant d'un logement indépendant, et percevant, à ce titre, une aide personnelle au logement. Or, comme votre rapporteur le mentionnait déjà l'an passé, ceci aboutit à exclure du bénéfice de ce complément certaines personnes tout aussi handicapées, comme les pensionnés d'invalidité ou les travailleurs handicapés percevant une AAH partielle.

Par ailleurs, votre rapporteur se doit de noter l'importance de la montée en charge de ce complément, en nombre de personnes concernées (+ 32,86 % de 1993 à 1994) et surtout en montants (+ 62,5 % toujours de 1993 à 1994), puisque l'on passe de 320 millions de francs en 1993 à 520 millions en 1994.

Enfin, l'on doit dire (cf tableau ci-dessous) que, globalement, depuis dix ans, le nombre des personnes bénéficiaires de l'AAH connaît un rythme d'évolution modéré compris entre - 0,2 et 3,2. Selon les estimations, en 1994, le rythme de progression a été inférieur à celui de l'année précédente (2,4 % contre 2,5 %). Le nombre global des bénéficiaires est donc voisin de 600.000 personnes (597.000 exactement).

Évolution du nombre des bénéficiaires de l'AAH (tous régimes)

Bénéficiaires Années	Chiffres absolus	Évolution en %
1981	426.000	14,0
1982	448.000	5,2
1983	471.000	5,1
1984	478.000	1,5
1985	477.000	- 0,2
1986	482.000	0,9
1987	495.000	2,8
1988	511.000	3,2
1989	524.000	2,6
1990	539.000	2,8
1991	552.000	2,5
1992	563.000	3,1
1993	577.000	2,5
1994*	597.000	2,4

* Résultats provisoires (source ministère de la solidarité entre les générations)

Selon les régions, on peut constater des disparités importantes comme en témoignent le tableau ci-dessous.

Bénéficiaires de l'AAH selon les régions

Région	Nombre de bénéficiaires
Ile-de-France	53.054
dont Paris	11.798
Champagne-Ardenne	12.418
Picardie	19.681
Haute-Normandie	15.631
Centre	20.198
Basse-Normandie	16.936
Bourgogne	16.283
Nord	48.159
dont Arras	12.115
Lorraine	19.343
Alsace	12.309
Franche-Comté	9.355
Pays de Loire	28.816
Bretagne	30.223
Poitou-Charentes	16.164
Aquitaine	32.994
dont Bordeaux	13.717
Midi-Pyrénées	30.417
Limousin	9.430
Rhône-Alpes	43.135
Auvergne	14.963
Languedoc-Roussillon	22.643
Provence-Alpes-Côte d'Azur	42.418
dont Marseille	16.439
dont Nice	10.489
Corse	5.488
Autres organismes	400
Marins du commerce	91
Navigation intérieure	50
Pêche maritime	259

- b) *L'allocation d'éducation spéciale : une progression des montants et du nombre des enfants handicapés concernés qui s'assagit et une interrogation qui subsiste concernant la réforme du troisième complément*

Même si une « allocation d'éducation spécialisée » avait été créée en 1963, l'allocation d'éducation spéciale (AES), considérée comme une prestation familiale et donc, comme telle, financée par la branche famille n'a été instituée qu'à partir de la loi du 30 juin 1975 dite d'orientation en faveur des personnes handicapées. Il faut, cependant, préciser qu'à l'allocation seule

ou assortie de son premier ou deuxième complément s'est ajouté un troisième complément créé par deux décrets du 23 septembre 1991 afin de répondre au cas de l'enfant atteint d'un handicap particulièrement grave, et justifiant, de ce fait, de soins continus de haute technicité.

Depuis le début des années quatre-vingt, aussi bien en montant qu'en nombre de bénéficiaires, l'allocation d'éducation spéciale a connu une évolution contrastée. En effet, les taux de croissance du montant de cette prestation ont été compris, de 1981 à 1994, dernier chiffre connu, entre 24.61 % et 3.57 %. Il faut, toutefois, noter que l'indice pour 1994, soit 3.57 % est le chiffre le plus bas recensé, alors que 1993 avait été une année de forte croissance avec + 10,10 %. En masse, l'AES représentait donc 1,625 milliard de francs en francs courants, contre 0,57 milliard en 1981 soit un quasi-triplement en l'espace de treize ans. Par contre, en nombre d'enfants concernés, l'augmentation sur la même durée est beaucoup moins impressionnante (+ 40 %), dans la mesure où les titulaires de l'AES sont passés de 63.445 à 89.905. Mais c'est une évolution contrastée, comme votre rapporteur l'a déjà souligné et comme on peut le voir sur le tableau ci-dessous, dans la mesure où certaines années ont connu des baisses du nombre des bénéficiaires aussi bien pour l'ensemble, que pour l'allocation seule, l'allocation avec le premier complément ou l'allocation avec le deuxième complément. En 1994, la croissance globale du nombre des titulaires de l'AES a été modeste, + 2,51, comme c'est le cas depuis 1989. Mais à l'intérieur de celle-ci, les amplitudes ont été relativement grandes quasi-stagnation de l'allocation seule (+ 0,88 %), hausse non négligeable des enfants concernés par le premier complément (+ 3,26 %) et par le deuxième (+ 4,68 %), montée en charge non encore complètement achevée pour le troisième complément (+ 30,84 %) avec 2.011 titulaires fin 1994. Toutefois, les enfants qui ne bénéficient que de l'AES seule restent majoritaires en 1994 en étant 53.18/8, alors que le total est de 89.905.

**EVOLUTION DES MONTANTS AFFERENTS D'ALLOCATION
D'EDUCATION SPECIALE**

(en milliards de francs et en %)

Année	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
en milliards de francs	0,57	0,646	0,805	0,907	0,962	1,019	1,058	1,114	1,164	1,244	1,327	1,425	1,569	1,625
en %		13,33	24,61	12,67	6,06	5,92	3,82	5,29	4,49	6,87	6,67	7,38	10,10	3,57

EVOLUTION DU NOMBRE DES BENEFICIAIRES

(En valeur absolue et en %)

Années	Allocation seule		Allocation + 1er complément		Allocation + 2ème complément		Allocation + 3ème complément		Ensemble	
	en valeur absolue	en %	en valeur absolue	en %	en valeur absolue	en %	en valeur absolue	en %	en valeur absolue	en %
1981	46 825		8 467		8 153				63 445	11,99
1982	48 316	3,18	8 593	1,49	8 717	6,92			65 626	3,44
1983	47.787	- 1,1	9 285	8,05	10 306	18,23			67 378	2,67
1984	49.848	4,3	10 311	11,05	11 341	10,04			71 500	6,12
1985	48.002	- 3,7	11 644	12,93	11 668	2,88			71 314	- 0,26
1986	48.501	1,04	12 309	5,71	11 039	- 5,4			71 849	- 0,75
1987	47.253	2,6	12 251	- 0,48	10 501	- 4,88			70 005	- 2,57
1988	49.024	3,75	13 327	8,78	12 643	20,39			74 224	7,13
1989	49.683	1,34	14 144	6,13	13 745	8,7			77 572	3,44
1990	50.447	1,53	14 761	4,36	14 954	8,8			80 162	3,34
1991	51.052	1,2	15 929	7,91	15 464	3,41	7		82 452	2,86
1992	51.551	0,98	16 542	3,85	15 773	2	683		84 549	2,54
1993	52.723	2,27	17 426	5,34	16 021	1,57	1 537	125,04	87 707	3,72
1994	53.188	0,88	17 995	3,26	16 771	4,68	2 011	30,84	89 905	2,51

Votre rapporteur souhaite s'attarder sur les difficultés de mise en oeuvre du troisième complément et sur les éventuelles pistes de réforme.

Le montant du troisième complément s'avère très important par rapport aux deux autres puisqu'il est égal à la majoration pour tierce personne de la pension d'invalidité de troisième catégorie du régime général, soit 5.422 F au 1er juillet 1995. Le versement de ce complément, accordé par les commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) est subordonné à la cessation d'activité professionnelle de l'un des deux parents ou au recours effectif à une tierce personne rémunérée.

Créé, en septembre 1991, ce troisième complément a vu ses conditions d'attribution précisées par la circulaire n° 91-19 du 18 décembre 1991 puis assouplies, à peine un an après la création de cette prestation, par la circulaire additive du 16 septembre 1992, pour tenir compte du cas des enfants, qui, sans requérir des soins d'une haute technicité, ont besoin de soins constants, du fait de leur handicap particulièrement grave et de leur absence d'autonomie pour tous les actes ordinaires de la vie. Sur le plan de l'exigence de l'activité également, les conditions ont été grandement assouplies, puisque a été assimilé à une cessation d'activité le fait de ne pouvoir en prendre une en raison de l'état de l'enfant ou celui, pour chacun des deux parents, de ne pouvoir travailler qu'à temps partiel, en raison de l'état de leur enfant.

Si l'on cherche à dresser une classification des enfants concernés, d'après les demandes, 56 % sont polyhandicapés et 39 % sont malades. La ventilation n'a pas changé depuis l'an passé.

Selon les derniers chiffres disponibles, au 31 mai 1995, le troisième complément était versé à 2.424 enfants, contre 2.011 fin 1994 et 1.537 fin 1993. La montée en charge ne semble donc pas, de toute évidence, achevée.

Toutefois, existent certaines difficultés d'application, dont a, d'ailleurs, déjà témoigné la modification de la réglementation moins d'un an après l'instauration du troisième complément. On a ainsi pu constater des disparités dans les attitudes des différentes CDES pour l'attribution de cette prestation et l'émergence de certaines dérives, certes encore limitées, d'où la nécessité d'une plus grande clarté du dispositif qui pourrait mener à une nouvelle définition des règles applicables. C'est pourquoi, afin d'établir un état des lieux en ce domaine, une enquête a été lancée auprès d'un échantillon représentatif de CDES. Cette enquête aura un double objet : mieux appréhender la situation familiale et la nature de l'aide apportée pour mieux évaluer les contraintes entraînées par le handicap de l'enfant et tenter de définir des limites précises entre les conditions d'attribution de l'AES et celles de ses différents compléments. Les résultats définitifs de cette enquête devraient être connus au cours du quatrième trimestre 1996.

c) L'allocation compensatrice : le recentrage attendu sur la population handicapée et la publication du décret sur l'effectivité

La création d'une prestation relative à la dépendance des personnes âgées s'avère indispensable. C'est en tout cas non seulement le sentiment de votre rapporteur, mais aussi celui des conseils généraux et des principales associations de personnes handicapées auditionnées dans le cadre de la préparation de cet avis. Le report de l'entrée en vigueur de ce texte au 1er janvier 1997 pour les personnes résidant à domicile -ce qui au demeurant s'avère parfaitement compréhensible au regard des problèmes financiers de notre protection sociale- est regrettable à de nombreux titres. Tout d'abord, parce que l'allocation compensatrice va continuer de croître en montant et en nombre de personnes âgées concernées. Les départements vont donc continuer d'acquitter l'intégralité de cette charge qui a atteint des montants très difficiles à supporter, alors même que les sommes relatives au financement de l'ACTP pour les personnes handicapées, et non pour les personnes âgées, restent globalement stables (2,8 milliards en 1994 comme en 1993), de même que les personnes handicapées concernées (81.700 en 1994 et 80.700 en 1993) (cf tableau ci-après). Le problème de la dérive de l'allocation compensatrice, servie en espèces, dans une proportion de plus en plus importante, mais qui est variable selon les départements (cf. tableaux ci-après), à des personnes âgées sans autre handicap que celui dû à l'âge, reste entier. Notamment, les quelque vingt départements qui ne respectent pas la législation et ne versent

pas l'ACTP en établissement, lui préférant l'incitation au recours à l'aide sociale à l'hébergement, risquent encore d'être condamnés.

Certes, grâce à deux dispositions intervenues au cours du premier semestre 1995, prises par le Gouvernement précédent et fortement souhaitées par votre commission des Affaires sociales, notamment par la voix de M. Charles Descours, rapporteur pour le Sénat, du projet de loi relatif à la sécurité sociale, les conseils généraux peuvent davantage agir et contrôler l'attribution de l'ACTP. Désormais, grâce à l'intervention du décret du 24 janvier 1995 pris pour l'application de l'article 59 de la loi du 18 janvier 1994 relative à la santé publique et à la protection sociale, le président du conseil général peut désormais contrôler l'effectivité de l'aide de la tierce personne accordée. L'on sait que l'un des problèmes les plus importants concernant l'ACTP à destination des personnes âgées, est la thésaurisation de cette prestation ou le don de celle-ci à la famille du bénéficiaire (petits enfants, etc.).

Il faut noter, toutefois, que ce décret n'a pas donné entièrement satisfaction aux promoteurs de l'article 59 de la loi du 18 janvier 1994 à la Haute Assemblée, qui ont estimé que la volonté du législateur n'avait pas été respectée en excluant du contrôle de l'effectivité les allocations compensatrices d'un taux inférieur à 80 %. En effet, l'administration considère que le décret du 24 janvier 1995 ne modifie en rien les conditions d'attribution de l'ACTP telles qu'elles ont été définies à l'article premier du décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977.

De plus, le décret du 24 janvier 1995 contient des termes non exempts d'ambiguïté. Ainsi, dans l'article premier de ce décret, il est indiqué que « postérieurement au versement initial de l'allocation compensatrice pour l'aide d'une tierce personne, le bénéficiaire de cette allocation est tenu, sur demande du président du conseil général, qui peut être renouvelée, d'adresser à ce dernier une déclaration indiquant l'identité et l'adresse de la ou des personnes qui lui apportent l'aide qu'exige son état ainsi que les modalités de cette aide. Cette déclaration est accompagnée, le cas échéant, des copies des justificatifs de salaires si cette ou ces personnes sont rémunérées, ou des justifications relatives au manque à gagner subi, du fait de cette aide, par une ou plusieurs personnes de l'entourage du bénéficiaire ».

A cet égard, les expressions « le cas échéant » et « le manque à gagner subi » peuvent être sujettes à interprétation. L'administration a donc apporté un certain nombre de précisions. Tout d'abord, conformément au décret n° 77-1549 du 31 décembre 1977, l'ACTP au taux de 80 % n'est accordée que si l'aide est apportée par une tierce personne rémunérée ou subissant un manque à gagner. Dans ce cas, le président du conseil général est donc fondé à réclamer des justificatifs des salaires ou des attestations de

manque à gagner. En revanche, l'administration considère que ces deux types de justificatifs ne sont pas exigibles lorsque l'ACTP est accordée à un taux qui est compris entre 40 % et 70 %, ce que certains membres éminents de la Haute Assemblée contestent. Toutefois, il faut préciser que les personnes concernées sont tout de même tenues, sur demande du président du conseil général, de fournir une déclaration indiquant l'adresse et l'identité de la ou des personnes leur apportant l'aide qu'exige leur état ainsi que les modalités de cette aide. Pour l'administration, la suspension ou l'interruption de l'allocation compensatrice ne se conçoit que lorsque la personne handicapée n'a pas fourni cette déclaration, accompagnée des justificatifs de salaire et du manque à gagner lorsque l'allocation a été accordée au taux de 80 %.

C'est bien évidemment la notion de manque à gagner qui apparaît la plus difficile à définir précisément.

L'administration présume ainsi la condition relative au manque à gagner « dès lors que vit auprès du handicapé une personne qui dispose de ressources insuffisantes qui la contraindraient à exercer une activité salariée ». Pour permettre aux services chargés du contrôle de l'effectivité de l'aide d'appréhender cette contrainte, il est évidemment opportun de leur transmettre le montant des ressources imposables. Cette preuve de manque à gagner ne peut être apportée par les personnes exclues du marché du travail pour d'autres raisons que l'aide à la personne âgée, comme le chômage, l'invalidité et la retraite. En revanche, celles qui auront arrêté leur activité professionnelle pour aider un membre de leur famille pourront en apporter la preuve par tous moyens, tel le dernier bulletin de salaire. Quant aux personnes n'ayant jamais exercé une activité salariée, elles auront la possibilité d'apporter la preuve de leur aptitude à exercer une activité professionnelle par l'envoi de copie de diplômes, d'attestation de stages ou de formations suivies.

A cet égard, il faut également remarquer que la contrainte subie par la tierce personne du fait de l'impossibilité d'exercer une activité professionnelle est très variable selon qu'il s'agit d'accomplir les actes essentiels de la vie quotidienne ou seulement d'exécuter certaines tâches ponctuelles ou certains soins particuliers. Au regard de cette notion très complexe à cerner de « manque à gagner », l'administration a précisé que le bénéficiaire de l'ACTP pourrait utilement indiquer le temps passé par la tierce personne à cette activité et les conditions de cette aide (aidant seul ou aidé par d'autres personnes ou même par des services d'aide et de soins à domicile). Le contrôle sur place pourra d'ailleurs confirmer ou non cette présomption de manque à gagner.

La mise en oeuvre de ce décret par, notamment, la difficulté de cerner cette notion de manque à gagner et la non prise en compte de l'ACTP

octroyée à un taux inférieur à 80 %, ne semble donc pas apporter pour le moment de réponse suffisante au problème du contrôle de l'effectivité.

Avec le contrôle de l'effectivité, la deuxième demande forte de votre commission des Affaires sociales, lors de l'examen du projet de loi relatif à la sécurité sociale, était la modification du décret sur la composition des COTOREP, afin que les financeurs de l'ACTP, à savoir les départements, y soient mieux représentés pour prendre part davantage aux décisions. C'est désormais chose faite avec le décret du 6 mai 1995, signé par Mme Simone Veil, Ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville, avant son départ du ministère. Ce décret prévoit désormais six membres relevant à des titres divers du conseil général, trois conseillers généraux et trois personnalités qualifiées choisies par le conseil général.

Les départements disposent donc désormais de deux garde-fous, en amont et en aval concernant l'attribution de l'ACTP.

Concernant les aspects statistiques de l'allocation compensatrice, votre rapporteur regrette que, selon le ministère du travail et des affaires sociales, on ne puisse pas distinguer l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation compensatrice selon qu'elle est versée au titre de la compensation de frais professionnels ou de l'indemnisation d'une tierce personne ainsi que les bénéficiaires de l'ACTP hébergés en établissement et les autres. De même, il aurait souhaité, dans l'optique de la mise en oeuvre d'une allocation de dépendance, que l'on puisse distinguer tous ceux qui bénéficient de l'ACTP à plus de 60 ans, s'ils l'ont obtenue antérieurement ou non.

Votre rapporteur ne peut donc que vous présenter les tableaux suivants, retraçant respectivement l'évolution des montants de l'ACTP à destination des handicapés et des personnes âgées, l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'ACTP depuis dix ans et, enfin, pour 1993, la ventilation entre les moins et les plus de 60 ans, par département.

Allocation compensatrice en faveur des personnes handicapées
Evolution en montants

années	1989	1990	1991	1992	1993	1994
en milliards	2,5	2,5	2,5	2,6	2,8	2,8
en %		0	0	4	7,7	0

**Allocation compensatrice pour les personnes âgées
en montant et nombre (source ODAS)**

années	1989	1992	1994	variation 92/94
en milliards	3,5	5,3	6,0	0,7
en %		+ 51,43	13,2	13,2
en milliards	122.000	166.000	186.000	20.000
en %		+ 36,06	+ 12	+ 12

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'ACTP depuis 1984

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
AC										
En milliers	151	156	161	170	181	199	211	229	250	269
En %		3,31	3,2	5,29	6,47	9,94	6,03	8,53	2,17	7,6
Dont AC pour les moins de 60 ans										
En milliers	67	67	65	68	68	72	74	73	77	81
En %		0	- 3	4,61	0	5,88	2,77	9,86	5,48	5,2

**Ventilation par département des bénéficiaires de l'AAH
(chiffres de 1993)**

Département	Total ACTP	ACTP moins de 60 ans		ACTP plus de 60 ans	
		En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Ain	1.252	568	45,36	684	54,63
Allier	1.990	465	23,37	1.525	76,63
Alpes de Haute- Provence	497	159	32,00	338	68,00
Alpes maritimes	8.387	1.931	23,00	6.456	77,00
Ardèche	610	247	40,5	363	59,5
Ardennes	1.408	503	35,72	905	64,28
Ariège	1.302	261	20,05	1.041	79,95
Aube	1.000	257	25,7	743	74,3
Aude	2.029	465	22,92	1.564	77,08
Aveyron	2.327	325	13,97	2.002	86,03
Bouches-du- Rhône	7.927	2.774	35,00	5.153	65,00
Calvados	2.962	728	24,58	2.234	75,42
Cantal	1.077	200	18,57	877	81,43

Département	Total ACTP	ACTP moins de 60 ans		ACTP plus de 60 ans	
		En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Charente	2.311	547	23,67	1.764	76,33
Charente-Maritime	2.811	877	31,20	1.934	68,80
Cher	2.885	979	33,93	1.906	66,07
Corrèze	1.373	320	23,30	1.053	76,70
Corse du Sud	3.205	881	27,49	2.324	72,51
Haute-Corse	2.595	601	23,16	1.994	76,84
Côte-d'Or	1.732	481	27,77	1.251	72,23
Côtes-d'Armor	3.270	678	20,70	2.598	79,30
Creuse	1.158	196	16,92	962	83,08
Dordogne	2.056	528	25,68	1.528	74,32
Doubs	1.680	504	30,00	1.176	70,00
Drôme	2.215	536	24,20	1.679	75,80
Eure	2.296	873	38,07	1.423	61,93
Eure-et-Loir	1.390	432	31,08	958	68,92
Finistère	4.508	782	17,35	3.726	82,65
Gard	2.932	549	18,72	2.383	81,28
Haute-Garonne	5.652	1.252	22,15	4.400	77,85
Gers	1.312	226	17,22	1.086	82,78
Gironde	4.923	1.598	32,46	3.325	67,54
Hérault	4.129	1.200	29,06	2.929	70,94
Ille-et-Vilaine	4.784	1.198	25,04	3.586	74,96
Indre	1.379	376	27,27	1.003	72,73
Indre-et-Loire	1.354	558	41,21	796	58,79
Isère	3.625	1.291	35,61	2.334	64,39
Jura	1.000	260	26,00	740	74,00
Landes	1.463	125	8,54	1.338	91,46
Loir-et-Cher	1.141	310	27,17	831	72,83
Loire	4.435	1.497	33,75	2.938	66,25
Haute-Loire	1.106	301	27,21	805	72,79
Loire-Atlantique	3.556	1.156	32,5	2.400	67,50
Loiret	1.205	466	38,67	739	61,33
Lot	908	150	16,52	758	83,48
Lot-et-Garonne	1.670	421	25,21	1.249	74,79
Lozère	379	71	18,73	308	81,27
Maine-et-Loire	3.421	623	18,21	2.798	81,79
Manche	3.127	596	19,05	2.531	80,95
Marne	3.045	930	30,54	2.115	69,46
Haute-Marne	1.096	256	23,36	840	76,64
Mayenne	1.014	293	28,89	721	71,11
Meurthe-et-Moselle	2.307	856	37,10	1.451	62,90
Meuse	480				
Morbihan	4.097	945	23,06	3.152	73,94

Département	Total ACTP	ACTP moins de 60 ans		ACTP plus de 60 ans	
		En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Moselle	3.404	819	24,06	2.585	75,94
Nièvre	2.034	500	24,58	1.534	75,42
Nord	8.890	3.840	43,20	5.050	56,80
Oise	1.825	876	48,00	949	52,00
Orne	2.208	497	22,51	1.711	77,50
Pas-de-Calais	7.393	2.432	32,90	4.961	67,10
Puy-de Dôme	3.060	781	25,52	2.279	74,48
Pyrénées-Atlantiques	4.335	784	18,08	3.551	89,92
Hautes-Pyrénées	2.003	410	20,47	1.593	79,53
Pyrénées-Orientales	3.882				
Bas-Rhin	3.433	1.480	43,11	1.953	56,89
Haut-Rhin	1.481	544	36,73	937	63,27
Rhône	8.776	2.778	31,65	5.998	68,35
Haute-Saône	847	237	27,98	610	72,02
Saône-et-Loire	1.719	520	30,25	1.199	69,75
Sarthe	3.320	682	20,54	2.638	79,46
Savoie	1.491	394	26,42	1.097	73,58
Haute-Savoie	379	88	23,22	291	76,78
Paris	6.502	3.453	53,10	3.049	46,90
Seine-Maritime	6.786	1.989	29,31	4.797	70,69
Seine-et-Marne	2.640	1.276	48,33	1.364	51,67
Yvelines	2.355	1.197	50,83	1.158	49,20
Deux-Sèvres	2.117	550	25,98	1.567	74,02
Somme	3.709				
Tarn	1.596	325	20,36	1.271	79,64
Tarn-et-Garonne	4.008	1.191	29,71	2.817	70,29
Var	1.597	472	29,55	1.125	70,45
Vaucluse	1.629	404	24,80	1.225	75,20
Vendée	1.301	428	32,90	873	67,10
Vienne	2.791	697	24,97	2.094	75,03
Haute-Vienne	1.843	448	24,31	1.395	75,69
Vosges	1.726				
Yonne	309	122	39,48	187	60,52
Territoire de Belfort	2.525	1.103	43,68	1.422	56,32
Essone	2.525	1.103	43,68	1.422	56,32
Hauts-de-Seine	4.233				
Seine-Saint-Denis	4.195	2.122	50,58	2.073	49,42
Val-de Marne	5.319	2.835	53,11	2.484	46,89
Val d'Oise	2.354	1.115	47,37	1.239	52,64
Guadeloupe	2.435	716	29,40	1.719	70,60

Département	Total ACTP	ACTP moins de 60 ans		ACTP plus de 60 ans	
		En valeur absolue	En %	En valeur absolue	En %
Martinique	1.585	542	34,20	1.043	65,80
Guyane	256	131	51,17	125	48,83
Réunion	3.696	1.687	45,64	2.009	54,36

Pour certains départements, le ministère concerné n'a pu fournir de chiffres ou bien les a donnés de manière incomplète, ce qui augure, semble-t-il, mal du calcul des dépenses de référence dans le cadre d'un texte sur une prestation dépendance.

Sur ce dernier tableau, seuls Paris, la Seine-Saint-Denis et le Val de Marne conservent une majorité d'ACTP servies à des personnes de moins de 60 ans. Mais cette majorité s'amenuise d'année en année. Déjà douze départements ont dépassé 80 % de personnes âgées de plus de soixante ans pour l'octroi de l'ACTP, le taux le plus fort étant enregistré par les Landes avec 91,46 %. Toutefois, il faut rappeler que ces statistiques ne font pas la distinction entre les personnes qui ont obtenu l'ACTP avant 60 ans et qui sont désormais âgés de plus de 60 ans et ceux à qui on a octroyé cette prestation après cet âge.

B. DES DISPOSITIFS ÉPARS AUX RÉSULTATS INÉGAUX : L'ACCUEIL EN ÉTABLISSEMENT, LES AUTRES MODES D'ACCUEIL ET L'INSERTION DANS LA SOCIÉTÉ.

L'accueil en établissement retentit des besoins encore non couverts qui sont importants ; conséquence de l'amendement Creton malgré l'intervention de la circulaire du 27 janvier 1995, émergence ou activité accrue de problèmes jusqu'ici peu traités comme l'autisme, les traumatisés crâniens, les handicapés vieillissants. Budgétairement, les autres modes d'accueil ne bénéficient traditionnellement que de peu de crédits. Pour 1996, il faut noter que l'article 30 du chapitre 47-21 (cf. Etats des crédits) du « bleu budgétaire » consacré au ministère de la solidarité entre les générations, consacre l'intégralité de son accroissement par rapport à 1995, soit 940.000 francs et + 4,95 %, certes à partir de crédits peu importants (19,940 millions de francs) au développement du maintien à domicile des personnes handicapées.

Votre rapporteur remarque que, pour la troisième année consécutive, les crédits déconcentrés en faveur des personnes handicapées situés à l'article 50 du chapitre 47-21 précité (anciennement article 80) sont globalisés avec

ceux en faveur des personnes âgées, ce qui ne paraît pas opportun, si l'on souhaite une clarification et une meilleure identification et évaluation des politiques publiques. Ces crédits apparaissent en augmentation par rapport à l'an passé (+ 8 millions et + 6,63) passant ainsi de 132,694 millions à 140.695 millions. Selon une réponse à un questionnaire, il semblerait que les 8 millions supplémentaires seraient attribués aux actions en faveur des handicapés (subventions aux services gestionnaires d'auxiliaires de vie qui étaient stabilisées depuis plusieurs années à 115,9 millions de francs).

Quant aux mesures purement destinées à favoriser l'insertion dans la société, elles concernent aussi bien l'intervention de textes, notamment en matière d'intégration scolaire, que les aspects financiers avec, notamment l'activité du Fonds interministériel pour l'accessibilité des personnes handicapées des bâtiments anciens d'Etat et ouverts au public.

1. L'accueil en établissements

Sur un plan strictement budgétaire, si l'on excepte les structures de travail protégé qui seront traitées dans le titre II consacré à l'insertion professionnelle, les crédits sont, au total, peu importants et centrés autour de deux pôles, les établissements à destination des jeunes sourds et aveugles et les subventions d'investissement aux établissements pour enfants et adultes.

Concernant le deuxième pôle, les subventions d'investissement aux établissements pour enfants et adultes, situé à l'article 10 du chapitre 66-20 du document budgétaire relatif au ministère de la solidarité entre les générations, les crédits de paiement croissent d'une manière tout à fait notable, puisqu'ils font plus que doubler (+ 124,82 % et + 44 millions) passant ainsi de 35,25 millions de francs en 1995 à 79,25 millions en 1996. Il faut préciser que ces crédits sont destinés à la poursuite de la réalisation de structures nouvelles notamment en matière de Maisons d'accueil spécialisées. En revanche, les crédits relatifs aux autorisations de programme restent stables, à 85 millions, ce qui peut s'avérer inquiétant dans la mesure où les besoins sont croissants.

A propos du premier pôle, les subventions concernant les établissements à destination des jeunes sourds et aveugles et les crédits de formation des enseignants, c'est la résultante de plusieurs lignes budgétaires que votre rapporteur a dû collationner pour pouvoir apprécier l'action de l'Etat dans ce domaine. Il s'agit, tout d'abord, du centre national de formation des enseignants intervenant auprès des jeunes sourds qui est situé à l'article 50 du chapitre 43-33 des crédits du ministère de l'intégration et de la ville. Ses crédits restent stables, donc baissent en francs constants. Les deux autres lignes budgétaires appartiennent au ministère de la solidarité entre les générations. Du fait du transfert de crédits consécutifs à la partition de

l'ancien Ministère des affaires sociales, de la santé et de la ville, l'article 70 du chapitre 56-10 consacré aux établissements nationaux pour jeunes sourds et aveugles est devenu l'article 10. Il concerne, en 1996, les travaux de sécurité à l'institut de jeunes sourds de Metz-Borny. Force est de constater que ces subventions d'investissement décroissent fortement, qu'il s'agisse des crédits de paiement, qui passent de 1,5 million en 1995 à 300.000 francs, soit une baisse de 1,2 et de 80 %, ou des autorisations de programme qui chutent de 5 millions en 1995 à 1 million en 1996, soit une baisse de 4 millions et également de 80 %. En revanche, concernant le personnel enseignant de ces établissements, qu'il peut examiner à l'article 10 du chapitre 36-21, votre rapporteur constate un léger accroissement des crédits qui passent de 75,52 millions en 1995 à 76,82 en 1996, soit une hausse de 1,3 million et 1,72 %. Ceci correspond notamment à la création d'un emploi de professeur d'enseignement général à l'institut national des sourds de Chambéry.

Compte tenu de l'analyse qui vient d'être menée, votre rapporteur tient à préciser combien il regrette « l'éclatement » de ces crédits entre l'intégration et la ville et la solidarité entre les générations, alors même qu'il déplore, depuis la création de l'avis, l'« éparpillement » des crédits en faveur des handicapés qui rend extrêmement difficile la lisibilité de la politique menée par l'Etat en ce domaine. Il ne peut qu'espérer que la nomination d'un délégué interministériel aux personnes handicapées, en l'occurrence M. Patrick Segal, et la réunion en un seul ministère des affaires sociales et du travail contribueront à accroître la lisibilité et la cohérence de la politique suivie et des crédits destinés à la financer.

a) *L'état des lieux*

En ce qui concerne les établissements d'éducation spéciale, il faut noter que 23.000 enfants y ont été orientés pendant l'année scolaire 1992-1993, suite à une première demande auprès d'une CDES. Mais pour 14,35 % d'entre eux, soit 3.300 personnes, cette orientation était relative aux services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD).

Votre rapporteur tient à souligner que, contrairement à l'année précédente où il avait dû reprendre les statistiques du 31 décembre 1991, il dispose désormais de chiffres actualisés au 1er janvier 1994 (cf. tableaux ci-après).

La quasi-stabilisation des places disponibles globalement dans ces établissements pour enfants handicapés, avec une régression de 1990 à 1992 et une légère croissance de 1992 à 1994 recouvre des évolutions en sens contraire, comme le confirment les tableaux ci-après avec une baisse continue du nombre des places en établissements d'éducation spéciale depuis 1985 (seulement 79.897 places au 1er janvier 1994, soit - 11,5 % par rapport à

1985) et une hausse importante des places en services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD) qui s'élèvent à 9.735 au 1er janvier 1994 contre 3.196 en 1985 -soit un peu plus du triple en neuf ans- et 7.950 au 1er janvier 1992 (soit + 22,45 % en l'espace de deux ans). Le redéploiement est donc clair en faveur des SESSAD mais aussi en faveur de la création de places pour enfants et adolescents polyhandicapés, multi-handicapés sensoriels ainsi que celle de places en instituts de rééducation pour enfants atteints de troubles de la conduite et du comportement.

Parallèlement, on peut constater une nette amélioration du taux d'occupation des établissements, selon les cas, de 94 % à 100 %, ce que l'on peut interpréter comme un net effort dans la gestion.

Evolution des capacités installées des établissements d'éducation spéciale et des Services de soins à domicile, de 1985 à 1994

	Nombre de places installées					Total au 01.01.1994
	31.10.1985	01.01.1988	01.01.1990	01.01.1992	01.01.1994	
Etabt. d'éducation spéciale pour enfants et adolescents déficients mentaux	89.268	85.385	84.499	81.205	79.897	1.244
Etabt. d'éducation spéciale pour enfants et adolescents polyhandicapés	423	522	562	710	1.782	56
Instituts de rééducation	13.901	13.723	14.012	13.715	14.804	285
Etabt. d'éducation spéciale pour enfants et adolescents déficients moteurs	7.900	8.300	7.641	7.439	7.826	125
Etabt. d'éducation sensorielle pour enfants et adolescents déficients visuels	3.024	3.181	2.929	2.786	2.985	34
Etabt. d'éducation sensorielle pour enfants et adolescents déficients auditifs	8.208	8.582	8.298	7.782	8.272	99
Etabt. d'éducation sensorielle pour sourds-aveugles	1.796	2.013	2.290	2.032	2.044	23
Services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD)*	3.196	4.875	6.263	7.950	9.735	382
Total	127.716	126.581	126.494	123.619	127.345	2.248

Source : SESI - Bureau ST7 - Enquête ES

* : pour apprécier le nombre total de places de soins et d'éducation à domicile, il convient d'ajouter à la capacité des services (SESSAD) celle des sections qui assurent ce même service au sein d'établissements d'éducation spéciale (cf. tableau ci-dessous).

Places installées d'éducation spéciale et de soins à domicile

	Nombre de places installées				
	31.10.1985	01.01.1988	01.01.1990	01.01.1992	01.01.1994
Au sein de sections dans les établissements pour enfants et adolescents handicapés **	1.757	1.774	2.018	2.298	3.807
Au sein de services d'éducation spéciale et de soins à domicile (SESSAD)	3.196	4.875	6.263	7.950	9.735
Total des places d'éducation spéciale et de soins à domicile	4.953	6.649	8.281	10.248	13.542

Source : SESI - Bureau ST7 - Enquête ES

** Les capacités indiquées ici sont intégrées dans le tableau précédent au sein des établissements qui accueillent ces sections.

En ce qui concerne les établissements d'hébergement pour adultes, ils se partagent de manière inégale en foyers d'hébergement (1.152 au 1er janvier 1994), foyers occupationnels (718 au 1er janvier 1994), et les Maisons d'accueil spécialisées (208 au 1er janvier 1994). (cf tableau ci-après)

Plus particulièrement, en ce qui concerne l'achèvement du plan triennal (1991-1993) relatif au MAS, la conjoncture difficile a conduit à ralentir celui-ci. Ce plan a toutefois permis la création de 4.341 places ventilées en 2.171 places de MAS et 2.170 places de foyers à double tarification. Au 31 décembre 1993, le total de places installées s'élevait à 8.469, l'ambition étant de parvenir à 13.200 places. La situation est donc loin d'être satisfaisante. De plus, les situations sont très inégalitaires selon les régions. La région Ile-de-France apparaît relativement déshéritée pour diverses raisons, surcoûts fonciers importants et difficulté à trouver des promoteurs. Cependant, si cet argument semble valable pour Paris qui ne compte que deux MAS et d'autres grandes agglomérations, il semble insuffisant pour expliquer le problème pour l'ensemble de la région. Certains maires seraient, en effet, tout à fait prêts à mettre à disposition des terrains. Il convient toutefois de noter, selon les informations communiquées de votre rapporteur que dans le cadre des contrats Etat-régions, la région Ile-de-France bénéficie d'une priorité d'affectation de crédits et de places en MAS.

Etablissements d'hébergements pour adultes

Type de structure /Date	Nombre de structures					Nombre de places installées					Nombre de personnes accueillies				
	31.10 1985	01.01 1988	01.01 1990	01.01 1992	01.01 1994	31.10 1985	01.01 1988	01.01 1990	01.01 1992	01.01 1994	31.10 1985	01.01 1988	01.01 1990	01.01 1992	01.01 1994
Foyers d'hébergement	847	936	1.019	1.096	1.152	28.266	30.924	32.816	35.005	36.589	27.132	30.155	31.941	33.698	35.678
Foyers occupationnels	235	347	472	606	718	10.743	13.808	17.428	20.752	24.422	10.412	13.459	17.073	20.464	23.939
Foyers à double tarification *	///	///	///	...	102	///	///	///	...	3.312	///	///	///	...	3.219
Maisons d'accueil spécialisées	84	119	164	190	208	3.414	4.726	6.322	7.534	8.469	3.339	4.641	6.205	7.529	8.346
TOTAL	1.166	1.402	1.655	1.892	2.180	42.423	49.458	56.566	63.291	72.792	40.883	48.255	55.219	61.691	71.182

* : Les foyers à double tarification ne sont isolés dans l'enquête ES que depuis sa dernière version (01.01.1994)

Maisons d'accueil spécialisées
(situation par région au 1er janvier 1994)

Régions	Chiffres		Capacité d'accueil		Places pour 1.000 habitants
	Nombre	%		%	
Alsace	7	3,4	257	3,0	0,3
Aquitaine	13	6,3	493	5,9	0,3
Auvergne	5	2,4	193	2,3	0,3
Basse Normandie	15	7,2	498	5,9	0,7
Bourgogne	4	1,9	151	1,8	0,2
Bretagne	7	3,4	287	3,4	0,2
Centre	5	2,4	170	2,0	0,1
Champagne-Ardenne	5	2,4	290	3,4	0,4
Corse	1	0,5	17	0,2	0,1
Franche Comté	7	3,4	257	3,0	0,4
Haute Normandie	3	1,4	140	1,7	0,1
Ile-de-France	16	7,7	533	6,3	0,1
Languedoc Roussillon	14	6,7	554	6,5	0,5
Limousin	12	5,8	451	5,3	1,2
Lorraine	10	4,8	437	5,2	0,4
Midi Pyrénées	21	10,1	856	10,1	0,7
Nord - Pas-de-Calais	10	4,8	558	6,6	0,3
Pays de la Loire	14	6,7	564	6,7	0,3
Picardie	8	3,8	292	3,4	0,3
Poitou Charentes	4	1,9	129	1,5	0,2
PACA	8	3,8	385	4,5	0,2
Rhône Alpes	18	8,7	907	10,7	0,3
Total	207	100	8.424	100	0,3

b) Des problèmes qui restent pendents malgré quelques avancées

Il y a eu en effet, au cours de l'année qui vient de s'écouler quelques avancées même si nombre de problèmes sont loin d'être résolus. En effet, Mme Simone Veil, alors Ministre d'Etat, ministre des affaires sociales, de la Santé et de la Ville, avait diligemment un certain nombre de rapports et pris plusieurs textes réglementaires sur un certain nombre de questions nouvelles ou prenant de plus en plus d'ampleur, autisme, traumatisés crâniens, placement d'enfants dans les établissements belges, conséquences de l'amendement Creton. Par ailleurs, les conséquences de la rénovation des annexes XXIV (du décret de 1956) se font toujours sentir.

Votre rapporteur, l'an passé, avait fortement attiré l'attention de votre commission des Affaires sociales sur les conséquences néfastes tant pour les enfants, les familles de ceux-ci, les jeunes adultes et les établissements de « l'amendement Creton », nom donné à l'article 22 de la loi portant DDOS n° 89-09 du 13 janvier 1989. Votre commission avait alors approuvé un amendement de votre rapporteur visant à obliger les COTOREP et les CDES à réexaminer le cas de tous les adultes bénéficiant de

l'amendement Creton dans un délai de deux ans, afin de vider ce dernier de ses effets que tout le monde s'accorde à trouver nocifs malgré la générosité des intentions initiales.

Cet amendement, présenté par votre rapporteur lors de la discussion de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 1995 avait été retiré devant la promesse de Mme Simone Veil de prendre une circulaire visant à résoudre ce problème qui pesait de plus en plus sur la trésorerie des Instituts médico-professionnels. Ceux-ci, en effet, étaient obligés de garder un nombre croissant de jeunes adultes qui devaient être pris en charge par la collectivité et/ou l'organisme dont ils auraient dû dépendre en fonction de leur état, s'il y avait eu les places nécessaires. La situation au 30 septembre 1994 était ainsi inquiétante avec 6.221 jeunes adultes en attente d'un placement dans une structure pour adulte handicapé.

Parmi ceux-ci, 53 % étaient en attente d'une orientation en travail protégé, d'où la nécessité de création massive de places en CAT, bien que la conjoncture financière ne s'y prête pas, 25 % devaient rejoindre un foyer occupationnel et, enfin, 22 % devaient être accueillis en MAS ou en foyer à double tarification.

La circulaire promise -elle porte la date du 27 janvier 1995- est parue. Elle devait également tirer les conséquences de l'avis et de la décision rendus le 11 juin 1993 par le Conseil d'Etat. Celui-ci avait, en effet, considéré que les frais d'hébergement et les frais de soin, à l'exclusion de tous autres frais, effectivement occasionnés par le maintien d'une personne handicapée dans un établissement d'éducation spéciale devaient être supportés par la ou les personnes morales normalement compétentes pour prendre en charge les frais de même nature entraînés par le placement de cette personne dans la catégorie d'établissements vers laquelle elle avait été orientée par la COTOREP. Le Conseil d'Etat avait également précisé que les frais ne pouvaient être mis à la charge de l'Etat, en l'absence de texte législatif le mentionnant.

Cette circulaire apportait donc un certain nombre de précisions. Elle rappelait que les frais incombant aux organismes ou collectivités payeurs ne pouvaient être différents de ceux qui devaient incomber à ceux-ci en cas de placement effectif dans les structures désignées par les COTOREP. Elle mentionnait ainsi que le département n'était redevable que des frais d'hébergement lorsque le placement aurait dû se faire en foyer occupationnel, en foyer de vie ou en foyer à double tarification. Elle demandait à ce que la tarification intègre, en conséquence, une recette en atténuation correspondant à la participation des conseils généraux. Elle concluait que la recette en atténuation devait être calculée sur la base du tarif moyen constaté dans les foyers occupationnels, ou de vie et, là, où ils existaient, des foyers à double

tarification, placés sous compétence du département où la personne a conservé son domicile de secours. En cas d'absence de ces structures dans le département du domicile de secours, cette recette devait être calculée sur la base de moyenne pondérée des tarifs des mêmes catégories d'établissements dans le département d'accueil.

Elle précisait également la date d'effet de prise en charge par le département et instaurait une sorte de priorité dans l'octroi des nouvelles places créées, qu'elles soient en CAT ou en MAS, pour les jeunes adultes bénéficiant de « l'amendement Creton ». Elle invitait aussi les COTOREP et les CDES à traiter les dossiers de maintien au titre de l'amendement Creton, avant le 20ème anniversaire de l'intéressé, afin d'éviter les ruptures de prise en charge. Elle demandait, de plus, au représentant de l'Etat dans les départements d'engager une concertation avec les parties concernées afin de tenter de trouver une solution aux contentieux antérieurs à l'intervention de cette circulaire.

Toutefois, cette circulaire, selon plusieurs associations de handicapés auditionnées par votre rapporteur lors de la préparation de son avis, semble très complexe, difficilement applicable et n'avoir rien résolu.

D'ailleurs, les associations ne sont pas les seules à trouver ce texte complexe dans la mesure où un texte du 21 août 1995 a dû expliciter aux services déconcentrés les modalités de calcul des prix de journée dans les établissements prenant en charge de jeunes adultes au titre de l'amendement Creton.

De plus, afin de tenter de solutionner les difficultés éventuelles du terrain, une mission d'appui a été créée. Cette mission devrait très prochainement rendre ses conclusions, vraisemblablement en décembre. Parallèlement, à la fois une évaluation de l'application de la circulaire et un nouveau recensement des effectifs concernés par l'amendement Creton sont en cours.

Une autre question a fait l'objet, cette année, d'un premier texte : l'autisme. En effet, les enfants et adultes atteints d'autisme et leurs familles se trouvent confrontés au problème de l'absence de structures adaptées dans de nombreux départements. Ceci implique, soit le placement dans un département éloigné, ou même à l'étranger (Belgique), soit le maintien dans la famille avec la contrainte de tous les instants que cela implique. A cet égard, pas moins de trois rapports, l'un de l'Inspection générale des Affaires sociales¹, l'autre de l'Agence nationale pour le développement de l'évaluation

¹ *Rapport de l'IGAS n° 94-099 sur la prise en charge des enfants et adolescents autistes - octobre 1994*

médicale (ANDEM)¹, le troisième émanant des services du ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville², ont été diligentés l'an passé afin de parfaire la connaissance de cette affection et de ceux qui en sont victimes. De plus, une circulaire interministérielle AS/EN n° 95-12 en date du 27 avril 1995, fort importante, est intervenue sur le sujet. Son titre complet est « circulaire relative à la prise en charge thérapeutique, pédagogique et éducative et à l'insertion sociale des enfants, adolescents et adultes atteints d'un syndrome autistique ». Celle-ci définit l'exigence d'un plan d'action pour cinq ans dans chaque région afin de mettre en oeuvre un réseau de prises en charge en faveur des enfants, adolescents et adultes concernés.

Pour faciliter la mise en oeuvre de cette circulaire ambitieuse qui bénéficie pour 1995 et 1996 d'une enveloppe de crédits de 100 millions de francs, le ministère a organisé au bénéfice de ses services déconcentrés (DRASS - DDASS) une journée de travail sur l'autisme le 27 juin 1995, notamment sur les techniques d'évaluation des besoins. Cette journée a également permis de préciser l'organisation de l'appel d'offres qui ouvre droit à la création de places à hauteur de 100 millions de francs financés par l'assurance maladie.

Ensuite, une lettre circulaire du 21 août 1995 a décrit les principaux critères techniques et financiers auxquels doivent répondre les projets sélectionnés au plan régional. Désormais, toutes les régions ont fait parvenir leurs demandes, classées par ordre décroissant de priorité. 50 projets devaient être sélectionnés, ce qui devait correspondre à la création de plus de 600 places nouvelles. Il semble que la sélection soit désormais opérée. Il faut noter, à cet égard, que certaines associations ont attiré l'attention de votre rapporteur sur le fait que, dans certains cas, la sélection leur semblait prédéterminée.

Les crédits correspondants vont être notifiés au cours du dernier trimestre de cette année et vont faire l'objet d'une consommation progressive au cours de l'exercice 1996. Il paraît souhaitable, à cet égard, de consacrer au moins 60 % de l'enveloppe aux adolescents et aux jeunes adultes. Mais il est clair qu'aucune autre enveloppe dédiée aux autistes ne sera individualisée dans la circulaire relative au taux directeur de 1996, applicable aux institutions médico-sociales.

Les plans quinquennaux régionaux seront arrêtés à la fin du premier trimestre 1996. Un délai supplémentaire de trois mois a été accordé, en effet, aux services déconcentrés.

¹ Rapport de l'ANDEM sur l'autisme - novembre 1994

² Rapport de la direction de l'action sociale sur l'accueil des adultes autistes - janvier 1995

Selon le ministère, sur la base de ces plans et de la programmation que cela implique pour les années 1997 à 2000, les différentes circulaires budgétaires pourront individualiser des moyens supplémentaires pour cette opération, en complément des ressources dégagées par redéploiements de moyens existants ou grâce à des marges de manoeuvre régionales.

Enfin, deux groupes de travail devaient être mis en place en septembre 1995 afin, tout d'abord, d'améliorer l'organisation et le contenu des formations des professionnels, ce qui apparaît nécessaire, ensuite de développer des programmes d'aide à la vie quotidienne des familles. L'ANDEM devrait remettre en avril 1996 un rapport sur les critères diagnostiques sur l'autisme ainsi que sur les outils méthodologiques d'évaluation des prises en charge des autistes.

Sans que cela concerne uniquement les autistes, enfants ou adultes, s'est développé le placement dans des établissements belges de personnes lourdement handicapées françaises, du fait de l'insuffisance du nombre des places disponibles. Un rapport de l'IGAS a donc également été diligenté sur ce point. Il a permis de constater le développement de cette tendance (1.297 personnes placées en Belgique en 1994 contre 1.110 à la fin de 1988) sans qu'il soit réellement possible de ventiler avec certitude les types de handicaps concernés. Toutefois, les personnes atteintes de troubles profonds du comportement, les cas sévères et les personnes polyhandicapées sont les plus nombreuses.

S'agissant des structures belges, le rapport a constaté que 66 établissements¹ étaient concernés, dont 47 autorisés par la DRASS du Nord-Pas-de-Calais à recevoir des ressortissants français. Les établissements sont agréés par les autorités belges et gérés par des entités juridiques à but non lucratif. De fait, comme il est logique, dans ces établissements, il y a une forte participation des ressortissants du département du Nord (59,9 %) et du Pas-de-Calais (6,6 %). Les personnes handicapées placées en Belgique sont plutôt des adultes (49,5 % à 20 ans et plus), avec une durée de présence importante (+ de 5 ans pour 44 % d'entre elles). En revanche, le nombre des bénéficiaires de l'amendement Creton parmi cette population n'est pas exactement connu.

Sur le plan de la prise en charge, c'est l'article R 332-2 du code de la sécurité sociale qui s'applique. Celui-ci prévoit que les assurés sociaux et leurs ayants-droit qui ne peuvent recevoir des soins appropriés à leur état en France peuvent obtenir le remboursement des frais de soins dispersés à l'étranger.

¹ Ce sont souvent des établissements de grande capacité, comportant un internat toute l'année.

A partir de ce constat, deux procédures sont possibles : l'établissement d'une convention entre la structure d'accueil étrangère et l'assurance maladie, qui prévoit la fixation d'un prix de journée et est soumise à l'agrément du ou des ministres concernés, ou bien, à titre exceptionnel, en l'absence de convention, un remboursement forfaitaire des soins délivrés à l'étranger, après avis favorable du contrôle médical. Une vingtaine de conventions ont été signées entre 1970 et 1983. Toutefois, les conditions du suivi par la sécurité sociale du fonctionnement des établissements concernés ont semblé insuffisantes. Une circulaire de la Caisse nationale d'assurance maladie en date du 12 février 1991 a donc posé le principe du refus de nouvelles conventions afin de tarir progressivement ce processus de placement. Depuis cette date, aucune nouvelle convention n'est donc intervenue. Mais cela n'a pas pour autant ralenti le placement. Au contraire, en 1994, un placement sur cinq s'est effectué dans un établissement non conventionné.

Mais les CDES disposent de toujours aussi peu d'informations sur le fonctionnement des établissements belges et c'est la CNAM qui continue d'avoir un rôle prééminent. Dans la pratique, le médecin conseil régional de Lille centralise et gère l'ensemble des dossiers, selon les informations qui ont été fournies à votre rapporteur. Or ce médecin dépend complètement pour cela des informations que lui transmettent ses confrères.

La qualité des établissements belges n'est absolument pas en cause. En outre, leur coût de fonctionnement apparaît moindre que celui des établissements français comparables, d'où l'attractivité de ceux-ci compte tenu des capacités insuffisantes des régions comme le Nord-Pas-de-Calais ou l'Ile-de-France.

Face à ce constat, la mission de l'IGAS a, dans l'optique d'un maintien du placement en Belgique, proposé trois pistes. Tout d'abord, elle a suggéré de rendre aux CDES la plénitude de leurs attributions en matière de décision d'orientation et de placement. Elle a également souhaité l'attribution d'une compétence particulière à la DRASS du Nord-Pas-de-Calais et à la CRAM Nord-Pas-de-Calais pour leur permettre de tenir une place plus efficace en matière de placement d'enfants handicapés en Belgique. Elle s'est enfin prononcée en faveur de la mise à jour des conventions passées et de l'évaluation des prises en charge.

Mme Simone Veil, ministre d'Etat, ministre des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville avait également diligenté une enquête de l'IGAS, sur la prise en charge des traumatisés crâniens qui n'est pas uniquement du ressort des établissements d'accueil mais qui l'est en partie.

Le rapport de l'IGAS remis en mai 1995 (n° 95.075) a dressé un constat tout à fait préoccupant sur les difficultés de prise en charge pour ce type de handicap, très méconnu mais qui s'accroît du fait conjugué de la multiplication des accidents de la route et des progrès médicaux.

Ainsi, chaque année, 5.000 nouveaux cas graves ne pourront retrouver ce que l'on peut appeler une vie normale, nouveaux cas qui viennent s'ajouter aux 150.000 personnes déjà atteintes d'un tel traumatisme. Ces chiffres s'avèrent tout à fait considérables.

Face à cet inquiétant constat, l'IGAS a proposé quatre séries de pistes. Elle a souhaité d'abord, et c'est logique, que soit affinée la connaissance épidémiologique de la population concernée grâce à l'INSERM. Il lui est également apparu indispensable de perfectionner et de compléter les procédures d'expertise et d'indemnisation. La troisième piste consiste à améliorer les procédures d'orientation et de suivi, notamment par la création d'unités d'observation, d'évaluation et d'orientation, situées en aval des services de réadaptation professionnelle. La quatrième et dernière piste est très vaste et ambitieuse puisqu'elle vise à faciliter l'intégration sociale et la réinsertion professionnelle des traumatisés crâniens, grâce, d'abord, à des structures médico-sociales adaptées à ce handicap, et enfin à des programmes de formation professionnelle et d'intégration en entreprise, pour les personnes qui seraient en mesure de reprendre un travail en milieu ordinaire.

Le ministère, selon les informations communiquées à votre rapporteur, étudierait actuellement les possibilités de construire des réseaux régionaux ou inter-régionaux, qui pourraient réaliser une prise en charge à la fois sanitaire, médico-sociale et d'insertion professionnelle des traumatisés crâniens.

Concernant uniquement l'enfance handicapée, votre rapporteur se doit de faire le point sur la rénovation des annexes XXIV (du décret de 1956).

En effet, la mise aux normes des établissements et services agréés au titre des annexes XXIV (décrets du 22 avril 1988 et du 27 octobre 1989) n'a pu être achevée en totalité dans les délais impartis (soit deux à trois ans à compter de la publication du décret). Ainsi un tiers des établissements agréés ont fait un véritable effort. Un deuxième tiers a été agréé avec des projets peu novateurs. Enfin, un dernier tiers n'est pas encore passé en CROSS.

A cet égard, l'étude des schémas départementaux réalisée par le Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations (CTNERHI) est pleine d'enseignements. Elle révèle ainsi que, dans tous les départements qui ont réalisé un schéma, soit un tiers, des

priorités ont été dégagées en particulier en faveur des polyhandicapés, et des enfants présentant des troubles graves de la personnalité.

Les rééquilibrages géographiques interviennent progressivement, par le redéploiement de places de SESSAD ou de demi-internat. De même, l'idée du travail en réseau s'inscrit de plus en plus au sein du dispositif de prise en charge, d'où d'ailleurs, le souhait d'une planification régionale. A cet égard, une réflexion visant à rendre plus pertinentes et efficaces les procédures de planification sur le secteur médico-social est en cours.

La rénovation des annexes XXIV s'est évidemment heurtée à un problème de moyens. Un effort d'accompagnement de la réforme a été mis en oeuvre à la fois dans le cadre du redéploiement des enveloppes médico-sociales, mais également par l'octroi, au plan régional et national, d'une enveloppe spécifique complémentaire.

Cette enveloppe, qui était de 0,10 % soit 29,2 millions de francs, pour l'exercice 1995, au plan national procède à un réajustement d'une part en faveur des services d'éducation spéciale et de soins à domicile et d'autre part, en faveur du développement des capacités d'accueil pour les enfants et adolescents les plus lourdement handicapés (polyhandicapés, autistes). Votre rapporteur aurait souhaité avoir plus de précisions pour les crédits alloués en 1996.

Enfin dernier point des problèmes qui se posent et qui n'ont pas été ou pas totalement solutionnés, votre rapporteur souhaite aborder le sujet du statut juridique des foyers à double tarification et de la répartition des compétences en matière de handicaps. Les deux sujets sont liés dans la mesure où l'assemblée des présidents de conseils généraux lie la solution de la première question à la remise à plat de la seconde qui doit de plus s'inscrire dans le cadre de l'application de l'article 65 de la loi du 4 février 1995 d'orientation de développement et d'aménagement du territoire.

Il est vrai que les foyers à double tarification, créés il y a presque dix ans par une simple circulaire (du 14 février 1986) et qui représentent aujourd'hui près de 3.500 places d'accueil pour une population lourdement handicapée, c'est-à-dire la même qui est accueillie en MAS, souffrent d'une insuffisance de leur base juridique. Selon les consultations juridiques auxquelles il a été procédé, il semble qu'il ne faille pas en passer par la loi. Toutefois, l'intervention d'un statut de ces établissements avec une base juridique solide est indispensable tout comme la clarification des compétences entre les différentes collectivités et organismes. Un groupe de travail composé de représentants de l'Etat et de l'Assemblée des Présidents de Conseils Généraux a été constitué en 1994 afin d'analyser les conséquences de la décentralisation en matière de handicap. Au cours du premier semestre 1994,

ce groupe de travail s'est réuni à six reprises sans parvenir à conclure. Le Gouvernement actuel souhaite reprendre cette réflexion. La clarification de la répartition des compétences sera vraisemblablement un élément important dans le débat général sur la réforme de l'Etat et des services publics (cf circulaire du 26 juillet 1995) et elle est le thème de la loi prévue par la loi d'orientation sur le développement et l'aménagement du territoire.

Enfin, votre rapporteur regrette qu'une réflexion d'ensemble n'ait pas véritablement été menée sur le problème grandissant, grâce aux progrès médicaux, des handicapés vieillissants. Il doit mentionner toutefois que le ministère concerné participe aux travaux sur le thème du vieillissement des personnes handicapées menés par le Conseil de l'Europe qui devrait rendre un rapport sur ce sujet au cours du 1er semestre 1996.

2. Les autres modes d'accueil : le bilan lacunaire de la loi du 10 juillet 1989

En effet, cette loi relative à l'accueil, par les particuliers, à leur domicile, à titre onéreux, de personnes âgées ou handicapées adultes semble ne pas rencontrer un grand succès mais lorsque l'on souhaite en avoir une évaluation précise, les services du ministère concernés arguent du fait que c'est un dispositif décentralisé au niveau du département et des conseils généraux. Ils concluent qu'il est de ce fait même difficile d'évaluer le nombre de personnes âgées bénéficiaires d'un accueil en placement familial. Cette situation apparaît tout à fait insatisfaisante à votre rapporteur qui ne dispose que d'un bilan très succinct qui a été réalisé en 1992. Celui-ci dénombrait 4.458 personnes au total qui bénéficiaient de ce mode d'accueil, dont 1.722 personnes handicapées, soit 38,63 %. Toujours en 1992, concernant les accueillants, 2.815 personnes avaient fait l'objet d'un agrément et 2.891 demandes étaient en cours. Mais votre rapporteur ne possède aucune indication sur la manière dont est appliquée cette législation et son succès selon les départements.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur, il semblerait que des mesures soient à l'étude afin de promouvoir ce mode de prise en charge. Les efforts devraient porter sur la formation préalable des familles d'accueil, sur le caractère révisable de leur agrément, compte tenu de l'évolution de l'état de la personne accueillie et peut-être sur le statut des accueillants qui pose problème, le régime fiscal de leur rémunération et celui des loyers perçus. Votre rapporteur regrettait d'ailleurs de ne pas voir de telles dispositions figurer dans le projet de loi visant à créer une prestation d'autonomie. Le report de ce projet devrait permettre, du moins votre rapporteur l'espère-t-il, d'étudier et de peaufiner les dispositions suggérées,

ainsi que de résoudre les incohérences entre la loi de 1989 et ledit projet sur le plan des possibilités de la famille à prendre en charge la personne. Toutefois, votre rapporteur maintient l'idée de la nécessité préalable de mener une évaluation globale de la loi sur l'accueil à titre onéreux avant d'envisager toute mesure. Il s'agit d'une disposition de simple bon sens.

3. L'insertion dans la société

Cette insertion commence par le milieu scolaire. A cet égard, cette année a vu la publication de deux circulaires importantes datant du même jour, le 17 mai 1995, sur l'intégration scolaire des préadolescents et adolescents handicapés dans les collèges et dans les lycées.

a) *L'insertion scolaire : l'intervention des circulaires du 17 mai 1995*

La première de ces circulaires, la n° 15-124, relative à l'intégration scolaire des préadolescents et adolescents présentant des handicaps au collège et au lycée, a rappelé les dispositions antérieures, et les principes qui doivent guider cette intégration. Elle insiste notamment sur le fait que l'intégration doit être organisée à partir des besoins de l'enfant et ne pas se limiter à une simple socialisation. Cette intégration ne doit pas être imposée mais faire l'objet d'une préparation qui associe l'établissement, les familles et les élèves. Si votre rapporteur ne peut que se féliciter d'aussi bonnes intentions, il s'interroge toutefois sur les moyens réels octroyés par le ministère de l'Education nationale, qu'ils soient matériels ou en personnels. Il constate, en effet, que selon la circulaire, « cette politique d'intégration doit être inscrite dans le projet d'établissement, avec tous les moyens d'accompagnement qu'elle requiert ». Or, ces moyens s'avèrent bien difficiles à trouver. Selon le texte, la mise en oeuvre reposera sur deux éléments fondamentaux : la convention d'intégration et le projet individuel de formation. La convention d'intégration -prévue par la circulaire du 29 janvier 1983- pourra être signée, selon les cas, avec un centre de soin, un établissement ou service spécialisé, ou même, s'il contribue à l'intégration, les administrations, les collectivités territoriales ou les associations.

Parallèlement, le rôle des CDES est fortement réaffirmé en amont. Celles-ci sont donc chargées d'examiner la situation de chaque élève, de déterminer la scolarisation adaptée au handicap de l'enfant et de vérifier les conditions d'accompagnement nécessaires à la réalisation du projet individuel d'intégration. Ceci paraît bien ambitieux à votre rapporteur dans la mesure où ces commissions ne sont pas totalement informatisées et manquent encore de moyens. Ces accompagnements nécessaires, recensés par les CDES, pourront

être dispensés hors des établissements par des services médico-éducatifs. Cela nécessitera une plus grande synergie entre l'ensemble des partenaires. Celle-ci sera théoriquement réalisée grâce au groupe académique placé auprès du recteur et qui est en charge du suivi et de la rénovation des enseignements adaptés. Ce groupe sera renforcé dans ce but et il aura également une tâche de suivi et de recensement des besoins. Votre rapporteur se demande également si ce groupe académique, même renforcé, aura les moyens de mener à bien cette tâche.

La deuxième circulaire -la n° 95-125 vise à mettre en place des dispositifs permettant des regroupements pédagogiques d'adolescents présentant un handicap mental en créant des unités pédagogiques d'intégrations (UPI). Celles-ci doivent accueillir des adolescents de 11 à 16 ans orientés par la CDES qui manifestent des capacités cognitives et sont capables de tirer profit de ces dispositions. Dans l'esprit des promoteurs de cette circulaire, celle-ci ne doit pas faire disparaître les intégrations individuelles qui leur demeurent souhaitables, chaque fois que c'est possible. Les UPI dont l'effectif est limité à 10, sont destinées à compléter les autres formes d'accueil et à permettre des regroupements pédagogiques d'élèves handicapés mentaux pouvant bénéficier de périodes d'alternance même très courte dans les classes ordinaires.

Le lien se fait avec la circulaire précédente, dans la mesure où l'UPI doit définir son projet pédagogique et éducatif qui doit être intégré au projet général du Collège. Parallèlement la création des UPI est effectuée en fonction des besoins définis dans le projet départemental fixant annuellement les axes de la politique départementale en matière d'adaptation, d'intégration scolaire et d'enseignement spécialisé : le collège d'accueil doit signer une convention avec un SESSAD dépendant d'un IMP-IMPRO plutôt qu'avec un centre de soin indépendant de ce type de structures. Enfin, la collaboration et la coordination entre les différents partenaires sont définies comme indispensables.

Votre rapporteur estime ces initiatives intéressantes. Toutefois, il ne peut que constater que la réussite de celles-ci dépendra essentiellement des moyens dont elles disposeront et des bonnes volontés qu'elles rencontreront sur le plan local.

b) La question de l'accessibilité

L'accessibilité des personnes « à mobilité réduite » selon la terminologie utilisée au plan européen, aux bâtiments publics ou privés et à la voirie est un élément essentiel de leur intégration sociale. A cet égard, il faut noter que la loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux

d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public est désormais totalement applicable grâce à la parution du décret n° 95-260 du 8 mars 1995 relatif à la commission consultative de sécurité et d'accessibilité. Cette commission a été instituée dans chaque département à partir du 11 juillet 1995. Elle a pour mission de rendre des avis, lorsque son intervention est prévue par un texte et a également une mission générale de réflexion à la demande du préfet sur toute question relative à la sécurité civile et sur les aménagements destinés à rendre accessibles aux personnes handicapées les installations ouvertes au public et à la voirie.

Au titre de ses compétences obligatoires, cette commission rend notamment des avis sur l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public le contrôle a priori de la commission doit d'abord s'exercer lors de la demande de permis de construire ou d'autorisation de travaux. Il s'exerce également lors de l'autorisation d'ouverture.

Parallèlement, une circulaire du Premier ministre en date du 27 mai 1994 a défini le rôle et les objectifs du Fonds interministériel pour l'accessibilité aux personnes handicapées des bâtiments anciens appartenant à l'Etat et ouverts au public.

Sous l'égide de la Commission interministérielle de la politique immobilière de l'Etat (CIPI), ce fonds a pour but de compléter les efforts de chaque ministère en cofinçant les opérations de mise en accessibilité. Conformément à la circulaire de mai 1994, les préfets de région ont adressé au ministère compétent alors le ministère des Affaires sociales, de la Santé et de la Ville chargé de l'instruction, les propositions retenues au titre de l'année 1995, classées par ordre de priorité.

Pour cette première année de fonctionnement, 142 dossiers ont été étudiés, ce qui représente un volume de travaux de plus de 72 millions de francs. Sur ces projets, 70 % concernaient des travaux dont le montant était inférieur à 500.000 francs et 15 % étaient relatifs à des travaux pour un montant supérieur à 1 million de francs. On peut constater une assez grande inégalité entre les départements puisque 54 départements comptent au moins un projet tandis que 2 départements comptaient au moins 6 projets. Les travaux envisagés concernent majoritairement des installations d'ascenseurs et de systèmes élévateurs alors que l'on compte seulement 6 dossiers pour une accessibilité au handicap sensoriel.

La CPII a finalement retenu 64 projets cofinancés par les ministères, ce qui représente une intervention du fonds de 12,588 millions de francs. Il faut rappeler que le montant des crédits du fonds inscrit au budget des charges communes du ministère de l'Economie et des Finances s'élevait à

30,2 millions de francs en autorisations de programmes et 25,9 millions de francs en crédits de paiement.

Une nouvelle circulaire devrait prochainement fixer les modalités d'intervention du fonds pour la période 1995-1996. Notamment le champ d'intervention du fonds devrait être mieux précisé.

Consécutivement à l'intervention de la loi du 13 juillet 1991 précitée, en matière de voirie, une réflexion a été engagée à l'initiative du ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement et des Transports. Elle porte notamment sur les feux tricolores pour les personnes non voyantes et sur les aménagements de trottoirs pour prendre en compte la mise en circulation de véhicules de transports collectifs à plancher bas. Un projet de décret sur ce thème est actuellement en concertation entre les ministères concernés et les collectivités territoriales. Les associations représentatives des handicapés doivent également être consultées.

Sur ce plan votre rapporteur note, avec satisfaction, l'adoption de l'article additionnel après l'article 14 ter, dans le cadre du présent projet de loi de finances. Cet article additionnel permet, en effet, l'application du taux réduit de TVA aux ascenseurs et matériels assimilés qui sont conçus spécialement pour les handicapés. En effet, l'article 278 quinquies du code général des impôts ne soumettait au taux réduit de TVA que les équipements spéciaux dénommés aides techniques conçus exclusivement pour les handicapés. Cela excluait donc les ascenseurs et appareils similaires au motif qu'ils pouvaient être utilisés par d'autres personnes. Ceci apparaissait donc trop rigoureux. Cet article remédie à ce qui apparaissait comme une injustice. Le coût de cette disposition a été évalué à 15 millions de francs.

c) L'accès aux transports

Il faut, certes, mentionner que depuis le 1er janvier 1995, Renault véhicules industriels fabrique désormais des autobus à plancher bas, toutefois, dans son rapport annuel, le Colitrah (Comité de liaison pour le transport des personnes handicapées), qui est un comité consultatif auprès du ministère des transports -quel que soit le nom de ce ministère- déplore globalement que les progrès accomplis soient encore insuffisants. Ainsi, il a constaté que même les équipements les plus récents ne sont pas toujours adaptés. C'est notamment le cas du terminal de la Gare du Nord de l'Eurotunnel qui est beaucoup moins bien aménagé que celui de la Gare de Waterloo, puisque les personnes handicapées sont obligées d'avoir recours, en France, à un circuit spécifique, alors qu'à Londres, les quais sont accessibles en toute autonomie. Parallèlement, le Colitrah souhaite que les compagnies aériennes qui restreignent l'accès des personnes handicapées à leurs avions ne le fassent qu'en vertu de règles clairement définies et agréées par l'administration.

Selon le Colitrah, des garanties juridiques devraient être apportées aux personnes handicapées « afin que les éventuelles restrictions qui leur seraient imposées soient justifiées ».

*

* *

L'intégration professionnelle, pour ceux qui le peuvent, facilite l'insertion sociale. Or, force est de constater que dans ce domaine, le milieu ordinaire, pour des raisons économiques et budgétaires, reste encore, malgré les efforts constants de l'AGEFIPH, un but encore loin d'être atteint. La baisse de la prime d'insertion de l'AGEFIPH et celle des crédits des équipes de préparation et de suite un reclassement (EPSR) ne laissent pas d'être inquiétants dans cette optique.

TITRE II

L'INSERTION PROFESSIONNELLE : UN IMPORTANT EFFORT EN MATIÈRE DE CRÉATION DE PLACES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE TRAVAIL PROTÉGÉ ET UNE BAISSSE DES CRÉDITS DÉJÀ PEU IMPORTANTES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE EN MILIEU ORDINAIRE QUI RESTE TOUJOURS PROBLÉMATIQUE, QU'IL S'AGISSE DU SECTEUR PUBLIC OU DU SECTEUR PRIVÉ

A. UN IMPORTANT EFFORT EN MATIÈRE DE CRÉATION DE PLACES DANS LES ÉTABLISSEMENTS DE TRAVAIL PROTÉGÉ

En 1994, on comptait 82.206 places en centres d'aide par le travail (CAT) et 13.230 travailleurs en ateliers protégés. Malgré la difficulté de la conjoncture, sans prévoir de nouveaux plans pluriannuels, 1995 a vu la création de 2.000 places en CAT et 500 en ateliers protégés. Afin de contribuer à résorber les effets de l'amendement Creton, un effort tout à fait considérable a été consenti en matière de places en CAT avec la création de 2.750 de celles-ci. Par ailleurs, l'effort est maintenu à 500 emplois pour les ateliers protégés.

1. La situation dans les CAT : un important effort en matière de création de places afin de commencer à résorber les effets de « l'amendement Creton » et la validation législative de l'organisation budgétaire de ces structures

Les crédits en faveur des CAT situés à l'article 10 du chapitre 46-23 du ministère de la solidarité entre les générations croissent en effet de 5,60 % et de 296,223 millions de francs passant de 5.293,974 millions de francs en 1995 à 5.590,197 millions de francs en 1996. Ceci correspond, d'une part, à un ajustement aux besoins chiffrés à 144,973 millions de francs et, d'autre part, à la création de 2.750 nouvelles places pour la somme globale de 151,25 millions de francs, sur la base de 55.000 francs la place.

On ne peut s'empêcher de remarquer, à cet égard, que ce chiffre de 55.000 francs apparaît extrêmement volontariste au regard du coût réel d'une

place qui se situe en moyenne à 65.000/70.000 francs, même si évidemment ce coût varie selon le type de CAT et les situations locales.

Votre rapporteur avait fait état, l'an passé, des conclusions du rapport conjoint de l'Inspection Générale des affaires sociales et de l'Inspection Générale des Finances de novembre 1993. Celui-ci estimait, en effet, que la situation financière globale des CAT était relativement difficile, compte tenu des évolutions salariales et de la situation économique, mais que cela recouvrait une grande disparité de situations.

Un certain nombre de dispositions et d'actions ont donc été menées l'an passé et cette année pour tenir compte des propositions de ce rapport notamment quant à la clarification de la situation des CAT. Votre rapporteur souhaite les rappeler succinctement. Ainsi, en 1994, une mission d'appui interministérielle a élaboré des outils d'évaluation physico-financière de l'activité de ces établissements médico-sociaux ainsi que des références professionnelles indicatives.

Le « tableau de bord » des CAT qui en est résulté a, d'abord, été expérimenté à la DRISS (direction régionale et interdépartementale de la Santé et de la Solidarité) de Midi-Pyrénées avant d'être généralisé. Il a donné lieu à une synthèse nationale publiée en février 1995. Cette étude porte sur un échantillon significatif de 933 CAT représentant 76,72 % de l'ensemble et employant 68.239 travailleurs handicapés. Elle a permis incontestablement une meilleure appréciation de la situation des CAT. Ceux-ci ont une capacité moyenne de 7.460 places agréées par établissement, ce qui se traduit par l'emploi de 73,14 travailleurs handicapés ou 74,68 en équivalent temps plein. Or, cette moyenne s'avère insuffisante au regard des capacités optimales fixées par la circulaire budgétaire du 13 janvier 1995 et qui serait de 80 à 120 places. 38,08 % des travailleurs de ces CAT sont logés en foyer.

Parallèlement, l'enquête note des disparités importantes selon les départements. Ainsi, si 51,73 % des établissements étudiés avaient un service d'accompagnement, il n'y en avait pas en Corse, le taux était de 30,23 % en Ile-de-France et de 81,82 % en Basse-Normandie. De même, la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui est en moyenne de 59.515 francs par travailleur handicapé, va de 71.300 francs en Corse à 46.897 francs en Alsace. Quant au chiffre d'affaires annuel par handicapé, en moyenne de 42.903 francs, il oscille entre 33.239 francs en Picardie et 62.154 francs en Franche-Comté. Il faut noter, à cet égard, l'importance de l'effort de l'Etat par travailleur handicapé, c'est-à-dire l'addition de la DGF et du complément de rémunération, qui est de 102.857 francs non comprise l'allocation différentielle d'allocation aux adultes handicapés. Parallèlement, le ministère des Affaires Sociales, de la Santé et de la Ville a pu s'étonner, de même que votre rapporteur, qu'un aussi grand nombre de CAT, soit 46,84 %, éprouve le

besoin d'une subvention interne de fonctionnement qui, théoriquement, n'est prévue que dans des cas exceptionnels (création de la structure, mise en oeuvre d'une nouvelle production ou événement imprévisible).

L'activité de ces CAT, en pourcentage du chiffre d'affaires, se répartit entre 34,09 % de production propre, 34,34 % de sous-traitance, et 31,57 % de prestations propres. C'est la sous-traitance qui engendre la valeur ajoutée la plus forte (61,67 %) contre 58,11 % pour les prestations de services et 34,44 % pour la production propre. Les services du ministère concluent donc qu'il faut encourager les activités les plus rentables.

Quant aux rémunérations des travailleurs handicapés, elles sont de 5 % du SMIC pour 11,42 % des intéressés, 5 à 10 % de celui-ci pour 23,12 % d'entre eux, 10 à 15 % pour 36,42 % et plus de 15 % pour 29,05 %.

L'autonomie de ces travailleurs est assez faible : 21,39 % d'entre eux sont autonomes dans leur logement, 54,4 % le sont dans leurs déplacements. S'agissant du logement, ceux qui ne sont pas autonomes relèvent à 41 % de leur milieu familial, à 38 % d'un établissement d'hébergement. La moyenne horaire de soutien pour les travailleurs handicapés est de 185 heures pour 1.471 heures de travail annuel, soit un ratio de soutien de 12,79 % qui dissimule également des disparités régionales fortes.

Parallèlement, moins de la moitié des CAT et moins de 18 % des travailleurs handicapés sont concernés par une quelconque formule de stages ou de formation, ce qui s'avère tout à fait insuffisant dans une perspective d'ouverture sur l'extérieur et d'intégration.

Enfin, les CAT ont un taux d'entrée annuelle de 6,25 %, soit une arrivée de 5 personnes en moyenne par établissement. Les personnes proviennent principalement des IME (35 %), du milieu familial (35 %), du milieu hospitalier (12 %) ou d'un autre CAT (10 %). Le taux de sortie est faible : 4,69 % soit environ 3 travailleurs avec pour destination un foyer, l'hôpital ou la famille à 42 %, le milieu ordinaire ou l'atelier protégé (18 %), un CAT (15 %) ou la retraite (5%).

Mais ces résultats cachent également de grandes disparités régionales, notamment en matière de milieu ordinaire ou d'ateliers protégés avec 6,49 % en Picardie contre 39,20 % en Bretagne.

Globalement, le taux d'intégration dans le milieu ordinaire de production à partir du milieu protégé s'avère toujours aussi faible : 0,50 %.

A côté de cette enquête tout à fait importante pour connaître la situation réelle des CAT, un certain nombre de dispositions ont été arrêtées, notamment dans le domaine budgétaire pour tenir compte des

recommandations du rapport IGAS/IGF. Ainsi, les crédits budgétaires pour 1995 ont-ils inclus une part prioritairement affectée aux établissements dont la situation semblait la plus inéquitable. Cette mesure a, semble-t-il, été acceptée par les associations gestionnaires, dans la mesure où elle permettait de remettre à plat certains avantages octroyés aux CAT les plus anciens ou les moins rigoureux. Parallèlement, la procédure d'allocation régionalisée des ressources, instituée par le décret du 6 décembre 1994 a été appliquée aux CAT. Pour 1996, ces dispositions continueront, bien entendu, d'être appliquées.

Ainsi, à la suite de la « journée technique nationale » du 11 mai 1995, organisée par le ministère, des réunions régionales ou interrégionales ont été ou vont être organisées au cours du deuxième semestre de 1995 pour aider les services déconcentrés à mettre en oeuvre, pour la campagne budgétaire 1996, une procédure d'allocation des crédits plus juste et efficace, comprenant une renégociation des conventions et un examen des dépenses de fonctionnement « au premier franc ».

Par ailleurs, après négociation avec les associations et les différents partenaires concernés, le ministère, par le biais de l'article 68 de la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, a fait procéder à la validation législative de la séparation budgétaire de l'activité sociale et de l'activité commerciale des CAT dont le principe avait été supprimé du fait de l'annulation¹ d'une partie du décret du 30 décembre 1985 sur le financement des CAT, par un arrêt du Conseil d'Etat du 25 janvier 1993, pour défaut de base légale.

La nouvelle rédaction de l'article 68 du code de la famille et de l'aide sociale, telle qu'elle figure à l'article 68 précité, distingue donc très clairement au sein du budget des CAT les charges de l'activité sociale, financées par la dotation globale de l'Etat, et celles de l'activité de production, en principe autofinancées sous réserve d'une contribution exceptionnelle et temporaire (CET) financée par la dotation globale de l'Etat et appelée à remplacer la SIF (subvention interne de fonctionnement) qui apparaissait déviée de ses buts initiaux.

Le décret d'application en date du 9 mai 1995 de la loi du 4 février 1995 précitée modifie les articles 11 à 15 du décret du 21 décembre 1977 et fixe donc le nouveau dispositif budgétaire et comptable des CAT. Il reprend, en fait, largement les dispositions du décret de 1985 précité. Ce nouveau décret a été commenté par la circulaire interministérielle DAS-CP n° 95/29 du 25 août 1995 adressée aux préfets et trésoriers payeurs généraux.

¹ Sur un recours de la Fédération des établissements hospitaliers et d'assistance privés à but non lucratif (FEHAP)

L'application de ce nouveau dispositif n'interviendra bien évidemment que dans le cadre de la campagne budgétaire 1996. Toutefois, il s'agit, en fait, de clarifications techniques qui ont largement fait l'objet d'une concertation. Peu de bouleversements sont à attendre. Cependant, ceci devrait contribuer à limiter les contentieux qui s'étaient fait jour sur le financement de certaines charges de fonctionnement des CAT, depuis l'arrêt du Conseil d'Etat de 1993.

Evolution des structures de travail protégé.

Année	Nombre de places CAT autorisées	Nombre de CAT	Nombre de travailleurs AP	Nombre d'AP
1981	46.000	dnd	4.800	98
1982	52.000	dnd	-	-
1983	54.000	dnd	-	-
1984	58.000	911	6.000	149
1985	60.000	dnd	6.500	170
1986	63.000	dnd	6.800	190
1987	65.000	999	7.000	210
1988	67.508	dnd	7.800	238
1989	69.344	1.065	8.389	253
1990	72.211	dnd	10.029	295
1991	74.934	1.123	10.942	330
1992	77.540	dnd	11.324	348
1993	80.232	1.216	12.487	405
1994	82.206	dnd	13.230	446

(1) : Source SESI Enquête ES

dnd : données non disponibles

2. La situation des ateliers protégés : une évolution contrastée des crédits et les suites de l'audit réalisé l'an passé

Les crédits consacrés, en 1996, aux ateliers protégés, qui sont situés respectivement pour les actions déconcentrées à l'article 30 du chapitre 44-71 du ministère du travail, du dialogue social et de la participation, et pour les subventions d'investissement, à l'article 50 du chapitre 66-72 du même ministère, évoluent différemment.

En effet, pour tenir compte de la création de 500 emplois pour 1996, l'article 30 du chapitre 44-71 croît de 4,503 millions de francs (et de 3,60 %) passant ainsi de 125,5 millions de francs à 129,653 millions de francs. En revanche, si les subventions d'investissement croissent bien en crédits de paiement de 3 millions de francs et de 15,62 %, passant de 19,2 millions de francs en 1995 à 22,2 millions de francs en 1996, les autorisations de

programme passent, elles, à 23 millions à 20 millions baissant de 3 millions et de 13,05 %.

Il faut noter, à cet égard, que sur les 23 millions d'autorisations de programme inscrits en loi de finances initiale, 5,750 millions ont fait l'objet de gels de crédits. En définitive, seulement 17,25 millions ont été délégués. En revanche, en terme de crédits de paiement, les dépenses nettes pour 1995 auront été de 19,529 millions de francs.

Capacité en Centres d'Aide par le Travail et en Ateliers Protégés Fin 1994

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS	Places CAT Fin 1993	Places CAT Fin 1994	TH AP Fin 1993	TH AP Fin 1994
BAS-RHIN	1.118	1.172	283	310
HAUT-RHIN	986	1.000	112	112
ALSACE	2.104	2.172	395	422
DORDOGNE	667	673	22	46
GIRONDE	1.666	1.706	152	175
LANDES	477	482	60	71
LOT-et-GARONNE	369	389	88	140
PYRENEES ATLANTIQUES	1.174	1.182	12	14
AQUITAINE	4.353	4.432	334	446
ALLIER	515	515	47	56
CANTAL	273	293	21	25
HAUTE-LOIRE	343	343	28	28
PUY-de-DÔME	1.067	1.076	88	102
AUVERGNE	2.198	2.227	184	211
CÔTE d'OR	826	832	159	231
NIEVRE	359	364	38	42
SAÔNE-et-LOIRE	634	669	42	49
YONNE	430	430	32	31
BOURGOGNE	2.249	2.295	271	353
CÔTES d'ARMOR	780	798	220	247
FINISTERE	1.405	1.445	273	349
ILLE-et-VILAINE	1.460	1.480	324	370
MORBIHAN	895	915	189	204
BRETAGNE	4.540	4.638	1.006	1.170
CHER	375	405	204	207
EURE-et-LOIR	438	463	132	136
INDRE	321	326	15	17
INDRE-et-LOIRE	1.050	1.072	364	369
LOIR-et-CHER	254	289	302	302
LOIRET	785	791	214	213
CENTRE	3.223	3.346	1.231	1.244
ARDENNES	549	559	37	48
AUBE	400	400	25	28
MARNE	800	821	91	81
HAUTE-MARNE	322	322	15	14
CHAMPAGNE-ARDENNE	2.071	2.102	168	171
CORSE-du-SUD	94	130	0	0
HAUTE-CORSE	157	157	0	0
CORSE	251	287	0	0

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS	Places CAT Fin 1993	Places CAT Fin 1994	TH AP Fin 1993	TH AP Fin 1994
DOUBS	659	682	147	275
JURA	431	436	10	98
HAUTE-SAÔNE	278	304	43	58
TERRITOIRE de BELFORT	230	237	99	96
FRANCHE-COMTE	1.598	1.659	299	527
PARIS	1.485	1.545	204	196
SEINE-et-MARNE	957	997	98	88
YVELINES	1.343	1.408	168	169
ESSONNE	719	769	128	135
HAUTS-de-SEINE	1.312	1.356	209	213
SEINE-SAINT-DENIS	1.211	1.256	276	323
VAL-de-MARNE	1.545	1.605	113	112
VAL-d'OISE	998	1.033	111	102
ILE-de-FRANCE	9.570	9.969	1.307	1.338
AUDE	912	919	63	56
GARD	789	794	95	97
HERAULT	985	1.012	100	118
LOZERE	526	526	79	78
PYRENEES-ORIENTALES	489	494	14	14
LANGUEDOC-ROUSSILLON	3.701	3.745	351	363
CORREZE	573	573	14	32
CREUSE	339	339	12	12
HAUTE-VIENNE	583	588	43	56
LIMOUSIN	1.495	1.500	69	100
MEURTHE-et-MOSELLE	1.135	1.218	159	162
MEUSE	305	305	0	5
MOSELLE	1.611	1.651	221	222
VOSGES	500	536	111	102
LORRAINE	3.551	3.710	491	491
ARIEGE	301	301	2	7
AVEYRON	453	453	69	74
HAUTE-GARONNE	1.362	1.369	97	113
GERS	289	289	7	7
LOT	314	314	0	0
HAUTES-PYRENEES	500	515	25	28
TARN	627	632	45	46
TARN-et-GARONNE	268	277	0	0
MIDI-PYRENEES	4.114	4.150	245	275
NORD	4.308	4.333	566	680
PAS-de-CALAIS	2.958	2.968	181	275
NORD-PAS-de-CALAIS	7.266	7.301	747	955
CALVADOS	1.190	1.222	158	166
MANCHE	876	915	147	150
ORNE	673	673	251	276
BASSE-NORMANDIE	2.739	2.810	556	592
EURE	712	717	381	369
SEINE-MARITIME	1.363	1.392	192	228
HAUTE-NORMANDIE	2.075	2.109	573	597

DÉPARTEMENTS ET RÉGIONS	Places CAT Fin 1993	Places CAT Fin 1994	TH AP Fin 1993	TH AP Fin 1994
LOIRE-ATLANTIQUE	1.252	1.289	359	446
MAINE-et-LOIRE	769	843	420	448
MAYENNE	618	618	116	116
SARTHE	772	778	349	403
VENDEE	750	767	48	50
PAYS-de-la-LOIRE	4.161	4.295	1.292	1.463
AISNE	950	957	46	64
OISE	1.116	1.141	185	211
SOMME	969	986	160	176
PICARDIE	3.035	3.084	391	451
CHARENTE	539	544	53	54
CHARENTE-MARITIME	596	616	46	56
DEUX-SEVRES	607	631	167	241
VIENNE	762	770	0	0
POITOU-CHARENTES	2.504	2.561	266	351
ALPES-HAUTE PROVENCE	207	207	20	25
HAUTES ALPES	231	231	3	12
ALPES MARITIMES	1.069	1.097	42	34
BOUCHES-du-RHONE	2.052	2.101	82	108
VAR	642	685	40	45
VAUCLUSE	537	562	60	61
PACA	4.738	4.883	247	285
AIN	672	682	86	119
ARDECHE	482	482	23	20
DRÔME	792	792	115	101
ISERE	1.449	1.479	141	171
LOIRE	1.042	1.054	211	228
RHÔNE	2.150	2.170	156	234
SAVOIE	555	580	76	139
HAUTE-SAVOIE	801	819	334	335
RHÔNE-ALPES	7.943	8.058	1.142	1.347
GUADELOUPE	227	267	8	6
MARTINIQUE	199	239	67	59
GUYANE	70	70	0	0
REUNION	257	297	10	14
OUTRE-MER	753	873	85	79
FRANCE METROPOLITAINE	79.479	81.333	11.565	13.152
FRANCE ENTIERE	80.232	82.206	11.650	13.231

Source : pour les CAT : DAS/TSIS/TS2/HB pour les AP : Délégation à l'Emploi

Votre rapporteur avait déjà mentionné l'an passé la réalisation d'une mission d'audit sur la situation économique des ateliers protégés au regard de leur impératif d'insertion dans le tissu économique local et national en septembre 1994.

Cet audit concluait que la situation économique des ateliers protégés était relativement bonne mais avec de grandes disparités. De plus, il estimait que cette situation était très précaire du fait de la situation économique

difficile qui menaçait les marchés de sous-traitance et d'un fréquent monoclientélisme mais il constatait également une grande capacité d'adaptation à la demande dans la mesure où les ateliers protégés changeraient régulièrement de production.

Pour tenir compte de ces remarques, un plan de modernisation des ateliers protégés est en préparation. Il devrait porter, selon les informations fournies à votre rapporteur, sur la création d'un fonds de garantie destiné à cautionner les emprunts bancaires, l'institution d'une interface commerciale entre les entreprises donneuses d'ordre et les ateliers protégés afin de faciliter les démarches commerciales des structures, notamment des petits ateliers protégés et sur l'aménagement de la subvention de fonctionnement qui doit prendre en compte le handicap des salariés mais aussi les projets de développement économique et commercial des ateliers.

Par ailleurs, subsiste le problème de l'application de la circulaire CDE n° 94-40 du 10 octobre 1994 relative à la garantie de ressources des travailleurs handicapés et à la nature et à l'assiette des charges sociales compensables, dans les ateliers protégés mise en oeuvre le 1er janvier 1995. En effet, au moment de sa parution, une inquiétude réelle avait surgi sur ses conséquences sur la situation des ateliers protégés dans la mesure où elle supprimait la prise en charge par l'Etat des cotisations de formation continue, transport et autres sur le complément de rémunération versé dans le cadre de la garantie de ressources aux travailleurs handicapés.

A propos de la garantie de ressources, que votre rapporteur étudie dans le cadre du travail protégé dans la mesure où elle est versée quasiment en totalité dans ce secteur, on peut dire qu'elle croîtra fortement en 1996, conformément à l'article 40 du chapitre 44-71 des crédits du ministère du travail, du dialogue social et de la participation, de 8,2 %, soit + 362,448 millions de francs, passant de 4.420,062 millions en 1995 à 4.782,51 millions en 1996. Cette croissance se décompose en trois parts inégales : l'ajustement aux besoins de la dotation pour un montant de 202,79 millions de francs, la création de 2.750 places en CAT pour 134,93 millions de francs et celle de 500 emplois en ateliers protégés pour 24,72 millions de francs.

A côté de cette croissance globale des crédits par le milieu protégé soit, en tout, + 6,76 % soit 666,174 millions de francs de plus ce qui fait passer l'aide de l'Etat de 9,858 milliards de francs en 1995 à 10,524 milliards en 1996, pour ce secteur, les mesures en faveur du milieu ordinaire de production qui bénéficiaient déjà de moyens peu importants enregistrent une chute globale des montants qui leur sont affectés. Ces derniers passent, en effet, de 106,434 millions de francs en 1995 à 87,573 millions de francs en 1996, enregistrant ainsi une baisse de 18,86 millions de francs et de 17,78 %.

B. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DÉJÀ PEU IMPORTANTS ET DES AIDES POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE EN MILIEU ORDINAIRE, QUI RESTE TOUJOURS PROBLÉMATIQUE, QU'IL S'AGISSE DU SECTEUR PRIVÉ OU DU SECTEUR PUBLIC

1. Une baisse des crédits déjà peu importants et des aides pour l'insertion professionnelle en milieu ordinaire

Ainsi que votre rapporteur l'a déjà mentionné, les crédits budgétaires en faveur du milieu ordinaire déjà peu importants baissent encore. De plus, même si globalement ces crédits restent stables, c'est-à-dire baissent tout de même en francs constants, votre rapporteur s'interroge sur l'opportunité d'avoir transformé les articles 11 et 12 du chapitre 44-71 du ministère du travail, du dialogue social et de la participation relatifs, respectivement aux actions nationales et aux actions déconcentrées en faveur de l'emploi des personnes handicapées, en un nouvel article unique, l'article 10 du même chapitre relatif aux mesures en faveur de l'emploi des personnes handicapées, d'un montant de 45,5 millions de francs, c'est-à-dire la résultante des deux articles anciens. En effet, il semble à votre rapporteur que cette opération s'avère tout à fait à l'inverse de la tendance qui est pratiquée depuis plusieurs années au sein du ministère des Affaires sociales quel que soit son nom.

Parallèlement, notre rapporteur a constaté, comme les associations qu'il a reçues en audition une forte baisse des crédits des équipes de préparation et de suite du reclassement professionnel (EPSR).

a) La forte baisse des crédits des EPSR

En effet, les crédits des EPSR qui sont situés à l'article 50 du chapitre 44-71 du budget du ministère du travail, du dialogue social et de la participation, enregistrent une forte baisse à partir de montants déjà peu importants. Ils passent ainsi de 60,935 millions de francs en 1995 à 42,073 millions de francs en 1996, chutant donc de 18,861 millions et de 31 %. Or, il faut noter que ces équipes, qu'elles soient privées ou publiques, ne sont pas encore présentes dans les départements, il en reste encore cinq à couvrir et qu'elles s'occupent plus particulièrement des cas les plus lourds. Le désengagement de l'Etat dans ce domaine est tout à fait net, et à ce titre, regrettable, même si, selon les informations obtenues par votre rapporteur et qui restent à confirmer, la baisse des crédits ne serait pas, en fait, de 18,861 millions de francs mais plutôt de 10 millions.

Il apparaît que ce désengagement de l'Etat est corrélé avec un accroissement de l'intervention de l'Association nationale de Gestion du

Fonds pour l'Insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH) menée dans le cadre de la convention Etat-AGEFIPH signée le 15 février 1994 et relative aux organismes spécialisés de placement comme les EPSR et les organismes d'insertion et de placement. Cette convention, valable jusqu'en 1999 a permis de dresser un état des lieux des 91 EPSR publiques ou privées et des 92 organismes d'insertion et de placement (OIP). Elle souhaite développer le placement des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail et améliorer les moyens et les résultats des EPSR aussi bien que des OIP. Pour cela, les objectifs de la convention sont de couvrir l'ensemble du territoire avec au moins une EPSR par département et de remplir des contrats de placement.

Pour votre rapporteur, cette initiative serait tout à fait louable s'il n'y avait un glissement de la nature même de l'EPSR qui signifie, rappelons-le, Equipe de préparation et de suite du reclassement, de la tâche de préparation et de suivi de la personne très lourdement handicapée, vers une tâche purement quantitative de placement. Les EPSR risquent donc de perdre toute leur originalité et d'être jugées, c'est-à-dire d'obtenir des crédits sur la base de tâches pour lesquelles elles n'ont pas été créées. Ce phénomène semble donc tout à fait préoccupant à votre rapporteur, même s'il comprend le souci d'efficacité qui guide l'AGEFIPH.

b) ... s'accompagne d'une réduction significative de la prime à l'insertion de l'AGEFIPH

En effet, qu'il s'agisse de la prime à l'employeur, versée en deux fois ou de la prime à la personne handicapée, celle-ci est réduite à partir du 1er octobre 1995, pour des raisons financières essentiellement dans la mesure où, en 1995, les dépenses d'intervention votées étaient de 1,992 milliard alors que les fonds collectés n'ont été que de 1,584 milliard. Les dépenses d'intervention devenaient donc désormais supérieures aux collectes. Par ailleurs, le directeur général de l'AGEFIPH, M. Jean-Louis Segura, estime que, selon une enquête d'utilisation, la prime d'insertion pour le salarié ne semble pas être véritablement employée pour s'équiper. La prime d'insertion pour l'entreprise a donc baissé à partir du 1er octobre de moitié passant de 30.000 francs à 15.000 francs, tandis que celle du salarié baisse, elle, de 20.000 francs, puisque de 30.000 francs elle est réduite à 10.000 francs. Votre rapporteur comprend bien les motivations de bonne gestion qui ont induit une telle réduction, les dépenses d'intervention ne peuvent durablement être supérieures aux collectes. Toutefois, il craint les effets de telles dispositions guidées par des considérations financières sur l'embauche de personnes déjà fragilisées, dans un contexte économique particulièrement difficile. Il souligne le paradoxe du financement de l'AGEFIPH : les primes sont élevées, lorsque beaucoup d'entreprises font preuve de mauvaise volonté pour

employer des handicapés, elles sont réduites même si la situation est encore plus difficile, si les entreprises font des efforts. Il faut, d'ailleurs, noter que cette disposition restrictive dès qu'elle a été connue a eu un important effet d'appel au mois de septembre puisque, au lieu des 6.000 demandes de primes d'insertion par mois enregistrées en moyenne, il en a été enregistré trois fois plus.

Votre rapporteur sera donc particulièrement attentif aux conséquences de cette réduction du montant des primes à l'insertion qui devraient s'élever en 1995 à 1,162 milliard. Il examinera, en particulier, si le cumul avec les aides existantes, en particulier le contrat initiative emploi, sera de nature à compenser pour les intéressés la baisse de ces primes.

2. ... qui reste toujours problématique, qu'il s'agisse du secteur privé ou du secteur public

1995 a, certes, vu la création du CIE précité par la loi n° 95-881 du 4 août 1995 qui est ouvert aux travailleurs reconnus handicapés et aux autres bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue à l'article L. 323-1. Si le contrat initiative emploi connaît un succès certain votre rapporteur n'a pas la ventilation entre les différents publics concernés qui pourrait lui permettre d'évaluer son impact sur les personnes handicapées.

De plus, ainsi qu'il le déplore annuellement, les informations restent parcellaires en matière d'emploi dans le milieu ordinaire des personnes handicapées, si l'on excepte les recensements de l'AGEFIPH. Une enquête de l'AGEFIPH menée conjointement avec l'Etat évaluait à 1,3 % seulement en septembre 1994, le taux d'emploi des personnes handicapées dans les entreprises dont le nombre de salariés est compris entre 11 et 19 inclus, c'est-à-dire qui ne sont pas assujetties à une obligation d'emploi. Une enquête portant sur les entreprises de 10 salariés au plus est en cours. Quant à l'évaluation de la population handicapée à la recherche d'un emploi, elle reste fortement sous-estimée dans la mesure où nombre de personnes handicapées ne sont pas recensées comme telles dans les chiffres de l'ANPE quoiqu'il en soit, malgré ces réserves, on peut constater une forte progression du nombre des personnes handicapées à la recherche d'un emploi depuis 1990.

Evolution des demandeurs d'emploi handicapés

	1990	1991	1992	1993	1994
ANPE : DEFM handicapés catégorie 1 au 31 décembre	52.739	61.089	65.117	79.763	92.818
Progression		+ 16 %	+ 7 %	+ 22 %	+ 16 %
COTOREP : reconnaissances	68.638	95.178	107.937	126.118	
Progression		+ 10 %	+ 13 %	+ 17 %	
COTOREP : orientations	70.533	73.495	77.959	91.241	
Progression		+ 4 %	+ 6 %	+ 17 %	

a) La situation dans le secteur privé : une légère amélioration mais des difficultés persistantes

Il faut noter, à cet égard, la situation des petites entreprises non assujetties aux obligations de la loi de 1987. 64 % des employeurs ayant recruté des personnes handicapées, en 1995, selon l'AGEFIPH, ont en effet moins de 20 salariés. Selon les chiffres recensés en 1993, il y aurait à peu près autant de personnes handicapées dans les petites entreprises que dans celles d'au moins 20 salariés. Cette performance s'explique par le fait que les petites entreprises ont accès à la prime d'insertion de l'AGEFIPH qui vient, comme votre rapporteur l'a précisé précédemment, d'être réduite. Cette réduction risque donc d'avoir également des effets dans ce domaine.

Toutefois, il faut également remarquer que les personnes handicapées, plus encore que les autres, sont touchées par la précarisation des contrats : 53 % des contrats signés en 1994 les concernant étaient à durée indéterminée contre 80 % en 1992, alors que s'accroissent les contrats à durée déterminée (24 %) et les contrats emploi-solidarité (23 %).

En ce qui concerne les entreprises assujetties au quota, qui est de 6 %, il faut rappeler que le montant annuel de la contribution à l'AGEFIPH en cas de non respect partiel ou total de la loi de 1987 est par unité bénéficiaire manquante, de 300 fois le SMIC horaire pour une entreprise ayant de 20 à 199 salariés, 400 fois le SMIC horaire, pour une entreprise de 200 à 749 salariés et 500 fois pour une entreprise d'au moins 750 salariés.

La collecte de fonds en 1995 pour l'AGEFIPH a quasiment stagné par rapport à l'an passé (1,584 milliard en 1995 contre 1,564 en 1994, qui avait vu pour la première fois le montant collecté diminuer (cf tableau ci-dessous). L'époque de la montée en charge où certains lorgnaient avec envie le « trésor » de l'AGEFIPH paraît donc loin, le nombre des entreprises contributantes du fait du non respect total ou partiel de leurs obligations est en légère diminution (- 2,7 %), ce qui apparaît positif de même que la légère croissance du taux d'emplois, soit 4,06 en 1993 contre 3,99 % en 1992.

Toutefois, le taux de 6 % qui devrait être atteint dès 1992 paraît encore, compte tenu du contexte économique, encore hors de portée.

Les montants collectés et taux d'emploi

Années de collecte	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Années de contribution	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Quota	4 %	5 %	6 %	6 %	6 %	6 %
Etablissements de vingt salariés et plus	-	101.400	99.900	101.200	97.691	-
Etablissements assujettis	74.100	87.800	88.000	89.000	85.480	-
Etablissements contributeurs	27.397	40.585	43.477	42.685	41.520	41.414
% établissements contributeurs	37,0 %	46,2 %	49,4 %	48,0 %	48,6 %	-
Nombre d'unités manquantes	57.287	96.869	130.666	122.472	117.071	117.940
Montants collectés (en MF)	637	1.183	1.652	1.613	1.564	1.584
Population salariée de référence	7.885.900	7.903.200		7.768.00		7.641.773
Travailleurs handicapés recensés	256.300	258.000		254.700		254.500
Taux de travailleurs handicapés	3,25 %	3,26 %		3,28 %		3,33 %
Unités bénéficiaires proratisées recensées (UBP)	293.600	96.900		310.200		310.256
Taux d'UBP	3,72 %	3,76 %		3,99 %		4,06 %

Les personnes bénéficiaires de l'AGEFIPH -soit 37 % des financements- souffrent le plus souvent d'un handicap moteur (50 %) ou d'une maladie invalidante (22 %), alors que les autres affections (handicap visuel : 10 %, auditif : 8 %, déficiences intellectuelles : 8 % et maladies mentales : 2 %) sont plus marginales. Les personnes handicapées qui bénéficient directement des aides de l'AGEFIPH sont dans 95 % des cas désormais, reconnues comme telles par la COTOREP. Les autres cas relèvent soit de pensions d'invalidité, soit d'accidents du travail, voire même de notifications de la CDES (cf tableau ci-après).

Le monde économique est destinataire de 40 % des financements. Quatre secteurs partagent plus de 75 % de ceux-ci. Ce sont respectivement les industries manufacturières (30 %), le commerce (21 %), l'immobilier et le service aux entreprises (14 %) et la construction (11 %). Quant aux médiateurs de l'insertion, ils totalisent, eux, 23 % des financements, mais 49 % des mesures : leurs actions portaient sur le placement (33 %), la formation (24 %) et la remise à niveau (9 %), l'information (9 %) et le bilan (8 %). Ces différentes actions sont, soit conduites par des organismes spécialisés, soit soutenues par des associations représentatives de handicapés (cf tableau ci-dessous).

Répartition des financements

En pourcentage

•Par type de handicap	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Handicap sensoriel	38	26	15	20	20	17
Handicap moteur	30	32	44	41	48	51
Maladie invalidante	17	17	23	19	23	22
Déficiences intellectuelle	13	17	14	13	7	8
Maladie mentale	2	8	4	7	2	2
Total	100	100	100	100	100	100
•Par demandeur						
Monde économique	27,8	49,7	40,3	38,1	39,2	40,1
Personnes handicapées	4,3	8,3	35,9	36,6	39,6	37,3
Médiateurs de l'insertion	67,9	42,0	23,8	25,3	21,2	22,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Par ailleurs, l'AGEFIPH, pour agir plus efficacement a, d'une part, développé un réseau de délégations régionales -la couverture du territoire national s'est achevée fin 1994 avec la création d'une délégation Antilles-Guyane- et à, d'autre, part, entrepris une politique très active de partenariat avec plus ou moins de succès avec l'Etat, bien sûr, les milieux professionnels, les opérateurs du service public de l'emploi et autres (ANPE, AFPA, ANACT), les grandes associations de handicapés. Dans ce domaine, 9 conventions nationales de collaboration et d'expertise sont actuellement en vigueur.

Parallèlement, l'AGEFIPH continue de passer des conventions avec les fédérations professionnelles et les grandes entreprises comme celles conclues avec la fédération du bâtiment et des travaux publics, le groupement des industries métallurgiques, Pechiney, Saint-Gobain, Thomson, le Groupe Accor, le groupe Cora, la Ruche-Picarde, le BHV, les Galeries-Lafayette, Virgin Megastore, Truffaut et Peugeot, etc...

En ce qui concerne la formation professionnelle, les schémas régionaux mis en oeuvre depuis 1992 en concertation avec l'Etat et les conseils régionaux, ont connu un succès insuffisant, alors qu'il est avéré que les personnes handicapées ne sont pas assez formées, dans la mesure où sur les 1.845 places offertes, un peu plus de la moitié seulement est occupée.

En ce qui concerne les mesures d'insertion, celles-ci ont atteint un niveau élevé, près de 2 milliards de francs en 1985 soit bien plus que le niveau de collecte ce qui, comme on l'a vu, a conduit l'AGEFIPH à réduire le montant des primes, contre « seulement » 235 millions en 1990. La montée en charge a donc été extrêmement rapide (cf tableau). La prime à l'insertion a pris, à cet égard, une part prépondérante.

Montants accordés (en millions de francs)

Montants accordés (MF)	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Mesures pour l'insertion	213	326	553	702	657	830
Progression	-	+ 53 %	+ 70 %	+ 27 %	- 6 %	+ 26 %
Primes à l'insertion	22	105	741	884	1.077	1.162
Progression	-	+ 377 %	+ 606 %	+ 20 %	+ 21 %	+ 8 %
TOTAL	235	431	1.294	1.589	1.734	1.992
Progression	-	+ 83 %	+ 200 %	+ 23 %	+ 9 %	+ 15 %

Au sein des mesures pour l'insertion, on peut distinguer cinq grands domaines qui sont détaillés dans les tableaux ci-après : sensibilisation du monde économique, préparation de la personne handicapée, accès et maintien dans l'emploi, accompagnement au travail et relations avec le milieu protégé et les aides aux innovations. On peut voir à cet égard la montée très importante en l'espace de six ans, du nombre de personnes maintenues dans leur emploi.

Ventilation en % par grandes familles de mesures

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Sensibilisation du monde économique	20	16	9	10	8	9
Préparation de la personne handicapée	35	28	39	32	33	31
Accès et maintien dans l'emploi	11	26	10	15	29	32
Accompagnement au travail	19	13	28	28	19	20
Milieu protégé et aides aux innovations	15	17	14	15	11	8
Total	100	100	100	100	100	100

Source : AGEFIPH

Les personnes handicapées concernées

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Total
Insérées	760	3.479	22.119	31.712	39.207	38.040	135.319
Maintenues dans l'emploi	3.444	3.363	5.028	9.781	12.371	20.854	54.841
Formées	10.500	6.966	13.850	16.245	24.365	31.421	103.347
Autres	2.926	11.920	14.102	22.338	14.804	39.917	118.007
Total	24.632	25.728	55.099	80.076	95.747	125.232	406.514

D'une certaine manière, l'AGEFIPH, qui a vocation à disparaître si les entreprises remplissaient toutes leur quota, est en quelque sorte victime du succès des dispositions qu'elle a mises en oeuvre, qui ne peuvent s'arrêter brutalement et qui ne s'ajustent pas forcément aux ressources qui sont censées les financer à savoir les collectes auprès des entreprises. C'est tout le problème de la concordance entre les dépenses qui procèdent d'une politique globale, élaborée et planifiée sur plusieurs années et qui évoluent avec des

recettes dont les mécanismes ont été définis d'une manière quasiment définitive, sans réajustement.

b) La situation dans le secteur public : des résultats toujours peu satisfaisants

En effet, instigateur de la loi, l'Etat ne respecte pas lui-même les contraintes qu'il inflige aux autres. Le taux d'emploi dans la fonction publique a d'ailleurs tendance à baisser, même si du fait des incertitudes statistiques, les comparaisons sont malaisées. Par ailleurs, les chiffres ne paraissent qu'avec un décalage de deux ou trois ans. Ainsi en 1989, le taux d'emploi dans la fonction publique d'Etat était-il de 3,7 %, il ne s'élevait plus en 1992 qu'à 2,9 %. Plusieurs raisons expliquent ce résultat décourageant : la faible formation des personnes handicapées, 8 % seulement d'entre elles avaient suivi des études secondaires ou supérieures et surtout, la modernisation des matériels dans l'administration qui supprime par exemple les standards manuels qui traditionnellement fournissaient des emplois aux personnes aveugles, ainsi que la disparition de la catégorie D de la fonction publique, qui permettait également aux personnes handicapées d'être employées.

L'évolution de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique d'Etat

Année	1988	1989	1990	1991	1992
Effectifs					
Effectif des personnes handicapées	76.064	46.876 (1)	73.308 (2)	72.025 (2)	68.671 (2)
Effectifs de la fonction publique	2.299.687	2.270.413	2.343.740	2.286.059	2.289.273
% des handicapés	3,3	3,7	3,38	3,1	2,9

(1) hors éducation nationale

(2) Avec estimation pour l'éducation nationale

Face à ce constat, M. André Rossinot, alors ministre de la fonction publique avait diligenté une mission commune à l'Inspection générale des Affaires sociales et à l'Inspection générale de l'administration. Certaines des propositions de cette mission ont été reprises soit dans le plan de décembre 1994 présenté par M. André Rossinot lui-même, soit dans le cadre de la loi du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social.

Ainsi l'article 111 de la loi du 4 février 1995 précitée étend-il aux catégories A et B, les dispositions de l'article 27 de la loi du 11 janvier 1984 pour la fonction publique d'Etat, de l'article 38 de la loi du 26 janvier 1984 pour la fonction publique territoriale, et de l'article 27 de la loi du 9 janvier 1986, prévues pour les catégories C et D initialement. Il est bien évidemment trop tôt pour juger de la mise en oeuvre de cet article 111 qui permet aux

personnes handicapées d'être recrutées comme agents contractuels puis d'être titularisées selon certaines modalités.

* *

*

Bien que, dans de nombreux domaines, l'action en faveur des personnes handicapées soit tout à fait perfectible, l'évolution de ces crédits semble relativement satisfaisante, surtout si on la compare avec nombre d'autres budgets. Parallèlement, la création récente d'un délégué interministériel aux personnes handicapées chargé de coordonner les actions favorisant l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées ne peut être qu'un facteur favorable à plus de clarté dans ce domaine. En revanche, le report de la création d'une prestation dépendance, si justifié qu'il soit, laisse le problème de la dérive de l'ACTP et de l'engorgement des COTOREP non résolu. Cependant, grâce notamment à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la création d'un nombre très important de places en CAT, le budget de la politique en faveur des personnes handicapées connaît, au regard des populations qu'il concerne, une évolution tout à fait favorable. L'ensemble des remarques qui précèdent a conduit votre **commission à donner un avis favorable à l'adoption des crédits consacrés à la politique en faveur des personnes handicapées.**

ANNEXES

Annexe n° 1 : Les personnes auditionnées par votre rapporteur

Annexe n° 2 : Les montants consacrés par les départements aux personnes handicapées

ANNEXE N° 1
LES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR VOTRE
RAPPORTEUR

- M. Patrick Gohet, directeur général de l'UNAPEI (Union nationale des Associations des parents et amis des personnes handicapées mentales)
- M. Henri Lafay, président de l'APAJH (Association pour adultes et jeunes handicapés)
- M. Claude Lospied et Mme Fabienne Jegu de l'APF (Association des Paralysés de France)
- Mme Marie-Delphine Benech, chargée de communication à la FNATH (Fédération nationale des accidentés du travail et des handicapés)
- M. Jean-Louis Ségura, directeur général de l'AGEFIPH (Association nationale de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés).

ANNEXE 2 : LES MONTANTS CONSACRÉS PAR LES DÉPARTEMENTS AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Ces montants s'articulent autour de deux pôles, -l'allocation compensatrice pour les personnes handicapées et l'hébergement-, très déséquilibrés, puisque la première partie constitue le quart des dépenses, tandis que les trois-quarts de ces dernières sont affectées au second.

Selon la lettre de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) du 1^{er} septembre 1995, en 1994, la dépense d'aide sociale en faveur des personnes handicapées adultes était de 12 milliards de francs et avait connu une forte progression (+ 11 % et + 1,1 milliard de francs) par rapport à l'année précédente. Cette hausse était essentiellement imputable à l'aide sociale à l'hébergement (+ 14 %) alors que l'allocation compensatrice ne connaissait qu'un faible accroissement du nombre de ses bénéficiaires (+ 1000) et une stabilité du montant qui lui est consacré (2,8 milliards de francs en 1994 comme en 1993).

Si l'on regarde les tableaux récapitulatifs ci-dessous, on s'aperçoit qu'en l'espace de cinq ans, l'aide sociale à l'hébergement pour les personnes handicapées adultes a crû de 84 %, tandis que l'allocation compensatrice pour les handicapés uniquement n'a augmenté que de 12 %. En gros, en cinq ans, selon l'ODAS, 90 % de l'accroissement des dépenses à destination des personnes handicapées -soit 4,2 milliards de - sont imputables à l'aide sociale à l'hébergement. Sur les 4,2 milliards précités, les deux-tiers, toujours selon l'ODAS, sont relatifs à l'accroissement des coûts (application des accords salariaux), et un tiers à l'accroissement de l'activité. Il faut remarquer aussi que les places qui sont désormais créées pour les handicapés vieillissants, dans les foyers à double tarification et dans les foyers occupationnels, sont d'un coût plus élevé que les places existantes.

**L'aide sociale à destination des personnes handicapées
(France métropolitaine)**

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Evolution	
							89/94	93/94
Aide sociale à destination des personnes handicapées								
En valeur absolue (En milliards)	7,5	8,3	9,0	9,6	10,9	12	4,5	1,1
En pourcentage		11	9	9	14	11	60	11
Hébergement								
En valeur absolue (En milliards)	5,0	5,8	6,5	7,0	8,1	9,2	4,2	1,1
En pourcentage		16	12	7,7	15,7	13,6	84	14
Allocation compensatrice								
En valeur absolue (En milliards)	2,5	2,5	2,5	2,6	2,8	2,8	0,3	0
En pourcentage		0	0	4	7,7	0	12	0

**Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale
à destination des personnes handicapées**

Bénéficiaires	Années						Evolution	
	1989	1990	1991	1992	1993	1994	89/94	93/94
Hébergement								
En valeur absolue	69.800	72.200	73.800	78.300	84.200	87.400	+ 17.600	+ 3.200
En pourcentage		3,44	2,21	6,1	7,5	3,8	25	3,8
Allocation compensatrice								
En valeur absolue	72.000	74.000	73.000	78.800	80.700	81.700	+ 9.700	+ 1.000
En pourcentage		2,77	- 1,36	7,9	2,41	1,24	13	1,24
TOTAL								
En valeur absolue	141.800	146.200	146.800	157.100	164.900	169.100	27.300	4.200
Évolution en pourcentage		3,1	0,4	7,01	4,96	2,54	19,25	2,54