

N° 82

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME VI

SOLIDARITÉ ET INTÉGRATION

Par M. Paul BLANC,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Nicolas About, *président* ; MM. Alain Gournac, Louis Souvet, Gérard Dériot, Jean-Pierre Godefroy, Mmes Claire-Lise Campion, Valérie Létard, MM. Roland Muzeau, Bernard Seillier, *vice-présidents* ; MM. François Autain, Paul Blanc, Jean-Marc Juilhard, Mmes Anne-Marie Payet, Gisèle Printz, *secrétaires* ; Mme Jacqueline Alquier, MM. Jean-Paul Amoudry, Gilbert Barbier, Daniel Bernardet, Mme Brigitte Bout, MM. Jean-Pierre Cantegrit, Bernard Cazeau, Mmes Isabelle Debré, Christiane Demontès, Sylvie Desmarescaux, M. Claude Domeizel, Mme Bernadette Dupont, MM. Michel Esneu, Jean-Claude Etienne, Guy Fischer, Jacques Gillot, Francis Giraud, Mmes Françoise Henneron, Marie-Thérèse Hermange, Gélita Hoarau, Annie Jarraud-Vergnolle, Christiane Kammermann, MM. Serge Larcher, André Lardeux, Dominique Leclerc, Marcel Lesbros, Mme Raymonde Le Texier, MM. Roger Madec, Jean-Pierre Michel, Alain Milon, Georges Mouly, Mmes Catherine Procaccia, Janine Rozier, Michèle San Vicente-Baudrin, Patricia Schillinger, Esther Sittler, MM. Jean-Marie Vanlerenberghe, Alain Vasselle, François Vendasi, André Vézinhet.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 29) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	9
I. POLITIQUES DE COHÉSION SOCIALE : LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT	11
A. ASSURER L'ACCUEIL ET L'INSERTION DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ : LA NÉCESSAIRE MOBILISATION DE MOYENS FINANCIERS DE GRANDE AMPLEUR	11
1. <i>Un système d'hébergement d'urgence et d'insertion au bord de l'engorgement</i>	11
a) La mise en place du plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence	12
b) L'amélioration nécessaire de la fluidité du système d'hébergement et de réinsertion sociale	14
c) Les maisons relais, un dispositif conforté	16
2. <i>La régulation nécessaire du système de prise en charge des demandeurs d'asile</i>	17
a) L'effort prioritaire de l'Etat en faveur de l'hébergement des demandeurs d'asile	17
b) Les retards pris dans la mise en œuvre de l'allocation temporaire d'attente	19
c) Le démarrage difficile de l'aide au retour volontaire	20
3. <i>Le respect des engagements pris en faveur des rapatriés</i>	21
B. PROMOUVOIR LA SOLIDARITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES : UN DEVOIR DE L'ÉTAT	21
1. <i>Accès aux soins : le désengagement préjudiciable de l'Etat</i>	21
a) La forte diminution de la participation de l'Etat au financement de la couverture maladie universelle complémentaire	21
b) La sous-dotation récurrente de l'aide médicale d'Etat	23
c) L'augmentation prévisible des besoins de financement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	24
2. <i>L'action volontaire de l'Etat en faveur de l'intégration et de la lutte contre les discriminations</i>	25
a) Le succès du contrat d'accueil et d'intégration	25
b) La réduction des inégalités entre les hommes et les femmes : un combat essentiellement mené par les associations	26
c) La montée en puissance de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : des actions déjà concluantes	27
C. FAVORISER L'INSERTION DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX : UNE EXIGENCE ET UN DÉFI	28
1. <i>Vers une gestion départementale optimisée du revenu minimum d'insertion</i>	28
a) Une compensation partielle des dépenses engagées par les départements	28
b) Favoriser la réinsertion et le retour à l'activité des personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion	29
2. <i>Un financement de l'allocation de parent isolé qui reste insuffisant</i>	30
a) Un effort très sensible de sincérité budgétaire	30
b) Le problème récurrent de la dette à l'égard de la caisse nationale d'allocations familiales	32

II. POLITIQUE DU HANDICAP : LA RÉFORME DE 2005 DOIT TROUVER SON RYTHME DE CROISIÈRE	34
A. GARANTIR DES RESSOURCES D'EXISTENCE SUFFISANTES AUX PERSONNES HANDICAPÉES : UNE PRIORITÉ LOURDE À FINANCER	35
1. <i>La difficile maîtrise des dépenses d'allocation aux adultes handicapés</i>	35
a) Un nouveau risque de dérapage des dépenses	35
b) Un objectif : limiter la croissance des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés	37
2. <i>Un nouveau mode de financement pour la rémunération garantie en établissements et services d'aide par le travail</i>	42
a) Une réforme qui permet aux personnes handicapées de profiter des fruits de leur travail	42
b) Une réforme à coût constant	45
3. <i>Un regret : un effort limité en faveur des bénéficiaires du minimum invalidité</i>	46
a) Une dotation encore une fois calculée au plus juste	46
b) La persistance des inégalités avec les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés	48
B. METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À COMPENSATION : LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE À LA HAUTEUR DES ESPÉRANCES SUSCITÉES	49
1. <i>Une montée en charge progressive pour la prestation de compensation du handicap</i>	49
a) Un premier exercice de rodage.....	49
b) Une prestation qui reste perfectible	51
c) Des fonds départementaux de compensation du handicap en panne	52
2. <i>Un soutien toujours important en faveur de la compensation collective</i>	54
a) Création de places : un bilan plus que satisfaisant pour la législature	55
b) De nouvelles modalités de la programmation des efforts de financement en faveur des établissements	58
3. <i>Un mode de compensation particulier : la protection juridique des majeurs</i>	60
a) Des crédits vraisemblablement insuffisants.....	60
b) Une réforme qui ne peut plus attendre	61
4. <i>Un véritable progrès : la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées</i>	62
a) Une mobilisation importante des départements	62
b) Un engagement toujours timide de l'Etat dans le fonctionnement des maisons.....	63
C. DONNER TOUTE LEUR PLACE AUX PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA CITÉ : UN DÉFI À RELEVER	65
1. <i>Des efforts remarquables en faveur de la scolarisation des enfants handicapés</i>	65
a) Des progrès importants pour la scolarisation en milieu ordinaire	65
b) Une véritable volonté de mieux scolariser les enfants accueillis en établissements d'éducation spéciale	67
2. <i>L'engagement renouvelé de l'Etat en faveur de l'emploi des personnes handicapées</i>	69
a) Les premiers résultats de la réforme de l'obligation d'emploi	69
b) De nouvelles perspectives pour l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés	71
c) Un démarrage difficile pour le fonds « fonction publique »	74
d) Un développement des entreprises adaptées encouragé par l'Etat	75
e) La poursuite des efforts en faveur des établissements d'aide par le travail.....	76
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	77
• <i>Article 53 (art. L. 821-2 du code de la sécurité sociale) Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi</i>	77

• Article 54 (art. 1635-0 bis du code général des impôts, L. 341-8 du code du travail et L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile) Financement de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations	79
• Article 55 (art. L. 524-1 du code de la sécurité sociale) Alignement du forfait logement de l'allocation de parent isolé sur celui du revenu minimum d'insertion	81
• Article 56 (art. L. 524-4 du code de la sécurité sociale) Subsidiarité de l'allocation de parent isolé	83
• Article additionnel après l'article 56 (art. L. 146-5 et L. 245-6 du code de l'action sociale et des familles) Plafonnement des sommes restant à la charge des personnes handicapées après intervention de la prestation de compensation du handicap	86
TRAVAUX DE LA COMMISSION	91
I. AUDITION DES MINISTRES	91
A. AUDITION DE MME CATHERINE VAUTRIN, MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA COHÉSION SOCIALE ET À LA PARITÉ	91
B. AUDITION DE M. PHILIPPE BAS, MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE, AUX PERSONNES ÂGÉES, AUX PERSONNES HANDICAPÉES ET À LA FAMILLE.....	95
II. EXAMEN DE L'AVIS	98
ANNEXE - INTERVENTION DE M. PHILIPPE BAS, MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE, AUX PERSONNES ÂGÉES, AUX PERSONNES HANDICAPÉES ET À LA FAMILLE	105
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	111

Les crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007

Programmes	Crédits de paiement (en euros)	Variation 2007/2006 (en %)
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1.051.530.377	+ 4,1
Prévention de l'exclusion	60.008.274	-
Actions en faveur des plus vulnérables	784.361.675	+ 6,0
Conduite et animation de la politique de lutte contre l'exclusion	28.200.428	- 6,8
Rapatriés	168.000.000	- 5,0
Actions en faveur de l'innovation, de l'expérimentation sociale et de l'économie sociale	10.960.000	+ 270,4
Accueil des étrangers et intégration	455.126.046	- 18,5
Population et participation à la régulation des migrations	14.633.277	+ 19,4
Prise en charge sociale des demandeurs d'asile	243.972.511	- 22,7
Intégration	184.920.258	- 15,8
Haute autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité	11.600.000	+ 8,4
Actions en faveur des familles vulnérables	1.152.071.500	+ 4,9
Accompagnement des familles dans leur rôle de parents	25.375.505	+ 42,5
Soutien en faveur des familles monoparentales	917.000.000	+ 4,8
Protection des enfants et des familles	209.695.995	+ 2,3
Handicap et dépendance	8.039.276.612	+ 2,9
Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées	13.824.470	+ 48,9
Incitation à l'activité professionnelle	2.272.300.000	+ 1,9
Ressources d'existence	5.656.600.000	+ 3,0
Compensation des conséquences du handicap	86.910.362	+ 38,5
Personnes âgées	4.065.711	- 64,0
Pilotage du programme	5.576.069	+ 56,7

Protection maladie	398.140.000	- 34,4
Accès à la protection maladie complémentaire	114.660.000	- 64,6
Aide médicale de l'Etat	233.480.000	-
Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	50.000.000	-
Egalité entre les hommes et les femmes	28.344.519	+ 3,4
Accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision	881.164	- 0,3
Egalité professionnelle	5.604.494	+12,4
Egalité en droit et en dignité	11.215.540	+ 2,0
Articulation des temps de vie	203.321	+ 88,6
Soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes	10.440.000	- 0,02
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales	1.080.005.016	+ 1,5
Etat-major de l'administration sanitaire et sociale	62.834.969	- 2,7
Statistiques, études et recherche	33.039.642	- 17,8
Gestion des politiques sociales	258.339.955	+ 2,3
Gestion des politiques sanitaires	302.238.953	+ 4,6
Pilotage de la sécurité sociale	41.116.503	-3,6
Soutien de l'administration sanitaire et sociale	382.434.994	+ 1,8
Total mission « Solidarité et intégration »	12.204.494.070	- 0,3

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007 s'élèvent à 12,2 milliards d'euros. Il s'agit principalement d'un budget d'intervention : les transferts en faveur des ménages et les subventions versées aux opérateurs de la politique en faveur de l'intégration et en faveur des personnes handicapées représentent 88 % des fonds disponibles.

Ces crédits assurent le financement des deux minima sociaux que sont l'allocation de parent isolé (API) et l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Malgré de nouvelles mesures prises cette année en faveur du retour à l'emploi de leurs bénéficiaires, les dépenses relatives à ces prestations continuent de progresser de façon soutenue, attestant à la fois des modifications de la structure familiale dans la société française et de l'allongement de l'espérance de vie des personnes handicapées.

En dépit de la hausse de ces dépenses, les crédits de la mission pourront rester presque stables par rapport à 2006 (+ 0,3 %), grâce aux succès de la politique de maîtrise des flux migratoires, qui ont permis d'alléger le poids des prestations versées aux demandeurs d'asile, et à la réduction sensible de la subvention d'équilibre accordée par l'Etat au fonds de financement de la couverture maladie universelle complémentaire.

A enveloppe globale équivalente, il sera donc possible de financer par redéploiement les **deux priorités de la mission pour 2007** : la poursuite du plan de cohésion sociale et la montée en charge de la loi « Handicap ».

Fidèle aux engagements pris dans le cadre du plan de cohésion sociale, l'Etat concentre ses actions en matière de lutte contre les exclusions et d'intégration sur quatre domaines d'intervention : l'accueil des publics fragiles ou en difficulté, l'amélioration de l'accès aux soins des plus démunis, l'intégration des étrangers et la lutte contre les discriminations.

Les moyens mis en œuvre seront encore cette année majoritairement consacrés à l'augmentation de la capacité d'accueil des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) et des centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (Cada) et la lutte contre les discriminations sera renforcée grâce à la montée en puissance de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde).

Par ailleurs, les crédits ouverts en 2007 devront permettre à la nouvelle législation en faveur des personnes handicapées de trouver son rythme de croisière, notamment pour l'accès à la prestation de compensation du handicap qu'elle a instituée.

Cette dernière constitue un réel progrès pour les personnes handicapées : les montants versés au titre des premières aides attribuées par les nouvelles commissions des droits et de l'autonomie le prouvent. Il reste toutefois nécessaire d'aboutir à une application pleine et entière de la réforme, notamment en ce qui concerne les fonds départementaux de compensation. Un engagement plus ferme de l'Etat dans ce dispositif, certes géré par les départements, est indispensable, à défaut de quoi les autres contributeurs de la politique du handicap pourraient réduire leurs interventions.

En revanche, il convient de saluer les progrès accomplis dans le domaine de la scolarisation des enfants handicapés, grâce à la priorité donnée à leur intégration à l'école ordinaire.

C'est sans doute en matière d'emploi que les efforts à accomplir restent les plus importants : malgré un renforcement de l'obligation d'emploi, le taux de chômage des personnes handicapées reste largement supérieur à celui du reste de la population. C'est la raison pour laquelle il est nécessaire d'accélérer la mise en œuvre des dispositifs prévus par la loi pour soutenir l'emploi des personnes handicapées, et plus spécifiquement le développement des interventions du nouveau fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique.

Sous le bénéfice de ces observations et sous réserve des amendements qu'elle vous présentera, votre commission propose d'émettre un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007 et des articles qui lui sont rattachés.

I. POLITIQUES DE COHÉSION SOCIALE : LE RESPECT DES ENGAGEMENTS DE L'ÉTAT

Les politiques en faveur de la cohésion sociale se structurent autour des objectifs fixés par le plan de cohésion sociale pour la période 2005-2009.

Elles recouvrent des actions financées dans plusieurs programmes, d'inégale importance, de la mission « Solidarité et intégration » :

- « **politiques en faveur de l'inclusion sociale** » (1,05 milliard d'euros) ;
- « **accueil des étrangers et intégration** » (455 millions d'euros) ;
- « **égalité entre les hommes et les femmes** » (28,3 millions d'euros) ;
- « **protection maladie** » (398 millions d'euros).

A. ASSURER L'ACCUEIL ET L'INSERTION DES PUBLICS EN DIFFICULTÉ : LA NÉCESSAIRE MOBILISATION DE MOYENS FINANCIERS DE GRANDE AMPLEUR

1. Un système d'hébergement d'urgence et d'insertion au bord de l'engorgement

En France, de nombreuses personnes et familles sont privées de logement. Les situations sont contrastées : 100.000 personnes sont sans domicile, 150.000 sont accueillies dans des dispositifs d'hébergement collectifs, entre 150.000 et 300.000 personnes sont domiciliées chez des proches et plus de 300.000 personnes vivent dans des conditions jugées « atypiques » par la fondation Abbé Pierre¹.

Autre symptôme observé, sur 1,3 million de personnes en attente d'un logement social, seules 430.000 ont eu une réponse favorable des organismes d'habitations à loyer modéré (HLM).

Il existe en réalité un double problème d'insuffisance de l'offre de logements et d'insolvabilité des ménages, une part croissante d'entre eux rencontrant des difficultés économiques et sociales au cours de leur existence.

¹ *Rapport 2006 de la fondation Abbé Pierre pour le logement des défavorisés : « L'état du mal logement en France ».*

Pour répondre à cet afflux massif de demandes, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, et plus spécifiquement, son programme 14 « Résoudre la crise du logement par le renforcement de l'accueil et de l'hébergement d'urgence », prévoit d'ici à 2009 la mise en œuvre de plusieurs mesures détaillées dans le tableau ci-après.

Échéancier du plan de cohésion sociale en matière d'hébergement

<i>en nombre de places nouvelles</i>	2005	2006	2007	CUMUL
Hébergement d'urgence <i>(Transformation de places)</i>	- 500	-	-	- 500
CHRS	800	500	500	1.800
CADA	2.000	1.000	1.000	4.000
Maisons-relais	1.000	1.500	1.500	4.000
TOTAL	3.300	3.000	3.000	9.300

Source : Article 81 de la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

a) La mise en place du plan triennal de renforcement de l'hébergement d'urgence

Le dispositif d'urgence sociale repose sur deux types de structures :

- **les plates-formes de veille sociale**, qui assurent l'accueil et l'orientation des personnes sans domicile (numéro vert 115, équipes mobiles, Samu social, services d'accueil et d'orientation - SAO), pour qu'elles puissent accéder à un hébergement et à des services de premiers secours. L'Etat ne contribue que partiellement à leur fonctionnement, la plupart des structures étant cofinancées par les collectivités territoriales. Pour 2007, sa participation s'élève à environ 41 millions d'euros ;

- **le dispositif d'hébergement d'urgence**, doté pour 2007 de 120,5 millions d'euros, comprend les centres d'hébergement d'urgence, qui offrent plus de 12.000 places pérennes, et le financement de nuitées d'hôtel durant la période hivernale, qui permettent normalement un hébergement immédiat et de courte durée. A partir de 2007, 2.000 places en hôtel seront mobilisées à l'année.

Tableau récapitulatif des dispositifs de veille sociale pour l'année 2005

<i>en euros</i>	Nombre de services	Effectif salarié (ETP)	Emplois aidés (ETP)	Financement total (M€)	Financement de l'Etat (M€)	Part Etat dans financement total
Equipes mobiles	139 (80 départements)	303 (67 départements)	29	13,9 (68 départements)	9,3	66,9 %
Samu social - 115	115 (99 départements)	406 (97 départements)	59	17,4 (94 départements)	15,2	87,4 %
SAO	109 (65 départements)	316 (57 départements)	38	14,9 (58 départements)	11,6	78 %
Accueils de jour	311 (86 départements)	980 (86 départements)	252	45,7 (83 départements)	22,5	49,3 %

ETP : équivalents temps plein

Source : Projet annuel de performances 2007

• **L'aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées** (ALT), financée à parité par l'Etat et les organismes de protection sociale (Cnaf et MSA), contribue largement au fonctionnement des dispositifs d'urgence sociale, grâce aux aides forfaitaires qui sont versées aux organismes sociaux conventionnés (ALT1) ou aux communes disposant d'aires d'accueil pour les gens du voyage (ALT2). L'ALT1 est calculée selon un barème qui prend en compte la taille et l'emplacement du logement. Ces deux aides sont financées par l'Etat à hauteur de 41,5 millions d'euros pour subventionner 19.500 logements et 11.000 emplacements dans les aires d'accueil de gens du voyage.

• Le Gouvernement a défini un **plan triennal** de renforcement et d'amélioration du dispositif **d'accueil et d'hébergement d'urgence** pour la période 2007-2009.

Ce plan comporte quatre objectifs principaux :

- l'ouverture **à l'année** des 5.000 places d'hébergement jusqu'à présent accessibles uniquement dans le cadre du niveau 1 du plan hiver, c'est-à-dire du 1^{er} novembre au 31 mars. Ce dispositif sera déployé progressivement : 500 places mobilisées de façon anticipée dès 2006, 2.000 places supplémentaires en 2007 puis à nouveau en 2008 et enfin 500 autres en 2009 ;

- l'humanisation des conditions d'hébergement, grâce à l'amélioration des conditions d'accueil et l'élargissement des horaires d'ouverture ;

- le développement d'une offre d'hébergement durable grâce à la transformation de 3.000 places d'hébergement d'urgence en place de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), l'augmentation de l'offre

d'hébergements adaptés et plus stables pour les personnes les plus désocialisées, le développement de dispositifs de sortie de l'hébergement d'urgence pour accéder à des formules de logement temporaire, notamment pour les personnes qui disposent d'un contrat de travail et l'augmentation du nombre de places de CHRS en métropole et dans les Dom ;

- le renforcement de la veille sociale et des équipes mobiles, afin que les dispositifs du premier accueil (115, accueil de jour, équipes mobiles) soient renforcés en moyens humains pour assurer un meilleur repérage et une prise en charge adaptée des personnes dépourvues de revenus et sans domicile.

Ce plan, doté de 50 millions d'euros sur trois ans, permettra de financer en 2007 : l'ouverture à l'année de 2.000 places d'hébergement d'urgence, la transformation de 1.000 autres en places de CHRS et la création de 80 postes équivalents temps plein (ETP) pour renforcer le dispositif de veille sociale et retarder la fermeture des centres d'accueil le matin, soit une dépense de 16 millions d'euros.

Ainsi, pour 2007, les moyens affectés aux dispositifs d'urgence et à l'ALT représentent un peu moins de 180 millions d'euros.

Votre commission estime que si les dispositifs de veille sociale constituent un exemple moderne de la prise en charge des personnes en grande détresse sociale, les structures hébergement, en revanche, n'offrent pas une stabilité suffisante pour favoriser la réinsertion des personnes. Aussi, elle considère que la mise en œuvre du plan triennal représente une réelle avancée, mais qu'elle nécessitera parallèlement un accroissement des capacités d'accueil dans les CHRS et dans le parc social.

b) L'amélioration nécessaire de la fluidité du système d'hébergement et de réinsertion sociale

Les centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) sont des dispositifs temporaires d'hébergement et d'insertion, dont la mission principale est de permettre aux personnes ou familles de retrouver à terme leur autonomie sociale. La prise en charge est généralement de plus longue durée que dans les structures d'hébergement d'urgence et suppose un accompagnement personnalisé défini dans le cadre d'un projet d'insertion.

La loi de cohésion sociale prévoit une augmentation significative et rapide de leur capacité d'accueil d'ici à 2007 :

- à la fin de 2006, 1.300 places devraient être créées ou transformées, dont 800 au titre de l'exercice de 2005 et 500 au titre de 2006 ;

- pour 2007, la dotation budgétaire des CHRS, en hausse de 3,8 % par rapport à 2006, permet de financer **600 places nouvelles**, ce qui permet d'atteindre au total 32.107 places réparties dans près de 740 structures, pour un coût annuel moyen d'environ 15.200 euros.

Évolution des crédits d'aide sociale consacrés aux CHRS depuis 2000

(en euros)

Années	Taux d'évolution	LFI	Dont actualisation	Dont mesures nouvelles	Places nouvelles
2000	2,90 %	390.795.433	4.786.709	6.400.000	500
2001	3,24 %	403.451.426	6.255.993	6.400.000	500
2002 ⁽¹⁾	3,57 %	417.457.858	6.086.432	7.920.000	530
2003	2,59 %	428.385.988	4.528.130	6.400.000	500
2004 ⁽²⁾	2,08 %	437.310.000	8.924.011	-	0
2005 ⁽³⁾	3,15 %	451.070.000	7.460.000	6.300.000	800
2006	4,85 %	472.740.000	6.000.000	5.400.000	500
2007 ⁽⁴⁾	3,75 %	490.500.000	7.136.335	4.798.417	600

⁽¹⁾ Y compris les crédits s'élevant à 1,52 million d'euros pour la création du lieu d'accueil et d'orientation pour mineurs étrangers à Taverny de 30 places.

⁽²⁾ Pour la LFI 2004, le « rebasage » budgétaire a été privilégié par rapport à la création de places nouvelles.

⁽³⁾ 800 places dont 500 par transformation de places d'hébergement d'urgence.

⁽⁴⁾ 600 places dont 100 dans le cadre du plan de rattrapage pour les Dom.

Source : d'après les projets annuels de performances 2007

Sur les 17,8 millions d'euros de crédits supplémentaires accordés pour 2007, 7,1 millions d'euros seront consacrés à la revalorisation des charges et salaires des personnels et 4,8 millions d'euros seront affectés à la création des 600 places nouvelles, dont 100 au titre du plan de rattrapage au profit des départements d'outre-mer (Dom).

Votre commission déplore en revanche l'absence de crédits supplémentaires destinés à l'assainissement financier des CHRS. En effet, la mission d'inspection conjointe conduite en 2005 par l'Igas et l'IGF a préconisé un rebasage budgétaire des CHRS à hauteur de 12 millions d'euros. En 2006, le Gouvernement a versé une première partie de cette somme et s'est engagé à la compléter, par un versement de 6 millions d'euros en 2007. Votre commission, constatant que le Gouvernement n'a pas tenu son engagement, présentera **un amendement** visant à réparer cet oubli.

Votre commission s'inquiète également d'une **double dérive** :

- en premier lieu, **les demandeurs d'asile** représentent une part importante des personnes accueillies en CHRS, qui peut atteindre plus de 20 % dans certains centres, ce qui crée un engorgement des dispositifs d'hébergement temporaire. Cette situation résulte de la saturation des centres d'accueil habituellement destinés aux demandeurs d'asile (Cada) ;

- de plus, malgré les mesures correctrices qui ont déjà été prises, **la durée moyenne de prise en charge** dans les CHRS demeure élevée, entre un an et deux ans. L'objectif serait d'atteindre progressivement une durée moyenne de séjour de six mois. Votre commission est consciente que ces

améliorations supposent, d'une part, de surmonter les difficultés que rencontrent les personnes hébergées pour trouver un logement au moment de leur sortie, notamment dans le parc social ; d'autre part, d'accentuer les efforts de prise en charge et d'accompagnement social dans les CHRS pour faciliter la réinsertion professionnelle.

L'allongement de la durée moyenne de séjour et l'accueil de nombreux demandeurs d'asile ont peu à peu éloigné les CHRS de leur vocation première de réinsertion. C'est pourquoi, votre commission souhaite un **recentrage des CHRS sur leurs missions essentielles**, en réservant la priorité de l'accueil aux personnes auxquelles ils étaient originellement destinés.

Toutefois, on peut espérer que les mesures qui ont été prises pour accroître l'offre de logements sociaux et la capacité d'accueil des Cada permettent d'améliorer à terme la fluidité entre les dispositifs temporaires d'hébergement et le parc social. A cet égard, la création de 6.000 places en maisons relais et la priorité accordée aux personnes sortant d'un dispositif d'hébergement temporaire ou d'urgence pour accéder à un logement social offrent de nouvelles perspectives encourageantes.

Afin de mieux évaluer les résultats des mesures mises en œuvre, votre rapporteur demande que **deux nouveaux indicateurs** figurent dès 2008, dans le projet annuel de performances : l'un relatif à la durée moyenne des séjours dans les CHRS, l'autre relatif à la part que représentent les demandeurs d'asile parmi les personnes accueillies.

c) Les maisons relais, un dispositif conforté

Conçues comme de véritables pensions de famille, les maisons relais constituent un logement durable et adapté, destiné à la prise en charge des personnes ou familles en situation de grande exclusion, qui ne peuvent accéder à un logement autonome. Ces dispositifs, qui favorisent la réadaptation à la vie sociale des personnes ayant besoin d'un soutien psychologique, ont acquis une véritable reconnaissance, puisque le plan de cohésion sociale leur consacre un chapitre spécifique¹, qui prévoit la création de 6.000 places à la fin de 2007.

A la fin de 2006, près de 4.500 places seront déjà ouvertes. Le projet de loi de finances pour 2007 permet donc d'atteindre l'objectif fixé par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale : en 2007, pour la deuxième année consécutive, l'enveloppe consacrée aux maisons relais financera la création de 1.500 places nouvelles, ce qui portera à près de 6.000 la capacité d'accueil de ces structures.

¹ « Plan pour un habitat adapté ».

2. La régulation nécessaire du système de prise en charge des demandeurs d'asile

Alors que le nombre de demandeurs d'asile en France n'a cessé d'augmenter depuis 1997 pour atteindre 65.614 personnes en 2004, on observe à partir de 2005 un net infléchissement, qui a permis de ramener leur nombre à moins de 60.000. Pour 2006 et 2007, leur diminution est estimée respectivement à 25 % et 10 %.

Malgré cette forte diminution, le **dispositif national d'accueil** comporte un nombre de places limité, qui ne permet pas actuellement de faire face à l'ensemble des demandes d'hébergement. Il se compose de 260 centres d'accueil pour demandeurs d'asile (Cada), de deux centres de transit, d'un centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile (Caomida) et de 27 centres provisoires d'hébergement (CPH), dont la capacité d'accueil a été stabilisée au profit de l'hébergement en Cada.

Cet ensemble est complété par des **dispositifs d'urgence** nationaux et déconcentrés, qui accueillent les demandeurs d'asile qui n'ont pu être hébergés en Cada, soit faute de places, soit parce qu'ils ne remplissent pas les conditions requises pour y être admis. Ils bénéficient dans ce cas de nuitées d'hôtel ou de places dans des structures collectives d'hébergement, qui s'accompagnent du versement de la nouvelle **allocation temporaire d'attente** (ATA).

Enfin, le projet de loi de finances pour 2007 poursuit la mise en œuvre du plan de cohésion sociale en dégagant les moyens nécessaires au développement des capacités d'accueil des demandeurs d'asile et en favorisant le recours à l'**aide au retour volontaire** (ARV).

a) L'effort prioritaire de l'Etat en faveur de l'hébergement des demandeurs d'asile

- Les Cada assurent l'hébergement temporaire des demandeurs d'asile pendant la durée d'instruction de leur dossier, ainsi qu'un accompagnement social et administratif de leur demande auprès de l'office français de protection des réfugiés et apatrides (Ofpra) ou de la commission de recours des réfugiés (CRR).

Le plan de cohésion sociale a prévu la création de 7.000 places en Cada, dont 2.000 par transformation de places d'urgence, afin d'atteindre une capacité d'accueil de 21.000 personnes à la fin de 2007. Depuis 2004, un effort considérable a été entrepris pour permettre l'ouverture, dès 2006, des 7.000 places supplémentaires prévues par le plan de cohésion sociale. Ainsi, les objectifs fixés ont été atteints avec un an d'avance. Pourtant, les crédits de 2007 permettent de poursuivre l'effort engagé, puisque 1.000 nouvelles places seront créées en Cada, par la transformation de places d'hébergement d'urgence. **A la fin de 2007, les Cada atteindront une capacité d'accueil de 20.689 places.**

Dispositif national d'accueil des demandeurs d'asile (capacités pérennes)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
CADA									
Nombre de places	3.588	3.781	4.756	5.282	10.317	12.480	15 460	17.470	19.470
<i>Nombre de centres</i>	<i>61</i>	<i>63</i>	<i>73</i>	<i>83</i>	<i>151</i>	<i>181</i>	<i>222</i>	<i>245</i>	<i>260</i>
Centres de transit									
Nombre de places	126	126	126	126	126	146	186	186	186
<i>Nombre de centres</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>	<i>2</i>
CPH									
Nombre de places	1.018	1.018	1.028	1.028	1.028	1.028	1.023	1.023	1.023
<i>Nombre de centres</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>28</i>	<i>27</i>	<i>27</i>
CAPACITÉ TOTALE	4.732	7.925	5.910	6.436	11.471	13 .654	16.669	18.679	20.679

Source : Direction générale de l'action sociale

A cette fin, l'enveloppe globale s'élèvera à **185 millions d'euros**, dont **22 millions d'euros** au titre de la prise en charge sociale des demandeurs d'asile de la région Rhône-Alpes.

Etant donné l'ampleur des besoins, votre commission ne peut que se réjouir de **l'effort supplémentaire réalisé en faveur de l'hébergement des demandeurs d'asile** : elle souhaite néanmoins que des informations plus précises lui soient communiquées sur le nombre de demandeurs d'asile hébergés hors des structures d'accueil qui leur sont dédiées.

Au terme de l'application du plan de cohésion sociale, votre rapporteur estime opportun que votre commission réalise dès que possible une étude relative au fonctionnement, aux capacités d'accueil et à la situation financière des Cada.

En revanche, votre commission s'inquiète que, comme chaque année, **les crédits consacrés aux dispositifs d'hébergements d'urgence** nationaux et déconcentrés soient de nouveau **très insuffisants** au regard des besoins estimés. Pour 2007, ils s'élèvent à **40 millions d'euros**, alors que l'exécution de la loi de finances pour 2006 révèle une dépense de 61 millions d'euros, soit un écart de 26 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Sur cette enveloppe globale, 36 millions d'euros permettent de financer 1.500 places d'urgence nationale et 4.159 places en structures d'hébergement déconcentrées.

b) Les retards pris dans la mise en œuvre de l'allocation temporaire d'attente

L'allocation temporaire d'attente (ATA), qui se substitue à l'ancienne allocation d'insertion (AI), a été créée par la loi de finances pour 2006¹. Elle est versée sous condition de ressources aux demandeurs d'asile, lorsqu'ils ne peuvent accéder à des revenus de remplacement du travail ou à d'autres minima sociaux. D'un montant mensuel d'environ 300 euros, elle est accordée pendant la seule durée de la procédure d'instruction de leur demande², y compris en cas de recours devant la commission de recours des réfugiés (CRR), grâce à la mise en place d'une validation mensuelle, qui se substitue à l'engagement de versement par période de six mois.

Les bénéficiaires de la protection temporaire³ et de la protection subsidiaire⁴ peuvent aussi la percevoir.

On observe une décrue sensible des crédits consacrés au financement de l'ATA : cette diminution résulte principalement de la mise en place, dès 2006, d'une nouvelle politique de régulation et de prise en charge des demandes d'asile, qui vise, d'une part, à réduire le nombre de demandeurs d'asile primo-arrivants (- 38 % sur le premier semestre de 2006), d'autre part, à ramener progressivement les délais d'instruction des dossiers à neuf mois. Les économies ainsi réalisées peuvent être utilement redéployées au profit des structures d'hébergement, dont le développement est préféré au versement d'une aide financière.

Évolution du nombre de bénéficiaires et du montant de l'allocation temporaire d'attente

	2003 (2)	2004 (2)	2005 (2)	2006 (1)(2)	2007 (1)(2)
Bénéficiaires	45.000	44.710	34.100	42.000	13.066
dont demandeurs d'asile	39.000	38.740	22.500	27.720	13.066
Montant en millions d'euros	169,8	187,6	153,9	126	38

⁽¹⁾ Estimations.

⁽²⁾ L'allocation d'insertion n'a disparu qu'à compter du mois d'octobre 2006, date de parution des décrets nécessaires à l'application de la nouvelle ATA.

¹ Article 154 de la loi de finances pour 2006, qui insère les articles L. 351-9 à L. 351-9-5 nouveaux dans le code du travail.

² Directive 2003/09/CE du Conseil du 27 janvier 2003 relative à des normes minimales pour l'accueil des demandeurs d'asile dans les Etats membres.

³ Directive 2001/55/CE du Conseil du 21 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massifs de personnes déplacées.

⁴ Loi n° 2003-1176 du 10 décembre 2003 modifiant la loi n° 52-893 du 25 juillet 1952 relative au droit d'asile.

Pour 2007, les crédits consacrés à l'ATA sont réduits à 38 millions d'euros, ce qui permet de dégager une économie potentielle de 88 millions d'euros par rapport à 2006. **Votre commission approuve le redéploiement des crédits économisés** grâce à la politique mise en œuvre par le Gouvernement, qui permettra de financer de nouvelles places d'hébergement.

Elle sera toutefois particulièrement attentive à ce que l'exécution de la loi de finances pour 2006 confirme les économies projetées sur la base d'hypothèses, qui apparaissent encore très incertaines à votre rapporteur, étant donné la publication tardive des décrets nécessaires à l'application de la nouvelle ATA.

c) Le démarrage difficile de l'aide au retour volontaire

Depuis le 1^{er} septembre 2005, le Gouvernement expérimente un **dispositif d'aide au retour volontaire (ARV)**, pour les étrangers en situation irrégulière, qui n'ont pu obtenir la délivrance ou le renouvellement de leur titre de séjour et qui ont été invités à quitter le territoire français.

Ce dispositif prévoit, après examen du dossier par l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), **le versement d'une aide** de 2.000 euros pour un adulte, de 3.500 euros pour un couple et 1.000 euros par enfant jusqu'au troisième enfant, puis 500 euros par enfant supplémentaire. Elle permet notamment de couvrir les frais de voyage et de financer une aide à la réinstallation. Elle fait l'objet de trois versements successifs : 30 % sont d'abord acquittés en France avant le départ, puis 50 % et 30 % sont versés dans le pays de destination, six et douze mois après le retour. Le versement de l'aide est accompagné d'un entretien personnalisé et d'une assistance juridique et administrative pour régler les formalités de retour.

Pour 2007, l'action « population et participation à la régulation des migrations » affectera 5 millions d'euros à cette aide, financée à parité par l'Etat et par l'Anaem. L'ARV, dont la généralisation à l'ensemble du territoire est intervenue à la suite du comité interministériel de contrôle de l'immigration (CICI) du 13 mars 2006, connaît un démarrage particulièrement lent, malgré le doublement temporaire de son montant au cours de l'été 2006 : en 2005, seules cinquante-deux personnes en ont bénéficié, tandis qu'en octobre 2006, 1.388 ont eu recours à cette mesure incitative.

Votre rapporteur estime que davantage de personnes pourraient bénéficier de cette mesure de soutien financier. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration prévoit que tout étranger ayant reçu du préfet une injonction à quitter le territoire peut en solliciter le bénéfice. Or, aujourd'hui, la grande majorité des étrangers reconduits à la frontière ignorent l'existence de cette aide. Il est donc nécessaire que **les relais d'informations soient mieux assurés, que les démarches d'attribution soient facilitées et que l'aide soit accordée plus largement aux ressortissants des pays « sûrs »**, ainsi que le préconise l'audit de modernisation réalisé au premier semestre de 2006.

3. Le respect des engagements pris en faveur des rapatriés

Comme en 2006, l'Etat respectera les engagements qu'il a pris en faveur des personnes rapatriées. L'action qui leur est consacrée s'inscrit dans le cadre de la mission interministérielle aux rapatriés (Mir), chargée notamment de la mise en œuvre de la loi du 23 février 2005 portant reconnaissance de la nation et contribution nationale en faveur des rapatriés.

D'un montant global de 168 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2006, les crédits qui lui sont attribués permettent de financer :

- **l'allocation trimestrielle de reconnaissance**, versée aux Harkis et veuves originaires d'Afrique du Nord concernés, qui peuvent opter soit pour le versement d'une allocation annuelle revalorisée de 2.800 euros, soit pour une allocation annuelle de 1.800 euros avec un versement complémentaire en capital de 20.000 euros, soit enfin pour une sortie en capital de 30.000 euros ;

- le règlement des derniers dossiers de **désendettement des rapatriés** réinstallés dans des professions non salariées ;

- le prolongement du **plan Harkis d'aide au logement** jusqu'au 31 décembre 2009, qui prévoit des aides à l'acquisition de la résidence principale ou à l'amélioration de l'habitat, ainsi qu'une aide exceptionnelle au titre du désendettement immobilier ;

- la **restitution aux rapatriés** d'Algérie, du Maroc et de Tunisie **des sommes prélevées sur les certificats d'indemnisation**, dont le financement est échelonné de 2005 à 2008.

Votre commission se félicite que l'Etat respecte ses engagements vis-à-vis des personnes rapatriées et souhaite que l'apurement des dettes qu'il a contractées envers elles soit effectif dès que possible.

B. PROMOUVOIR LA SOLIDARITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES : UN DEVOIR DE L'ÉTAT

1. Accès aux soins : le désengagement préjudiciable de l'Etat

a) La forte diminution de la participation de l'Etat au financement de la couverture maladie universelle complémentaire

Créée par la loi du 27 juillet 1999, la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) est une protection complémentaire publique, complète et gratuite, attribuée sous conditions de résidence et de ressources. Grâce à la couverture intégrale des soins pris en charge et à la dispense d'avance de frais, elle vise à assurer un haut niveau de protection complémentaire aux personnes disposant de faibles revenus.

L'action « accès à la protection maladie complémentaire » contribue au financement du fonds CMU *via* une subvention d'équilibre versée par l'Etat de 114,66 millions d'euros pour l'année 2007, qui inclut 22,66 millions d'euros imputés sur la mission « Outre-mer » en 2006. A l'avenir, la contribution de l'Etat au fonds CMU figurera exclusivement dans le programme « protection maladie » de la mission « Solidarité et intégration ».

La dotation prévue pour 2007, en nette diminution par rapport à 2006 (environ 68 %), traduit la poursuite du transfert, engagé depuis 2004, du financement de la CMU-c de l'Etat vers l'assurance maladie.

Évolution de la contribution de l'Etat au fonds CMU

(en millions d'euros)

Années	2004	2005	2006	2007
Mission « Solidarité et intégration » (1)	946,56	660,58	323,5	92
Mission « Outre-mer » (2)	50	34,40	31	22,60
TOTAL	996,56	694,98	354,5	114,66

(1) Anciennement budget « Santé-solidarité »

(2) Anciennement budget « Outre-mer »

Cela s'explique par la nouvelle structure des recettes du fonds CMU qui se décomposent comme suit :

Recettes du fonds CMU pour 2007

(en millions d'euros)

Taxe de 2,5 % due par les organismes complémentaires sur les primes ou cotisations d'assurance de protection complémentaire santé	711,1
Taxe sur les alcools de plus de 25°	390
Droits tabacs (fraction de 4,34 %)	410,1
TOTAL <i>ressources propres hors subvention d'équilibre de l'Etat</i>	1.511,2
Subvention d'équilibre de l'Etat	114,66
TOTAL des dépenses estimées pour 2007	1.625,86

Source : Projets annuels de performances 2007

En 2005, près de **4,8 millions de personnes ont bénéficié de la CMU-c**. Ce nombre reste relativement stable, malgré un nombre d'entrées et de sorties important : en 2005, 1,6 million de personnes sont sorties du dispositif, tandis qu'y entraînent plus de 1,4 million de nouveaux bénéficiaires.

Votre commission désapprouve le transfert progressif des charges afférentes à la CMU-c au détriment de la caisse nationale d'assurance maladie (Cnam) : depuis 2004, la contribution de l'Etat au fonds CMU a diminué de 88,5 %. Cette baisse résulte du transfert des recettes prélevées sur les droits tabacs et sur la taxe sur les alcools dans le cadre des lois de finances initiales de 2005 et de 2006. Le manque à gagner pour la Cnam atteint en 2007 plus de 800 millions d'euros.

Toutefois, la contribution de l'Etat est généralement suffisante pour couvrir les dépenses du fonds, ce qui permet de limiter **la dette cumulée de l'Etat vis-à-vis de la Cnam à 78,7 millions d'euros en 2005**, soit une amélioration par rapport à 2004, où elle s'élevait à 186,6 millions d'euros.

b) La sous-dotation récurrente de l'aide médicale d'Etat

L'aide médicale d'Etat (AME) est accordée sous condition de ressources, pour une durée d'un an renouvelable, aux personnes étrangères résidant en France depuis plus de trois mois qui ne peuvent pas bénéficier de la CMU.

Une série de mesures a permis la mise en place de conditions plus restrictives, qui devait permettre de limiter l'évolution du nombre de bénéficiaires :

- **en 2003**, la loi de finances rectificative a conditionné le versement de l'AME à une résidence en France ininterrompue de plus de trois mois, supprimé la possibilité d'admission immédiate et permis une prise en charge forfaitaire par l'Etat des soins urgents pour les étrangers en situation irrégulière, non éligibles à l'AME¹. En limitant le « tourisme médical », ces premières mesures ont entraîné une diminution significative du nombre de prestataires : 147.297 bénéficiaires en 2004 contre 170.318 en 2003 ;

- **en 2005**, deux décrets² ont fixé des modalités de calcul et d'accession plus restrictives à l'AME, en précisant :

- la nature des ressources prises en compte et la période sur laquelle porte leur évaluation ;

- les conditions d'agrément des associations ou organismes qui assurent la domiciliation postale des bénéficiaires et les assistent dans leurs démarches ;

- la création et les modalités de remise d'un titre standardisé d'admission à l'AME ;

- les pièces justificatives à fournir pour vérifier le respect des conditions nécessaires pour accéder à l'AME ;

- la nature du suivi des dépenses liées à l'AME.

La révision des modalités de calcul et de versement de cette aide devait permettre, dès 2005, d'enrayer la dérive des dépenses constatée chaque année en exécution.

Or, le 7 juin 2006, **un arrêté du Conseil d'Etat a annulé les deux décrets du 29 juillet 2005**. En conséquence, si le nombre de bénéficiaires a diminué entre 2003 et 2004, il a en revanche augmenté de façon significative en 2005, pour atteindre 178.689 prestataires. Il en résulte une dépense de

¹ Circulaire du 16 mars 2005 relative aux soins urgents.

² Décrets n° 2005-859 et 860 du 29 juillet 2005, relatifs à l'AME.

368 millions d'euros, nettement supérieure aux 233 millions d'euros de crédits prévus en loi de finances initiale, soit un dépassement de crédits de 135 millions d'euros.

Pour 2006, on peut estimer que les crédits sont d'ores et déjà insuffisants, puisque les dépenses d'AME représentent 334 millions d'euros pour les trois premiers trimestres de 2006. Ainsi, en glissement annuel, **pour 2006**, on peut évaluer à environ 445 millions d'euros le coût réel de l'AME, soit **un dépassement de crédits qui atteint 210 millions d'euros**.

Cette situation alarmante a conduit le Gouvernement à confier à l'inspection générale des finances (IGF) un « audit de modernisation relatif aux conditions de gestion de l'AME et à l'impact des réformes intervenues depuis 2003 », qui a été lancé au cours du second semestre de 2006.

Pourtant, **le projet de loi de finances pour 2007** reconduit les crédits de l'AME au même niveau que les années précédentes, soit **233 millions d'euros**. Ils incluent, comme en 2006, 20 millions d'euros pour financer la prise en charge des soins urgents pour les étrangers non bénéficiaires de cette aide.

Votre commission déplore la sous-dotation systématique de cette mesure. Elle se traduit inéluctablement chaque année par **l'accumulation d'une dette auprès de la Cnam**, qui atteint déjà près de 681 millions d'euros à la fin 2005, et dont le montant estimé **pour 2006** dépasse **927 millions d'euros**¹.

Pour cette raison, votre commission présente **un amendement** qui vise à transférer une partie des crédits du programme « accueil des étrangers et intégration », afin de réduire le montant des créances de la sécurité sociale sur l'Etat.

En tenant compte des conclusions de l'audit qui aura été conduit sur l'évolution des dépenses d'AME, elle demande également au Gouvernement de proposer, dans le cadre du prochain projet de loi de finances, **un échéancier d'apurement de la dette contractée par l'Etat au titre de cette allocation**.

c) L'augmentation prévisible des besoins de financement du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

Conformément à ce qu'avait prévu votre commission, l'activité du fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva) a continué à se développer entre 2005 et 2006 : le nombre de dossiers examinés et d'ayant droits ont augmenté respectivement de plus de 6,2 % et 7,5 %.

Or, pour 2007, **la contribution** du programme « protection maladie » au besoin de financement du Fiva **est maintenue à 50 millions d'euros**, malgré les sollicitations répétées de votre commission en faveur d'un

¹ Rapport de la Cour des comptes relatif à la sécurité sociale- septembre 2006.

engagement financier plus important de l'Etat. Pour l'essentiel, la dotation du fonds provient de la branche accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) du régime général de la sécurité sociale, qui devrait y contribuer à hauteur de 315 millions d'euros.

Toutefois, le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 prévoit une hausse progressive de **la participation de l'Etat, afin qu'elle atteigne 30 % des recettes annuelles du fonds en 2010**, soit environ 150 millions d'euros.

Votre commission a pris l'initiative de cette mesure, considérant que l'augmentation de la contribution de l'Etat se justifiait par sa responsabilité dans le drame de l'amiante, à la fois en sa qualité d'employeur et au titre de son rôle dans la politique de santé publique, et par la situation financière du Fiva.

Contribution de l'Etat au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante

Années		2006 <i>estimation</i>	2007 <i>prévision</i>	2008 ⁽¹⁾ <i>objectif</i>	2009 ⁽¹⁾ <i>objectif</i>	2010 ⁽¹⁾ <i>objectif</i>
Contribution de l'Etat	en %	10,6	9,5	17	22	30
	en millions d'euros	50	50	90	115	158

(1) Calcul arrondi réalisé à dépenses constantes par rapport aux prévisions de 2007.

2. L'action volontaire de l'Etat en faveur de l'intégration et de la lutte contre les discriminations

a) Le succès du contrat d'accueil et d'intégration

Le contrat d'accueil et d'intégration (CAI) a pour objectif de favoriser l'intégration des étrangers qui souhaitent s'installer en France durablement ou pour une durée au moins égale à un an. Signé entre la personne volontaire et le préfet, la signature du CAI et le respect de ses principes sont désormais pris en compte pour l'obtention de la carte de résident et la naturalisation.

Mis d'abord en place à titre expérimental dans quelques départements, il a été généralisé ensuite à l'ensemble du territoire. La loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et l'intégration prévoit qu'à partir de 2007, la signature du CAI sera obligatoire pour tous les nouveaux entrants et que l'acquisition d'un niveau satisfaisant de maîtrise de la langue française donne lieu à la remise d'un diplôme, le diplôme initial de langue française (DILF).

La montée en charge du dispositif a été rapide, puisque de 8.027 en 2003, le nombre de contrats signés a atteint près de 160.000 en 2006. Il devrait également être étendu aux jeunes âgés de seize à dix-huit ans, six

départements ayant expérimenté un partenariat entre les antennes locales de l'Anaem et les services départementaux de l'éducation nationale.

L'Anaem, à qui ont été confiés le développement et la mise en œuvre du CAI par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, offre un panel de prestations gratuites : cours d'éducation civique, formations linguistiques, journées d'informations pratiques « *Vivre en France* » et un accompagnement social personnalisé.

L'ensemble du dispositif sera financé par une dotation globale d'environ **50 millions d'euros**, qui provient : d'une subvention de l'Etat de 28,6 millions d'euros, du produit des trois taxes prélevées par l'Anaem (19,3 millions d'euros), dont le montant devrait être revalorisé¹, du transfert des crédits non consommés du fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild) et d'une partie du fonds de roulement de l'agence.

Votre commission se réjouit de la multiplication des CAI et de la large adhésion dont ils font l'objet. Plus de 90 % des personnes auxquelles le CAI a été proposé ont accepté de le signer, s'engageant ainsi à faire preuve d'une véritable volonté d'intégration. Elle souhaite que les crédits affectés à l'Anaem en 2007 pour poursuivre son développement sur l'ensemble du territoire soient utilement employés à la formation et à l'éducation à la citoyenneté des étrangers souhaitant demeurer en France.

b) La réduction des inégalités entre les hommes et les femmes : un combat essentiellement mené par les associations

Le programme « égalité entre les hommes et les femmes » ne regroupe qu'une fraction mineure de la mission « Solidarité et intégration ». Sa dotation budgétaire pour 2007 s'élève à **28,3 millions d'euros** répartis en **cinq actions** : « accès des femmes aux responsabilités et à la prise de décision », « égalité professionnelle », « égalité en droit et en dignité », « articulation des temps de vie » et « soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes ».

Les crédits de fonctionnement et de personnel représentent près de 10,5 millions d'euros. Pour ce programme, ils sont reportés dans l'action « soutien du programme égalité entre les hommes et les femmes », contrairement aux autres programmes de la mission, pour lesquels les crédits afférant aux personnels figurent dans le programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».

Les crédits sont affectés en grande majorité aux associations qui mènent des actions de terrain relatives à l'égalité professionnelle, à l'accès des femmes aux hautes fonctions politiques ou économiques, à l'information des femmes sur leurs droits, à l'écoute et l'accompagnement des femmes victimes

¹ Mesures prévues par l'article 54 du projet de loi de finances pour 2007, rattaché à la mission « Solidarité et intégration ».

de violences, à la lutte contre les discriminations ou encore à la meilleure articulation entre vie professionnelle et vie familiale. Les fonds qui leur sont accordés par l'Etat font l'objet le plus souvent de conventions triennales qui permettent de stabiliser leur budget et de pérenniser leurs actions.

L'un des acteurs essentiels de ce programme est le centre national d'information sur les droits des femmes (CNIDFF) constitué en réseau regroupant 115 centres sur l'ensemble du territoire, afin d'offrir une information juridique, financière, économique, sociale et sanitaire gratuite.

c) La montée en puissance de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité : des actions déjà concluantes

Créée par la loi du 30 décembre 2004, la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) est une autorité administrative indépendante, chargée d'enregistrer les réclamations pour discrimination et de promouvoir le principe d'égalité.

Elle a vu ses missions étendues par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006, qui lui a confié un pouvoir de transaction dans le règlement des litiges, assorti de la possibilité d'exiger le paiement d'une amende.

L'action qui lui est consacrée regroupe les moyens budgétaires mis au service de cet organisme, légèrement augmentés en 2007, - 11,6 millions d'euros -, afin d'accompagner le développement de son activité, ce qui nécessitera notamment l'embauche de juristes spécialisés pour répondre aux demandes croissantes.

Elle estime à environ 4.000 le nombre de réclamations qu'elle pourrait enregistrer en 2006. Dans 85 % des cas, les interventions de la Halde concernent des discriminations liées à l'origine ou à l'accès à l'emploi (âge, sexe, domicile...). En 2007, elle a en outre prévu de réserver une partie de ses crédits au développement d'actions de communication et de promotion de l'égalité, dans le cadre de « l'Année européenne de l'égalité des chances pour tous ».

Votre commission constate que la montée en charge rapide des activités de la Halde contribue pour une large part à la sensibilisation de nos concitoyens aux situations discriminatoires. Encore largement méconnus pour la plupart, les litiges relatifs aux discriminations risquent d'augmenter de façon significative. On peut espérer ensuite que l'information et la pédagogie déployées par la Halde, notamment auprès des institutions et des entreprises, auront pour effet de réduire le nombre de recours.

C. FAVORISER L'INSERTION DES BÉNÉFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX : UNE EXIGENCE ET UN DÉFI

1. Vers une gestion départementale optimisée du revenu minimum d'insertion

La gestion du RMI et du contrat d'insertion-RMA, désormais confiée aux départements par la loi du 18 décembre 2003¹, ne relève plus de la mission « Solidarité et intégration ». Pourtant, le RMI et le CI-RMA participent éminemment à la politique nationale de lutte contre les exclusions, dont les actions sont regroupées dans le programme « prévention de l'exclusion et insertion sociale des personnes vulnérables » de la mission.

C'est pourquoi, votre commission souhaite dresser, comme chaque année, un rapide **bilan de la décentralisation de ces revenus** qui lui paraissent essentiels : la compensation financière par l'Etat du transfert de la gestion du RMI au profit des départements et l'insertion et le retour à l'activité des personnes bénéficiaires de ce minimum social.

a) Une compensation partielle des dépenses engagées par les départements

Deux ans après la décentralisation du RMI, l'Etat n'a toujours pas trouvé les moyens d'assurer la compensation intégrale du transfert de sa gestion aux départements. Pourtant, ceux-ci se voient crédités en compensation d'une fraction du produit de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), mais qui ne couvre que partiellement la dépense engagée.

En effet, d'après les informations recueillies par l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas), les départements métropolitains ont engagé 5,07 milliards d'euros en 2005 pour couvrir les dépenses liées au versement du RMI. En 2004, ces dépenses s'élevaient à 4,7 milliards d'euros, soit une croissance de 8 % en un an. Or, la loi précitée du 18 décembre 2003 prévoit que le montant prélevé sur les recettes de TIPP, transféré par l'Etat aux départements, correspond au total des dépenses liées au versement du RMI en 2003.

En 2004, malgré l'insuffisance de la somme versée aux départements au titre de la TIPP- 4,27 milliards d'euros-, l'intégralité des dépenses a été compensée par l'Etat grâce à un abondement exceptionnel de 420 millions d'euros.

En 2005, en revanche, les dépenses occasionnées par le versement du RMI ont été partiellement couvertes : **290 millions d'euros restent encore à la charge des départements** en dépit du transfert de la partie correspondante

¹ Loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

des recettes de TIPP (4,31 milliards d'euros) et d'un versement complémentaire de 470 millions d'euros.

Pour 2006, le surcoût pour les départements par rapport aux recettes transférées est d'ores et déjà estimé à plus d'un milliard d'euros.

Votre commission demande que le Gouvernement s'engage à compenser intégralement les dépenses liées au versement du RMI en prévoyant des recettes propres à régulariser la situation pour 2005 et pour les années à venir.

b) Favoriser la réinsertion et le retour à l'activité des personnes bénéficiaires du revenu minimum d'insertion

Bien qu'il évolue à un rythme moins rapide, le nombre de bénéficiaires du RMI continue d'augmenter de 2,4 % en 2006. Cela met en évidence l'échec relatif des dispositifs d'insertion et de retour à l'emploi.

• Malgré les réaménagements dont ils ont fait l'objet, les dispositifs de réinsertion peinent à trouver leur essor : au 30 juin 2006, seuls 8.000 CI-RMA et environ 6.500 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) avaient été signés.

En revanche, les contrats d'avenir ont remporté une plus large adhésion (33.000 contrats signés) : créés par la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ils sont destinés à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des personnes bénéficiaires du RMI, de l'allocation de parent isolé (API) ou de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), et qui rencontrent des difficultés particulières d'accès à l'emploi. Les activités proposées visent généralement à combler des besoins collectifs non satisfaits. Ses conditions d'ouverture ont été assouplies par la loi n° 2006-339 du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux : suppression de la condition d'ancienneté dans le droit à l'une des allocations visées par le dispositif et caractère désormais non obligatoire de l'inscription à l'ANPE.

Votre commission émet deux regrets : d'une part, que la mobilisation des départements pour mettre en œuvre ces contrats ait été très inégale sur l'ensemble du territoire ; d'autre part, que les moyens mis en œuvre par les départements et plus encore par les régions, en charge de la formation professionnelle, soient encore insuffisants pour créer les conditions d'une plus grande efficacité de ces dispositifs. C'est pourquoi, il lui paraît indispensable que les départements, avec le soutien des régions, offrent aux bénéficiaires du RMI des formations spécifiques qui soient mieux adaptées à leurs besoins.

• **La loi précitée du 23 mars 2006** vise également à favoriser la sortie de l'assistance des allocataires du RMI, de l'ASS et de l'API en encourageant des reprises d'emploi d'une durée suffisante pour assurer l'autonomie financière de ces salariés et de leur famille. À cette fin, elle met en place un mode d'intéressement commun aux trois catégories de bénéficiaires, reposant sur le versement de primes forfaitaires, plus simple que l'ancien dispositif et financièrement plus avantageux.

Ainsi, tout bénéficiaire du RMI, de l'ASS ou de l'API qui reprend une activité excédant 78 heures par mois a le droit en plus de son salaire de conserver son allocation pendant les trois premiers mois ; pendant les neuf mois suivants, il perçoit une prime mensuelle de 150 euros (avec une bonification de 75 euros par mois pour les familles), une prime forfaitaire de 1.000 euros au quatrième mois suivant l'embauche et la prime mensuelle pour l'emploi d'un montant moyen estimé à 66 euros.

En deçà de 78 heures par mois et afin de limiter les effets de seuil, tout allocataire a le droit, dès la première heure travaillée, de percevoir un intéressement proportionnel à son temps de travail. Cette réforme, qui ne doit pas entraîner de dépense supplémentaire pour les départements, représente pour l'Etat un coût total de 240 millions d'euros, pour financer la prime de 1.000 euros.

Il est encore trop tôt pour percevoir pleinement les effets de cette loi, dont les mesures d'application ont été prises tardivement, la majorité des décrets ayant été publiés à la fin du mois de septembre de cette année. On peut espérer qu'elle produira ses premiers effets dès 2007.

Votre commission considère qu'au-delà de cette mesure ponctuelle, il conviendrait de réfléchir à une remise à plat du dispositif d'ensemble des minima sociaux intégrant les droits connexes, afin d'aboutir à la définition de principes propres à en améliorer la cohérence et l'efficacité.¹

2. Un financement de l'allocation de parent isolé qui reste insuffisant

a) Un effort très sensible de sincérité budgétaire

Les crédits ouverts en 2007 pour le financement de l'allocation de parent isolé s'élèvent à 917 millions d'euros, en progression de 4,8 % par rapport à l'année précédente. Cette hausse cache en réalité un triple mouvement :

- d'abord, un **très important rebasage** pour tenir compte des dépenses réellement constatées en 2006 : ainsi que l'avait prévu votre commission, l'objectif de réduction de 7 % du nombre de bénéficiaires de

¹ Voir sur ce point le rapport d'information n° 334 (2004-2005) de Valérie Létard, « Minima sociaux : concilier équité et reprise d'activité ».

l'API fixé par la loi de finances initiale pour 2006 s'est révélé impossible à tenir. Fin 2006, leur nombre devrait excéder de plus de 28.000 celui initialement prévu. De même, le montant moyen versé aux allocataires s'est avéré supérieur de trois euros aux prévisions. Au total, le rattrapage des insuffisances pour 2006 atteint 146 millions d'euros ;

- à l'inverse, une **réduction notable du montant moyen versé aux allocataires en 2007** : d'après les projections établies par le Gouvernement, les économies attendues à ce titre (148 millions d'euros) permettraient de compenser entièrement le rebasage nécessaire pour 2006. Elles seraient rendues possibles par l'alignement du forfait logement de l'API sur celui applicable aux allocataires du RMI, par la mise en place d'une règle de subsidiarité de l'API par rapport aux autres prestations sociales et aux créances alimentaires détenues par le demandeur et par la montée en charge du nouveau régime de l'intéressement à la reprise d'activité ;

- enfin, une dépense supplémentaire de 27 millions d'euros, au titre de la **progression du nombre des bénéficiaires** attendue en 2007 : le Gouvernement table en effet sur une croissance de 3 % de leur nombre.

Votre commission ne peut d'abord que saluer le remarquable effort de sincérité budgétaire réalisé cette année par le Gouvernement, qui contraste avec les hypothèses totalement irréalistes de l'an passé. Elle note toutefois que le dérapage reconnu par le Gouvernement reste inférieur à celui anticipé par la commission des comptes de la sécurité sociale en septembre dernier : d'après celle-ci, la dépense totale d'API pour 2006 s'élèverait à plus de 1 milliard d'euros, soit un dépassement de 168 millions d'euros par rapport à la prévision budgétaire initiale.

S'agissant des économies attendues en 2007, votre commission les considère également comme plus adéquates que l'an passé :

- les calculs qu'elle a effectués concernant les économies à attendre de l'alignement du forfait logement concordent avec les éléments inscrits dans les documents budgétaires, soit une fourchette de 7 à 10 millions d'euros ;

- l'impact anticipé de l'intéressement à la reprise d'activité des bénéficiaires de l'API est également beaucoup plus raisonnable qu'en 2006 : il s'élèverait à 7 millions d'euros en 2007, là où la loi de finances initiale pour 2006 prévoyait une économie dix fois plus importante, de l'ordre de 70 millions d'euros ;

- les conséquences de la mise en œuvre d'un principe de subsidiarité de l'API par rapport aux autres prestations sociales et aux créances alimentaires sont sans doute plus difficiles à évaluer. Le Gouvernement table à ce titre sur une économie de 131 millions d'euros : la majeure partie de cette réduction de charge - soit 115 millions d'euros - résulte d'un transfert de charge mécanique entre l'Etat et la sécurité sociale, puisque les demandeurs d'API seraient obligés de solliciter d'abord l'allocation de soutien familial

(ASF). Le solde, soit 16 millions d'euros, proviendrait de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire.

Concernant enfin les hypothèses pour l'année 2007, votre commission constate avec satisfaction qu'elles ne répètent pas les mêmes erreurs que les exercices précédents. Tout au plus peut-on dire que les objectifs en matière de croissance des bénéficiaires de l'API sont volontaristes mais qu'ils peuvent se justifier compte tenu de la montée en charge des mesures prises en faveur de leur retour à l'emploi : l'année 2006 a en effet vu l'entrée en vigueur de la prime de 1.000 euros versée en cas de reprise d'activité, celle des nouvelles modalités de cumul entre allocation et salaire, ainsi que celle de la priorité d'accès en crèches pour les enfants d'allocataires de minima sociaux.

Ces mesures étaient nécessaires : l'intéressement est en effet encore très insuffisamment mobilisé par les allocataires de l'API. Ils n'étaient ainsi que 5,6 % à y recourir en 2002, contre 13,3 % pour les bénéficiaires du RMI et 13,2 % pour ceux de l'ASS. Votre commission salue également les mesures prises en faveur de la garde des enfants pour ces allocataires : cette question est en effet l'un des principaux obstacles à la reprise d'activité pour les parents isolés.

b) Le problème récurrent de la dette à l'égard de la caisse nationale d'allocations familiales

Si tout risque de dérapage en 2007 ne peut être écarté, il est certainement très nettement inférieur à celui des années précédentes. Celles-ci ont en effet été marquées par un dépassement systématique des enveloppes budgétaires prévues en loi de finances initiale et par des ouvertures correctrices en loi de finances rectificative irrégulières et largement insuffisantes.

Décalage entre les ouvertures de crédits et les dépenses constatées au titre de l'API depuis 2002

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005	2006*
Dépenses constatées	796	833	900	972	1.043
Dotations budgétaires initiales	740	805	770	863	875
Ouvertures en LFR	46	36	0	32	n.c.
Solde annuel	- 10	8	- 130	- 77	- 168
Dette cumulée	- 10	- 2	- 132	- 209	n.c

* Prévisions

En tenant compte des dettes antérieures à 2002, la dette de l'Etat à l'égard de la Cnaf s'élevait, au 31 décembre 2005, à 232 millions d'euros. Fin 2006, en l'absence de régulation budgétaire interne et compte tenu d'une absence totale d'ouvertures en projet de loi de finances rectificative pour

2006, elle devrait être comprise entre 355 et 377 millions d'euros. Et le coût de cette dette pour la branche famille représente en 2005 environ 12 millions d'euros¹.

Votre commission ne cesse, depuis des années, de dénoncer cette situation. Il est vrai que l'Etat a prévu, à compter de 2007, de rembourser à la Cnaf les frais financiers liés à cette dette. Mais aucune mesure et aucun échéancier ne sont prévus pour le remboursement du capital. C'est la raison pour laquelle votre commission vous propose un amendement visant à **redéployer une partie des crédits de la mission Solidarité et intégration au profit de l'API** : ce redéploiement constituera ainsi un premier pas dans l'apurement de cette dette.

¹ Source : « La dette sociale : mieux la connaître pour mieux l'affronter », rapport d'information n° 345 (2005-2006) de Alain Vasselle et Bernard Cazeau, fait au nom de la Mecss, déposé le 10 mai 2006.

II. POLITIQUE DU HANDICAP : LA RÉFORME DE 2005 DOIT TROUVER SON RYTHME DE CROISIÈRE

Les crédits en faveur des personnes handicapées figurant au programme « handicap et dépendance » de la mission « Solidarité et intégration » s'élèvent à 8 milliards d'euros en 2007, en progression de 3,1 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2006.

Cependant, pour apprécier l'ensemble de l'effort de l'Etat en faveur des personnes handicapées, il convient de tenir compte des crédits ouverts au titre d'autres missions :

(en millions d'euros)

Programme « Handicap et dépendance »	8.042
Mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation » - crédits affectés au financement des pensions militaires d'invalidité	1.965
Mission « Travail et emploi » - crédits affectés au financement des ateliers protégés	291
Mission « Enseignement scolaire » - crédits consacrés aux auxiliaires de vie scolaire	179
Total	10.477

A ceci s'ajoutent des dépenses non individualisables, comme les frais engagés par les administrations de l'Etat pour mettre en accessibilité leurs locaux recevant du public ou encore la contribution de l'Etat employeur au fonds « fonction publique » au titre de l'obligation d'emploi des personnes handicapées.

De plus, l'Etat est loin d'être le premier financeur de la politique du handicap. Ainsi, si l'on tient compte des dépenses engagées par l'assurance maladie, la branche famille, les départements, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'association pour la gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph), la dépense totale s'est élevée, en 2006, à 47 milliards d'euros.

C'est la raison pour laquelle, comme chaque année, le présent avis ne se limite pas à examiner les crédits inscrits à la mission « Solidarité et intégration » en faveur des personnes handicapées mais embrasse tout le champ de la politique du handicap, à travers l'ensemble de ses financeurs.

A. GARANTIR DES RESSOURCES D'EXISTENCE SUFFISANTES AUX PERSONNES HANDICAPÉES : UNE PRIORITÉ LOURDE À FINANCER

1. La difficile maîtrise des dépenses d'allocation aux adultes handicapés

a) Un nouveau risque de dérapage des dépenses

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'élèvent à 5,4 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2007, ce qui représente une augmentation de 3,3 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2006.

Pour fixer cette dotation, le Gouvernement s'est fondé sur deux hypothèses : une croissance du nombre de titulaires de l'AAH de 1,5 % et une revalorisation du montant moyen de l'allocation versée de 1,9 %, en ligne avec l'inflation prévisionnelle pour 2007.

S'agissant de l'évolution du nombre de bénéficiaires, l'hypothèse retenue pour 2007 paraît plus réaliste que celle envisagée l'année dernière : alors que la loi de finances initiale pour 2006 tablait sur une quasi-stabilité du nombre de bénéficiaires (0,16 %), leur nombre a progressé en réalité de 1,6 % et ce dérapage était prévisible car le rythme moyen d'évolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH s'établit à 2 % entre 1996 et 2005.

Le taux d'évolution du montant moyen versé aux titulaires de l'AAH est, quant à lui, conforme à celui constaté les années précédentes. Il pourrait toutefois se révéler insuffisant, en raison d'une modification dans la structure des allocataires.

En effet, depuis 2005, le nombre des bénéficiaires de l'AAH au titre de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire des bénéficiaires les plus lourdement handicapés - dont les revenus d'activité sont généralement faibles et qui perçoivent donc des montants d'AAH élevés - progresse à nouveau plus vite que celui de l'ensemble des bénéficiaires. De même, on constate une augmentation de la proportion des allocations versées à taux plein ou presque plein, en raison notamment de la fréquence du travail à temps très partiel chez les bénéficiaires de l'AAH et de l'amélioration des conditions de cumul entre AAH et revenus d'activité.

De plus, même si ce taux de progression de 1,9 % était respecté, encore faudrait-il qu'il s'impute sur un montant moyen versé en 2006 exact. Or, les prévisions en la matière, telles qu'elles ressortent des documents budgétaires - laissent votre commission particulièrement perplexes.

La dotation ouverte en loi de finances initiale pour 2006 était fondée sur un montant moyen versé de 532 euros, hors coût de la réforme des compléments d'AAH. Le financement de celle-ci faisait l'objet d'une enveloppe séparée d'un montant de 90 millions d'euros. Si l'on intègre le coût de cette réforme, le montant moyen de l'allocation versée passe à 541 euros.

Or, les prévisions de réalisation pour l'exercice 2006 - telles qu'elles ressortent du projet annuel de performance de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007 - font état d'un coût moyen de l'allocation versée, compléments inclus, de 535 euros seulement.

Cela signifierait que le coût de la réforme des compléments n'aurait pas dépassé, en 2006, 3 euros par mois et par bénéficiaire, soit au total seulement 29 millions d'euros. Compte tenu du nombre de bénéficiaires réellement constaté en 2006, cela signifierait également que la dépense totale d'AAH pour cet exercice n'aurait été que de 5.178 millions d'euros : elle aurait donc été inférieure de 9 millions d'euros aux prévisions.

Votre commission s'étonne de ces prévisions car elles s'écartent de façon sensible de celles réalisées par la commission des comptes de la sécurité sociale de septembre 2006 : cette dernière fait état d'une dépense d'AAH pour 2006 d'un montant de 5.307 millions. Ces prévisions ne concordent pas non plus avec les premiers résultats concernant le coût de la réforme des compléments d'AAH.

Estimation du budget consacré aux nouveaux compléments d'AAH en 2006

	Nombre de bénéficiaires	Montant du complément (en euros)	Coût total (en millions d'euros)
Majoration pour la vie autonome	94.448	101,8	115
Garantie de ressources des personnes handicapées	79.942	179,31	172
Total	174.390	-	287

Source : Commission des affaires sociales, d'après les informations fournies par la DGAS

En l'absence de réforme, et avec une hypothèse de nombre de bénéficiaires identique, l'ancien complément aurait coûté 204 millions d'euros au budget de l'Etat. Le coût net de la réforme en 2006 serait donc de 83 millions d'euros, et non de 29 millions.

Votre commission a donc toutes les raisons de penser que la dépense réelle pour 2006 est une fois de plus sous-estimée par le Gouvernement. D'après la commission des comptes de la sécurité sociale, les dépenses devraient excéder de 120 millions d'euros les crédits ouverts en loi de finances initiale.

Or, dans la mesure où les hypothèses retenues pour déterminer les crédits nécessaires pour 2007 s'appuient sur ces prévisions de dépenses erronées pour 2006, un nouveau dérapage n'est plus seulement probable mais d'ores et déjà certain.

Votre commission ne peut que dénoncer une nouvelle fois la sous-estimation chronique des crédits relatifs à l'AAH, qui fait peser sur la branche famille de la sécurité sociale le coût de l'imprévision de l'Etat.

Sur l'ensemble de la période 2002-2006, le montant total des dépenses d'AAH dépasse de 331 millions d'euros les crédits ouverts, toutes lois de finances confondues. La majeure partie de ce montant (232 millions d'euros) a pu être couvert par des redéploiements internes de crédits : votre commission ne peut que s'en féliciter mais elle constate que cette méthode prive la représentation nationale de la possibilité de se prononcer sur les arbitrages nécessaires à ces redéploiements.

Le solde constitue la dette cumulée de l'Etat à l'égard de la Cnaf. D'après l'état semestriel des dettes de l'Etat à l'égard des régimes obligatoires, elle s'élève à 99 millions d'euros au 30 juin 2006. D'après le rapport de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le Gouvernement projetait d'apurer cette dette en loi de finances rectificative pour 2006. Force est de constater que les arbitrages du ministère des finances ont une fois de plus eu raison des velléités de sincérité budgétaire des ministères dits « dépeniers ».

Votre commission le regrette d'autant plus que les dépassements prévisibles en 2006 et 2007 devraient encore alourdir la charge pesant sur la Cnaf.

b) Un objectif : limiter la croissance des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

Contrairement au sentiment largement répandu dans le monde associatif, l'augmentation continue des dépenses d'AAH ne saurait être un motif de satisfaction : elle signifie en effet qu'un nombre toujours croissant de personnes handicapées se trouve dans l'incapacité, temporaire ou définitive, de subvenir à ses besoins par son travail.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement s'attache désormais à enrayer la progression du nombre de bénéficiaires de cette allocation. A cet effet, il met en place deux séries de mesures : d'une part, des mesures visant à améliorer le retour à l'emploi des allocataires, d'autre part, des mesures visant à maîtriser les décisions d'attribution de l'AAH.

• Première priorité : lever les obstacles au retour à l'emploi des titulaires de l'AAH

Minimum social versé aux personnes handicapées sans ressources qui n'ont pas ou très peu travaillé et qui n'ont de ce fait pas droit à une pension d'invalidité, l'AAH constitue la seule perspective pour un grand nombre d'allocataires.

Ses bénéficiaires rencontrent de nombreuses difficultés d'accès à l'emploi : comme l'ensemble du public handicapé, ils ont besoin d'outils de compensation de leur handicap pour s'insérer dans l'entreprise ; mais plus que

le reste de la population handicapée, ils se caractérisent par un faible niveau d'étude et de formation, une expérience professionnelle souvent limitée, des besoins d'accompagnement vers et dans l'emploi importants. Ils sont également plus âgés que la moyenne des demandeurs d'emploi handicapés.

C'est la raison pour laquelle, en plus des mesures générales prises pour favoriser l'emploi des personnes handicapées - réforme de l'obligation d'emploi, renouvellement des missions de l'Agefiph et des Cap Emploi, création du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées dans la fonction publique, renforcement des aides aux entreprises adaptées, réforme du statut des CAT - la loi du 11 février 2005 a prévu des dispositions spécifiques en faveur du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH :

- ils sont d'abord devenus un public cible de la politique générale de l'emploi : comme les autres bénéficiaires de minima sociaux, ils ont ainsi désormais accès aux contrats insertion - RMA et au contrat d'avenir. Comme les allocataires RMI, de l'API et de l'ASS, ils bénéficient également d'une prime de retour à l'emploi d'un montant de 1.000 euros. Celle-ci reste toutefois temporaire (le dispositif arrive à expiration le 31 décembre 2006), alors qu'elle a été rendue permanente par la loi pour les autres minima sociaux ;

- ils bénéficient ensuite d'outils spécifiques en faveur du retour à l'emploi : ils sont désormais inscrits parmi les bénéficiaires de l'obligation d'emploi, ce qui leur ouvre droit aux aides de l'Agefiph et du fonds « fonction publique », ainsi qu'à l'accompagnement professionnel réalisé par les Cap Emploi. Ces outils devraient être renforcés en 2007 : tirant les leçons de la mission d'audit de l'AAH menée au premier semestre 2006¹, le Gouvernement a annoncé la mise en place - sous une forme expérimentale dans un premier temps - d'une évaluation systématique des capacités professionnelles de tous les bénéficiaires de l'AAH, en lien avec l'ANPE et les Cap Emploi ;

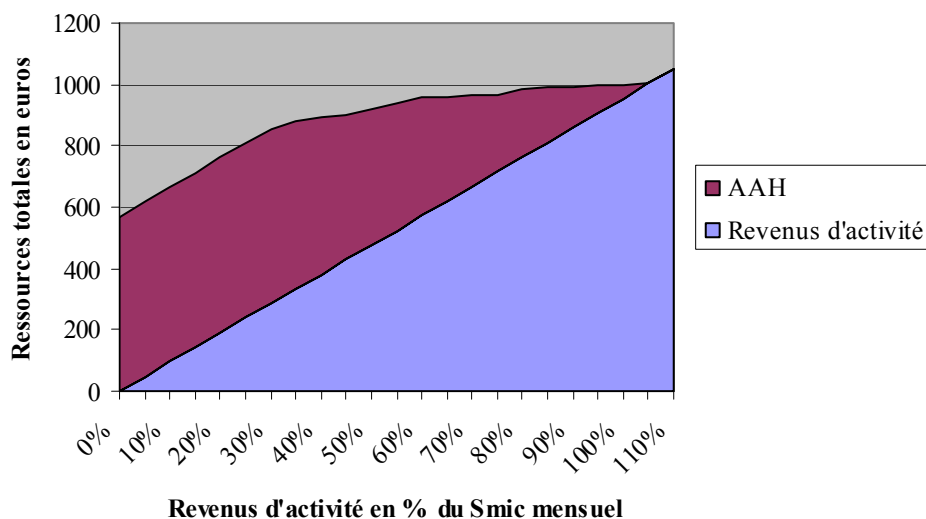
- les règles relatives à l'AAH elle-même ont enfin été modifiées, afin de les rendre plus incitatives à une reprise d'activité : ainsi, la loi du 11 février 2005 a accru les possibilités de cumuler AAH et revenu d'activité, à travers un dispositif d'abattement sur ces derniers.

Grâce à cette mesure, une personne handicapée isolée rémunérée au Smic peut conserver le bénéfice d'une AAH à taux plein jusqu'à un tiers temps et d'une AAH à taux partiel jusqu'à un plein temps.

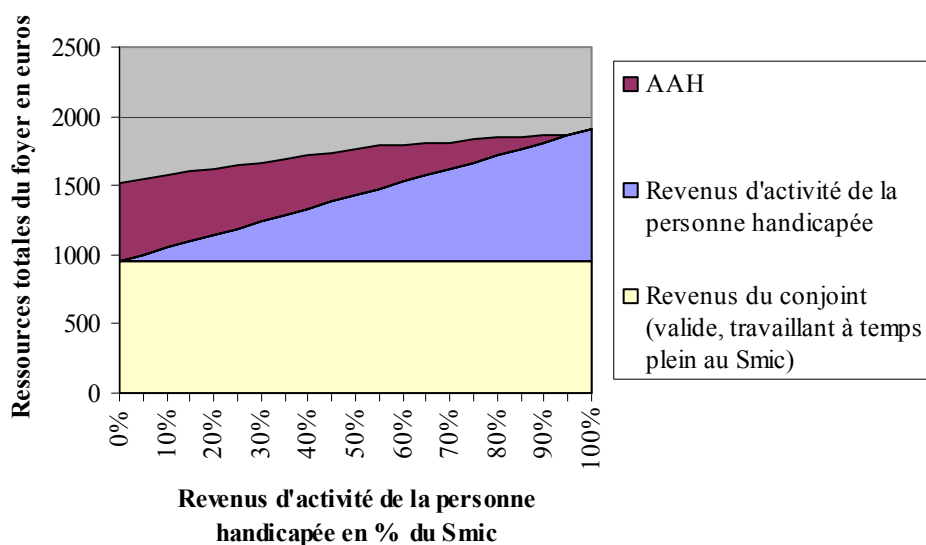
Pour une personne handicapée vivant en couple, le nouveau dispositif d'abattement permet le retour à l'emploi des personnes jusqu'ici condamnées à l'inactivité du fait que leur conjoint valide travaille à plein temps : il autorise en effet de cumuler une AAH à taux partiel avec des ressources d'activité jusqu'à deux Smic pour l'ensemble du foyer.

¹ Mission d'audit de modernisation conjointe de l'inspection générale des finances (IGF) et de l'inspection générale des affaires sociales (Igas) sur l'AAH, avril 2006.

Part des revenus d'activité et de l'AAH dans les ressources d'une personne handicapée isolée qui reprend un emploi



Part des revenus d'activité et de l'AAH dans les ressources d'un couple, dont l'un des conjoints est handicapé



Le nouveau mécanisme d'abattement joue ainsi un double rôle :

- un rôle d'incitation au retour à l'emploi : le bénéfice de l'AAH n'est plus perdu lors de la reprise d'activité et toute reprise d'activité se traduit désormais par un gain de ressources net ;

- un rôle d'incitation à l'augmentation de la quotité travaillée : un accroissement du temps de travail se traduit, dans la très grande majorité des cas, par un gain de ressources.

L'abattement pourrait encore être perfectionné, afin d'éviter les quelques « trous d'air » qui subsistent dans le profil de revenus des bénéficiaires : aujourd'hui, les titulaires de l'AAH qui passent d'un tiers temps à un temps de travail de 40 %, ou encore de 80 % à temps complet voient leurs revenus globaux baisser légèrement.

Votre commission a largement contribué à la mise en place de ce dispositif : comme pour les bénéficiaires des autres minima sociaux, elle estime en effet que l'intéressement à la reprise d'activité doit être mobilisé au profit des personnes handicapées. Elle ne peut donc que se féliciter que le Gouvernement en fasse désormais un outil à part entière de la politique de retour à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH.

Le projet annuel de performance de la mission « Solidarité et intégration » fixe ainsi comme objectif une progression de 0,4 point de la proportion des bénéficiaires de l'AAH ayant également des revenus d'activité. Évaluée à 20,1 % en 2006, celle-ci devrait donc passer à 20,5 % l'an prochain. Mais en l'absence d'objectif cible à plus long terme, votre commission peut difficilement mesurer le caractère ambitieux ou non d'une telle progression.

Il convient enfin de souligner que cette réforme de l'intéressement devrait avoir un effet contrasté sur les dépenses d'AAH : en maintenant dans le champ des allocataires des personnes qui en seraient auparavant sorties du fait de leur reprise d'activité, elle risque d'alourdir ces dépenses ; mais en améliorant l'insertion professionnelle des personnes handicapées et en réduisant les montants moyens versés aux allocataires, elle pourrait contribuer à leur réduction. Ces deux effets contradictoires ne sont malheureusement pas chiffrés à ce jour mais il est probable que, dans les premières années de mise en œuvre, ce soit l'effet d'accroissement des dépenses qui l'emporte.

• Seconde priorité : mieux maîtriser les décisions d'attribution de l'allocation

Depuis de nombreuses années, on constate une progression particulièrement vive des AAH attribuées au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire des allocations versées à des personnes handicapées dont le taux d'invalidité est compris entre 50 % et 80 % et dont la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) reconnaît qu'elles sont « *dans l'impossibilité (...) de se procurer un emploi du fait de leur handicap* ».

Cette notion donne en effet lieu à des interprétations très variables d'un département à l'autre : d'après le rapport de la mission d'audit publié en avril 2006, le nombre d'AAH attribuées au titre de l'article L. 821-2 varie de 0,7 ‰ (en Seine-et-Marne) à 21,1 ‰ (dans le Lot). D'une façon générale, ce nombre est sensiblement plus élevé dans le grand Sud-Ouest, ce qui atteste,

pour la mission d'audit de la « *constitution de doctrines régionales en matière d'attribution de l'allocation* ».

Plusieurs raisons expliquent cette situation :

- le plus souvent, et bien que la décision d'attribution de l'AAH soit normalement collégiale, c'est un médecin qui, seul, examine les différents éléments de la demande d'AAH. Or, s'il est compétent pour apprécier les informations de nature médicale et fixer un taux d'incapacité, il l'est beaucoup moins pour évaluer la manière dont le handicap de la personne affecte ses chances de trouver un emploi ;

- la notion d'impossibilité de se procurer un emploi elle-même est complexe à appréhender : elle doit en effet être distinguée à la fois de l'inaptitude, terme employé par la médecine du travail au regard de la capacité à occuper un poste particulier, et de l'invalidité, notion utilisée par l'assurance maladie quand elle constate une perte de la capacité de travail ou de gain due au handicap.

D'après une circulaire du 23 septembre 2005, le critère d'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap doit être interprété comme une « *perte de chance par rapport au marché du travail dont l'origine tient exclusivement au handicap* », à l'exclusion donc de tous les autres facteurs extérieurs - âge, situation de famille, situation du marché du travail... - susceptibles d'expliquer la difficulté d'accès à l'emploi. Il s'agit d'éviter l'attribution de l'AAH au motif d'un « handicap social », ce qui mettrait cette allocation en concurrence avec le RMI.

De plus, si la notion d'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap ne signifie normalement pas incapacité totale à travailler, ni interdiction d'occuper un emploi sous peine de suppression de l'allocation, sa formulation est suffisamment ambiguë pour être source de confusion, tant pour les allocataires que pour les autorités chargées d'instruire les demandes.

Or, la condition supplémentaire introduite par la loi du 11 février 2005, aux termes de laquelle l'attribution de l'AAH au titre de l'article L. 821-2 n'est désormais possible que si le demandeur n'a pas occupé d'emploi rémunéré depuis plus d'un an, ajoute à cette confusion. Elle risque même de se substituer à toute autre appréciation de l'employabilité de la personne handicapée, pour aboutir à ce que l'AAH soit finalement automatiquement attribuée dès lors que le demandeur a connu une période d'inactivité d'un an.

C'est la raison pour laquelle le présent projet de loi de finances s'attache à clarifier les conditions d'attribution de l'AAH entre 50 % et 80 % de taux d'invalidité, en substituant à la notion d'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap celle de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* ».

Certains voient dans cette évolution une volonté déguisée de restreindre l'accès à l'AAH : il n'en est rien, car la nouvelle rédaction ne modifie pas les conditions d'attribution de l'allocation. Elle rend simplement sa formulation plus conforme au motif qui fonde l'octroi de l'AAH.

Votre commission ne peut que se féliciter de cette évolution, qui permet de mieux cerner le fait générateur de l'attribution de l'AAH. Elle regrette toutefois le maintien de la condition d'inactivité préalable d'un an car elle laisse perdurer une certaine ambiguïté et risque d'empêcher le recours à l'intéressement pour cette catégorie de bénéficiaires. Elle vous proposera donc un amendement visant à supprimer cette condition.

Elle observe enfin que l'efficacité de cette réforme de « terminologie » est suspendue à l'élaboration d'une véritable grille de lecture nationale de l'employabilité des demandeurs d'AAH et à la mise à disposition des commissions des droits, les compétences nécessaires à l'évaluation de cette employabilité.

2. Un nouveau mode de financement pour la rémunération garantie en établissements et services d'aide par le travail

a) Une réforme qui permet aux personnes handicapées de profiter des fruits de leur travail

La rémunération garantie en établissements et services d'aide par le travail (Esat) est un mécanisme qui vise à assurer un revenu d'activité décent aux personnes accueillies, malgré leur plus faible productivité. Créée à la loi « Handicap » du 11 février 2005, elle prend le relais de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), dont elle tente d'éviter les effets pervers.

A cet effet, la loi s'est fixé deux objectifs principaux :

- d'une part, simplifier la gestion du dispositif, en passant d'un système de garantie de ressources calculée sur une base horaire à un dispositif d'aide au poste annualisée ;

- d'autre part surtout, permettre aux personnes handicapées accueillies de recueillir les fruits de leurs efforts, notamment quand elles font des progrès en productivité ou qu'elles augmentent leur temps de travail.

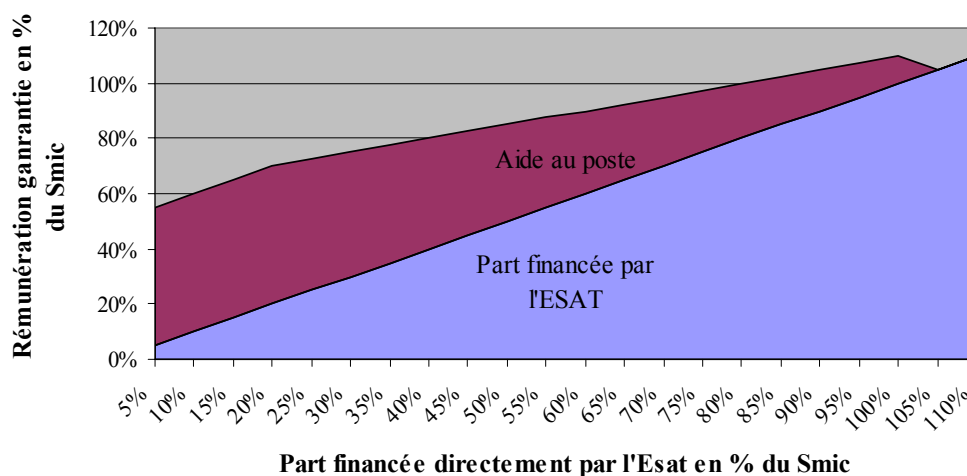
Dorénavant, la rémunération garantie, fixée en pourcentage du Smic, est donc versée intégralement par l'établissement ou le service d'accueil. Pour l'aider à la financer, l'établissement reçoit de l'Etat une aide au poste annuelle, qui varie en fonction d'une part, du caractère à temps plein ou partiel de l'activité exercée par la personne accueillie, d'autre part, des efforts qu'il met en œuvre pour améliorer la part de la rémunération financée sur ses ressources propres.

En application du décret n° 2006-703 du 16 juin 2006, la rémunération garantie est désormais comprise entre en 55 % et 110 % du Smic, compte tenu d'une aide au poste maximale fixée à 50 % du Smic.

Tirant les leçons des effets pervers de l'ancienne garantie de ressources, le montant de l'aide au poste est désormais calculé de façon à ce que l'effort réalisé par l'établissement pour améliorer la part de la rémunération financée sur ses ressources propres ne soit plus totalement absorbé par une baisse à due concurrence de l'aide de l'Etat et ne traduise donc plus par une stagnation du revenu des personnes concernées.

Ainsi, l'aide au poste reste constante, tant que la part de la rémunération garantie financée directement par l'établissement est comprise entre 5 % et 20 % du Smic. Elle ne diminue ensuite que de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % de la part financée par l'établissement. Au total, l'effort réalisé par l'établissement est répercuté pour moitié sur la rémunération finale perçue par la personne handicapée.

Évolution de la rémunération garantie en fonction de la part financée directement par l'Esat

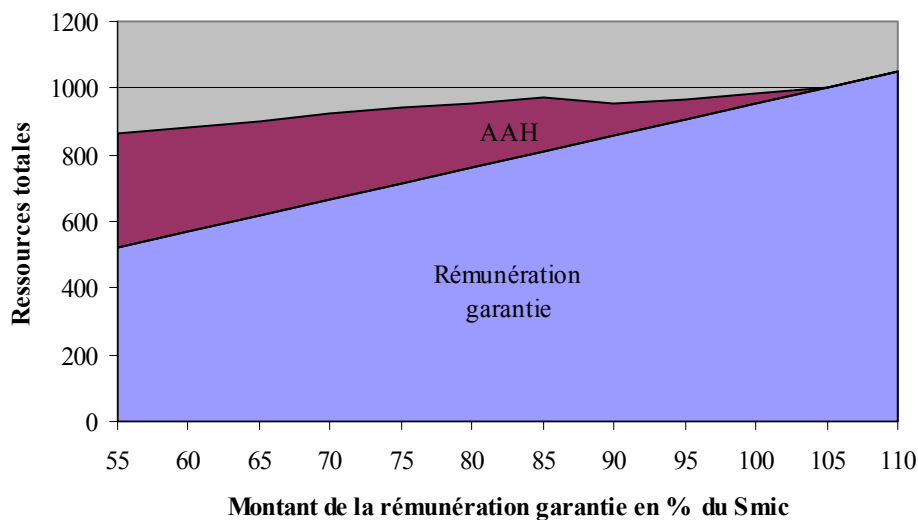


Par ailleurs, pour inciter les établissements à augmenter leurs efforts de financement de la rémunération garantie sur leurs ressources propres et donc à mieux partager avec les personnes handicapées accueillies les bénéfices de leur activité commerciale, l'Etat passera désormais avec chacun d'eux une convention triennale fixant des objectifs en matière de politique salariale.

Votre commission se félicite de l'entrée en vigueur en 2007 de cette réforme à laquelle elle a largement contribué. Elle regrette pourtant que la revalorisation de la rémunération garantie ait finalement été moins ambitieuse que prévue et qu'elle ne permette pas, contrairement à ce qui avait été annoncé lors du vote de la loi « Handicap », aux personnes accueillies en Esat de se passer de l'AAH pour compléter leurs ressources.

En effet, les paramètres retenus par le décret du 16 juin 2006 ne permettent pas de tenir cet objectif : les personnes accueillies en Esat, quelle que soit la composition de leur foyer, continuent d'avoir des ressources inférieures au plafond d'accès à l'AAH, tant que le salaire direct versé par l'établissement reste inférieur à 85 % du Smic. Cette hypothèse est d'ailleurs purement théorique car une personne handicapée dont la productivité autoriserait son établissement d'accueil à lui verser un salaire direct de 85 % n'aurait plus sa place en Esat. On peut donc dire que le cumul entre rémunération garantie et AAH reste la situation de droit commun en Esat.

Évolution des droits à l'AAH en fonction du montant de la rémunération garantie (pour une personne handicapée vivant seule)



Dans ces conditions, les modalités du cumul entre AAH et rémunération garantie doivent faire l'objet d'une attention toute particulière, afin que les efforts réalisés pour rendre la rémunération garantie progressive en fonction du salaire direct versé ne soient pas annulés par un montant d'AAH lui-même strictement dégressif au fur et à mesure de l'augmentation de cette rémunération.

Votre commission constate avec satisfaction que le Gouvernement a tenu compte de cette question, en mettant fin au plafonnement du cumul entre rémunération garantie et AAH. Il est même allé plus loin, en créant un dispositif d'abattement sur les revenus perçus en Esat, sur le modèle retenu pour les revenus tirés d'une activité en milieu ordinaire. Cet abattement est toutefois moins favorable que dans cette dernière hypothèse, afin de préserver une incitation à quitter le milieu protégé pour l'entreprise ordinaire.

Le mécanisme d'abattement n'est toutefois pas parfait : comme il cesse au-delà d'un salaire direct égal à 50 % du Smic, les personnes qui touchent un salaire direct supérieur à ce pourcentage se trouvent avoir des ressources totales inférieures à celles qui ne font que l'égalier. Il faut

néanmoins reconnaître que cette hypothèse concerne des cas marginaux, dans la mesure où le montant moyen du salaire direct versé en Esat est égal à 12 % du Smic. Il se pourrait d'ailleurs que cette « rupture de pente » ait un effet paradoxalement positif, puisqu'il encouragerait les personnes handicapées les plus « productives » à quitter l'Esat pour le milieu ordinaire, afin d'éviter une baisse de revenus.

b) Une réforme à coût constant

L'aide au poste versée par l'Etat pour aider les établissements et services d'aide par le travail à financer la rémunération garantie des personnes accueillies couvre deux types de dépenses :

- la prise en charge d'une partie de la rémunération de la personne handicapée, calculée en pourcentage du Smic en fonction de la quotité de travail de la personne et de la part financée directement par l'établissement ;

- celle des cotisations sociales afférentes à la partie de la rémunération garantie égale au montant de l'aide au poste.

En 2007, les crédits correspondants s'élèvent à 979 millions d'euros, en baisse de 0,2 % par rapport à 2006. Mais cette diminution cache en réalité deux évolutions contradictoires :

- une augmentation du nombre d'aides au poste versées, en raison de la poursuite du programme pluriannuel 2005-2007 de création de places en Esat : ainsi, le projet de loi de finances pour 2007 tient compte de l'impact, sur les crédits consacrés à la rémunération garantie, de la création de 2.500 places nouvelles, financées à mi-année ;

- une diminution du montant moyen de l'aide au poste versée : celle-ci s'élèverait en effet à 8.771 euros par place et par an en 2007, contre 8.986 euros en 2006, ce qui correspond à une baisse de 2,4 %.

Cette diminution s'expliquerait par une surestimation des besoins en 2006 : sur les 980 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale, seuls 905 millions d'euros auront réellement été consommés au 31 décembre prochain. Il semblerait que l'Etat ait mal évalué l'an passé les deux déterminants de la dépense d'aide au poste que sont le montant moyen du salaire direct versé par les Esat et la répartition entre travailleurs à temps plein et à temps partiel au sein de ces établissements.

L'impact sur la dotation 2007 de ce rebasage est donc finalement supérieur à celui de l'entrée en vigueur de la réforme de la rémunération garantie, comme en témoigne le tableau suivant.

en millions d'euros

Crédits ouverts en LFI 2006	980
Crédits non consommés en 2006	- 75
Extension en année pleine de l'aide au poste attachée aux 2.500 places d'Esat créées en 2006	10
Aide au poste attachée aux places créées en 2007 (financement à mi-année)	11
Revalorisation de l'aide au poste en fonction du Smic	16
Impact du versement de la rémunération garantie dès le début de la période d'essai	20
Impact du maintien de la rémunération garantie pendant les arrêts maladie	4
Impact de la création d'un régime de prévoyance pour les personnes accueillies en Esat	4
Impact du financement de la formation professionnelle des personnes accueillies en Esat	8
Crédits ouverts en PLF 2007	978

Votre commission prend acte de ce rebasage, tout en attirant l'attention du Gouvernement sur l'importance de définir désormais avec la plus grande sincérité possible l'enveloppe consacrée à l'aide au poste : la réforme de la rémunération garantie a en effet changé la nature des dépenses de l'Etat. Alors qu'il s'agissait auparavant d'une aide à la personne, il s'agit désormais d'une aide aux structures. Ces dépenses perdent donc leur caractère de dépenses évaluatives pour devenir strictement limitatives. Par conséquent, si les crédits ouverts sont épuisés et que l'Etat ne fait pas jouer la fongibilité des crédits au sein du programme « handicap et dépendance », les Esat devront avancer l'ensemble de la rémunération garantie, ce qui risque de les mettre en grande difficulté financière.

3. Un regret : un effort limité en faveur des bénéficiaires du minimum invalidité

a) Une dotation encore une fois calculée au plus juste

L'allocation supplémentaire du fonds spécial d'invalidité (FSI), autrement appelée « minimum invalidité », complète les ressources des bénéficiaires de pensions d'invalidité de très faibles montants : elle est versée lorsque le montant cumulé de la pension d'invalidité et des autres ressources de la personne handicapée est inférieur à un montant égal, au 1^{er} janvier 2006, à 610 euros pour une personne seule et 1.095 euros pour un couple.

Le minimum invalidité est versé par l'assurance maladie pour les ressortissants du régime général et par un organisme spécial géré par la Caisse des dépôts et consignations, pour les ressortissants d'autres régimes. Les crédits inscrits en projets de loi de finances visent donc à rembourser ces deux organismes des dépenses qu'ils avancent à ce titre pour le compte de l'Etat.

Comme en témoigne le tableau suivant, la dotation ouverte au titre du FSI en loi de finances est régulièrement sous-évaluée :

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Crédits ouverts	243	259	264	272	300	305
Dépenses réelles	276	282	273	292	296	301
Solde	- 33	- 23	- 9	- 20	4	4

Au total, compte tenu des déficits cumulés sur les exercices antérieurs à 2001, la dette de l'Etat à l'égard des organismes sociaux au titre du FSI atteint près de 119 millions d'euros au 30 juin 2006.

Il convient toutefois de saluer l'effort de rebasage intervenu en 2005 et qui a permis d'interrompre la progression de cette dette. Il a été rendu possible grâce à une mission d'audit, menée conjointement en août 2003 par l'inspection générale des affaires sociales (Igas) et par l'inspection générale des finances (IGF), qui a permis de déterminer de façon plus exacte le taux de progression annuel moyen du nombre de bénéficiaires du minimum vieillesse.

D'après le Gouvernement, il est désormais possible d'évaluer les dépenses prévisionnelles pour 2007, en faisant évoluer la dernière dépense connue avec certitude, à savoir celle de l'exercice 2005, en fonction des revalorisations de l'allocation intervenues depuis cette date (soit 1,8 % en 2006 et 1,75 % prévue en 2007) et de l'évolution du nombre de bénéficiaires, telle qu'elle ressort du rapport de la mission (soit 0,6 % en moyenne annuelle, ce taux étant plutôt stable d'année en année). En conséquence, le projet de loi de finances pour 2007 inscrit une dotation de 300 millions d'euros pour le financement du FSI.

Votre commission reconnaît que l'application de cette méthode en 2005 et 2006 a donné de bons résultats : la dépense réelle, au titre de chacun de ces deux exercices, devrait même être finalement inférieure de 4 millions d'euros aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Elle émet en revanche des doutes quant à l'exactitude des prévisions pour 2007 : la dépense prévisionnelle pour 2006 est d'ores et déjà égale à 301 millions d'euros. Si l'on tient compte de la revalorisation de l'allocation et de la progression, même faible du nombre de bénéficiaires, la dépense pour 2007 ne peut donc qu'être supérieure à cette somme. Les crédits prévus, soit 300 millions d'euros, seront donc légèrement insuffisants.

Même si cette insuffisance reste *a priori* modeste, votre commission regrette que l'Etat reprenne si rapidement ses mauvaises habitudes, en transférant à nouveau sur la sécurité sociale le coût d'un dispositif qui lui incombe au titre de la solidarité nationale.

b) La persistance des inégalités avec les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés

Comme l'an passé, votre commission souhaite insister sur la situation paradoxalement moins avantageuse des allocataires du FSI - dont la pension est au moins partiellement contributive - par rapport aux bénéficiaires de l'AAH, qui sont pourtant titulaires d'une prestation de solidarité.

Ainsi, les sommes versées au titre du FSI sont récupérables sur la succession du bénéficiaire ou en cas de retour à meilleure fortune, alors que, dès l'origine, toute récupération a été exclue dans le cadre de l'AAH.

Par ailleurs, le traitement du minimum invalidité diffère de celui de l'AAH pour le calcul des droits aux prestations familiales sous condition de ressources et pour celui des droits aux allocations logement : il est en effet inclus dans leur base ressources, alors que l'AAH en est exclue. Les titulaires du FSI bénéficient en conséquence de montants de prestation inférieurs aux allocataires de l'AAH. De la même façon, le bénéfice du minimum invalidité n'entraîne pas, contrairement à l'AAH, d'exonération automatique de la taxe foncière.

Il convient également de souligner que la différence de régime entre les deux allocations au regard de la règle du « reste à vivre » pour les personnes handicapées accueillies en établissements désavantage une fois de plus les allocataires du FSI : alors que les titulaires de l'AAH ont la garantie de conserver au moins 30 % du montant de leur allocation, les allocataires du FSI ne bénéficient de la même garantie que dans les établissements relevant du conseil général. Dans les autres cas, comme par exemple en cas d'hospitalisation, leur « reste à vivre » peut tomber à 10 %.

Enfin, les titulaires du minimum invalidité ont été les grands oubliés de la réforme du 11 février 2005 : les compléments d'AAH - qui constituent un élément clé pour atteindre l'objectif annoncé par le Gouvernement d'une garantie de ressources pour les personnes handicapées équivalente à 80 % du Smic - ne sont pas accessibles aux allocataires du FSI.

Cette inégalité de traitement alimente un sentiment d'injustice parmi les bénéficiaires du FSI, qui s'estiment paradoxalement pénalisés alors qu'ils ont fait l'effort de travailler. Elle explique également le nombre important de fraudes au caractère normalement subsidiaire de l'AAH : si l'allocation versée par le FSI les conduit à dépasser le plafond d'attribution d'une AAH différentielle, ils perdent non seulement le droit à l'AAH, mais aussi l'ensemble des droits connexes attachés à ce statut.

C'est la raison pour laquelle **votre commission rappelle une nouvelle fois l'urgence d'une harmonisation des droits connexes entre les minima sociaux**, surtout lorsqu'ils concernent un public aussi proche. Elle est toutefois consciente que cette harmonisation aurait un coût : ainsi, d'après les informations qui lui ont été transmises dans le cadre du groupe de travail sur les minima sociaux, le coût de la seule extension des compléments d'AAH aux allocataires du FSI s'élèverait à 50 millions d'euros.

B. METTRE EN ŒUVRE LE DROIT À COMPENSATION : LA NÉCESSITÉ D'ÊTRE À LA HAUTEUR DES ESPÉRANCES SUSCITÉES

1. Une montée en charge progressive pour la prestation de compensation du handicap

Disposition centrale de la loi du 11 février 2005, la prestation de compensation du handicap (PCH) vise à prendre en charge les surcoûts de toute nature liés au handicap : elle couvre donc un domaine bien plus large que l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) dont elle prend la suite. Contrairement à cette dernière, elle est également versée sans condition de ressources et son montant n'est plus forfaitaire mais calculé en fonction des besoins réels du demandeur.

Afin de tenir compte de toute la variété des besoins de compensation du handicap, elle est composée de cinq éléments, pouvant être versés - selon leur nature - en nature ou en espèce, de façon mensuelle ou sous la forme d'un capital :

- le premier vise à prendre en charge les dépenses d'aides humaines, y compris, le cas échéant, l'indemnisation ou la rémunération d'un aidant familial ;

- le deuxième doit permettre le financement des aides techniques, notamment la part du coût des matériels qui reste à la charge des assurés sociaux après remboursement par l'assurance maladie ;

- le troisième tend à couvrir les dépenses d'aménagement du logement et du véhicule de la personne handicapée, y compris les éventuels surcoûts résultant de son transport ;

- le quatrième a pour objet de financer les aides spécifiques ou exceptionnelles liées au handicap : relèvent notamment de cet élément les dépenses liées à l'achat de divers consommables, tels que protections pour incontinents, sondes gastriques ou urinaires ou encore piles pour appareils auditifs ;

- le dernier vise à financer l'acquisition et l'entretien d'une aide animalière, qu'il s'agisse d'un chien guide d'aveugle ou d'un chien d'assistance.

a) Un premier exercice de rodage

Si le financement de cette nouvelle prestation est à la charge des départements, ils perçoivent cependant à cet effet un concours de la CNSA, dont le montant est censé couvrir le surcoût qu'elle représente par rapport à l'ancienne ACTP. En 2007, les crédits affectés à la PCH devraient ainsi s'élever à 1,2 milliard d'euros, dont 538 millions issus de la contribution de la CNSA.

Répartition du financement de la PCH en 2006 et 2007

	2006	2007	Progression
Départements	590	650	+ 10,2 %
CNSA	529	538	+ 1,7 %
Total	1.119	1.188	+ 6,2 %

Ces montants représentent toutefois uniquement les recettes affectées à la PCH, et non les dépenses effectives d'allocation : compte tenu de la montée en charge très progressive de celle-ci, l'exercice 2006 devrait se traduire par un excédent important de la section du budget de la CNSA consacrée au financement de la PCH, excédent qui devrait donc être reporté - au moins en partie - sur 2007.

D'après un premier bilan réalisé par la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique du ministère des affaires sociales, au 31 août 2006, environ 38.000 demandes de PCH avaient été déposées et 6.500 prestations réellement attribuées.

Ce nombre encore très faible de bénéficiaires, et même de demandes, s'explique essentiellement par le fait que l'entrée en vigueur de la PCH a coïncidé avec la mise en place de la nouvelle architecture institutionnelle de la politique du handicap. Ainsi, les maisons départementales des personnes handicapées, les nouvelles commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et les équipes pluridisciplinaires chargées d'instruire les demandes de PCH se sont mises en place progressivement au cours du premier semestre 2006.

Les incertitudes quant au barème de la PCH et le contrôle de l'effectivité de l'aide apportée contribuent également à ralentir les demandes, certaines personnes handicapées continuant de manifester une préférence pour un maintien dans le dispositif de l'ACTP.

S'agissant des montants moyens versés, ils s'élèvent à 790 euros par mois pour l'élément relatif aux aides humaines, 215 euros par mois pour la prise en charge des surcoûts de transport, et respectivement 80 euros et 50 euros pour la prise en charge des dépenses d'entretien liées aux aides spécifiques et aux aides animalières.

Concernant les éléments versés sous forme de capital, le montant total moyen attribué est de 1.300 euros environ pour les aides techniques, 3.500 euros pour les aménagements du logement, 2.200 euros pour les aménagements du véhicule et 315 euros pour les aides exceptionnelles. Ces montants moyens reflètent toutefois mal la réalité de cette prestation, dont les montants varient considérablement puisqu'ils s'attachent aux besoins réels de la personne handicapée.

On peut toutefois souligner que les montants moyens attribués au titre des aides humaines sont supérieurs de près de 80 % au montant moyen versé auparavant au titre de l'ACTP. Même si elle reste perfectible, la PCH constitue donc un vrai progrès pour les personnes concernées.

b) Une prestation qui reste perfectible

Votre commission doit tout d'abord saluer l'effort engagé par le Gouvernement pour permettre l'entrée en vigueur de la prestation de compensation à la date prévue, c'est-à-dire au 1^{er} janvier 2006 : pour le seul volet relatif à la PCH à domicile, il lui a en effet fallu coordonner la publication de trois décrets, quatre arrêtés et un référentiel, d'une grande complexité.

Si elle regrette naturellement le retard pris pour la publication des textes d'application nécessaires à l'entrée en vigueur de la PCH en établissements, votre commission reconnaît que ce sujet exige une nouvelle réforme des modalités de tarification de ces structures, trois ans seulement après la parution du décret budgétaire et comptable actuel.

S'agissant de la PCH à domicile, les premiers mois de versement montrent à l'évidence la nécessité de procéder à certains ajustements, d'ailleurs bien naturels pour calibrer au mieux une prestation aussi innovante, tant dans son mode d'instruction que dans ses modalités de calcul ou de versement.

- Il importe d'abord de diversifier la composition des équipes pluridisciplinaires : en 2006, l'ensemble des démarches et négociations nécessaires pour la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées ont mobilisé l'ensemble des forces des conseils généraux et la nécessité de faire fonctionner rapidement équipes pluridisciplinaires et commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ont conduit le plus souvent à une simple reconduction de l'existant. Pour que la PCH puisse développer l'ensemble de ses potentialités, il est nécessaire qu'elle puisse s'appuyer à l'avenir sur des professionnels d'horizons différents, formés à la prise en compte du projet de vie de la personne handicapée.

- Il conviendrait également d'assouplir les dispositions relatives aux aides humaines : un premier ajustement est déjà intervenu, puisqu'il a été mis fin à la restriction selon laquelle les aides humaines susceptibles d'être prises en charge dans le cadre de la PCH étaient celles nécessaires pour accomplir les seuls besoins liés directement aux soins ou aux actes essentiels de la vie.

Mais ces dispositions mériteraient d'être aménagées sur d'autres points, notamment sur la question des tarifs de prise en charge : les montants arrêtés sont en effet particulièrement faibles (entre 1,3 et 1,45 fois le salaire minimum conventionnel applicable aux emplois de cette nature, selon que l'aidant est embauché directement par la personne handicapée ou par un service prestataire).

**Tarifs de prise en charge des aides humaines
dans le cadre de la PCH**

en euros

	Salaire horaire brut
Embauche directe	11,02
Recours à un service mandataire	12,12
Recours à un service prestataire	14,43

Un salaire horaire brut de 11,02 euros représente en effet un salaire horaire net de 8,54 euros, ce qui est largement inférieur aux tarifs réellement pratiqués par les professionnels de l'aide à domicile, notamment en région parisienne et dans les autres grandes agglomérations. Votre commission ne peut que plaider pour qu'une revalorisation de ces tarifs intervienne au plus vite.

- Il est enfin indispensable de revoir les règles relatives au contrôle de l'effectivité de l'aide : votre commission est bien consciente que la PCH est une prestation affectée. Mais il ressort de tous les travaux préparatoires que la volonté constante du législateur était d'éviter d'imposer aux bénéficiaires des contrôles tatillonnés concernant l'emploi des fonds attribués. Le dispositif imaginé par le législateur était en effet le suivant : il consistait à verser chaque mois à la personne handicapée une somme correspondant à la moyenne de ses besoins, de telle sorte qu'elle puisse lisser ses dépenses d'un mois sur l'autre, la régularisation intervenant en fin d'année.

Or, en pratique, le contrôle de l'effectivité de l'aide est particulièrement poussé : on demande aux bénéficiaires de **faire l'avance des sommes nécessaires** à la couverture de ses besoins, celles-ci lui étant remboursées avec un mois de décalage, sur présentation de justificatifs et dans la limite d'un plafond. Dans ces conditions, les sommes non dépensées un mois donné sont définitivement perdues : elles ne peuvent être reportées sur les mois pour lesquels les besoins sont plus importants.

C'est la raison pour laquelle votre commission **a obtenu l'introduction** dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 un amendement **modifiant la date de versement des sommes** relatives aux aides humaines et autorisant un versement de celles-ci par tranches trimestrielles.

c) Des fonds départementaux de compensation du handicap en panne

Lors du vote de la loi du 11 février 2005, le législateur a prévu la constitution, au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées, d'un fonds départemental de compensation, chargé d'aider les personnes handicapées à financer la part des aides restant à leur charge, après déduction des sommes perçues au titre de la PCH.

La création de ces fonds était motivée par la volonté d'éviter que la création de la PCH ne se traduise par un retrait des acteurs qui jusqu'ici apportaient leur contribution au financement de la compensation, à travers les sites pour la vie autonome (SVA) : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle l'ensemble des grands contributeurs institutionnels au financement des SVA - Etat, départements, caisses de sécurité sociale - sont membres de droit de ces fonds.

• Un premier bilan décevant

D'après les informations dont dispose votre commission, en septembre 2006, malgré les instructions adressées aux préfets pour accélérer leur création, seuls 50 % des départements avaient effectivement mis en place ce fonds, une vingtaine de conseils généraux prévoyant son installation d'ici la fin de l'année 2006. Le solde, soit une trentaine de départements, ne peuvent pas à ce jour donner de date prévisionnelle pour l'installation de leur fonds. Des départements importants manquent ainsi à l'appel : Paris, le Nord et les Bouches-du-Rhône.

Les départements qui n'ont pas encore installé leur fonds expliquent leur retard par une priorité donnée à l'installation des maisons départementales des personnes handicapées et une certaine réticence à engager des contributeurs locaux potentiels, en l'absence de directives claires de la part de leurs instances nationales.

La participation financière des différents contributeurs, lorsqu'elle a pu être chiffrée, apparaît extrêmement variable : ainsi, suivant les départements, la contribution des mutuelles peut varier de 5.000 à 160.000 euros et celle des organismes d'assurance maladie de 20.000 à 385.000 euros.

S'agissant de l'Etat, il a abondé en 2006 l'ensemble des fonds départementaux à hauteur de 13,9 millions d'euros, cette dotation correspondant à une simple reconduction des crédits auparavant dévolus au financement des SVA. En moyenne, la participation de l'Etat à chaque fonds s'élève à 140.000 euros, ce montant variant dans une fourchette comprise entre 76.245 et 228.673 euros en fonction de la taille du département.

Les fonds ont également bénéficié du rattachement d'un fonds de concours de la CNSA, financé sur ses excédents 2005, d'un montant de 14,6 millions d'euros. Mais le caractère tardif de ce rattachement n'a pas permis d'employer ces sommes au profit des personnes handicapées.

En 2007, l'Etat reconduit une nouvelle fois à l'identique sa subvention aux fonds départementaux de compensation. Votre commission ne peut que regretter cet engagement bien timide, qui n'encourage pas les autres financeurs extralégaux à se mobiliser.

• Le versement des aides paralysé

Au-delà de la question de la mobilisation des différents partenaires financiers pour les abonder, votre commission attire également l'attention du Gouvernement sur les difficultés rencontrées par les personnes handicapées pour obtenir des aides des fonds de compensation lorsqu'ils existent.

Bien que ces derniers soient alimentés par des contributions extralégales, la loi du 11 février 2005 a fixé une obligation de résultat aux fonds : ils doivent en effet garantir aux personnes handicapées un reste à charge inférieur à 10 % de leurs ressources nettes d'impôt, après déduction de la PCH et des aides qu'ils versent pour la compléter. Mais, à l'initiative du Gouvernement, il a été précisé que les frais de compensation et donc le « reste à charge » est apprécié sur la base des tarifs et montants plafond de la PCH.

Cette précision aboutit à une situation absurde :

- la garantie souhaitée par le législateur est vidée de son sens : en appréciant les frais de compensation sur la base des tarifs et montants plafond de la PCH, on aboutit à la situation paradoxale suivante : le fonds de compensation n'interviendrait plus que pour les plus riches, puisqu'en deçà d'un certain plafond, la PCH garantit dans tous les cas une prise en charge des besoins à hauteur de 100 % de ses tarifs ;

- la vocation des fonds est dénaturée : les gestionnaires interprètent en effet cette disposition comme leur interdisant d'intervenir au-delà des tarifs de prise en charge de la PCH. Cela signifie qu'ils refusent de compléter les financements attribués aux bénéficiaires de la prestation de compensation, même si les aides dont ils ont besoin sont particulièrement coûteuses et insuffisamment prises en compte dans le barème de la PCH.

Votre commission estime donc indispensable de réformer sur ce point le dispositif, afin de permettre aux personnes handicapées de bénéficier à la fois d'une véritable garantie quant au niveau maximum de leur reste à charge et de débloquer la situation en matière de versement des aides par les fonds.

C'est la raison pour laquelle elle propose d'en **revenir à la proposition qu'elle avait faite lors de l'examen de la loi du 11 février 2005, consistant à apprécier le reste à charge après déduction de la seule PCH et à recentrer l'intervention du fonds sur une aide véritablement extralégale.** Elle vous proposera donc un amendement dans ce sens.

2. Un soutien toujours important en faveur de la compensation collective

La loi du 11 février 2005 a fait de la prise en charge en établissement une des modalités d'exercice possible du droit à compensation. A travers l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), dans sa partie « personnes handicapées », et la contribution de la CNSA, ce sont 7,3 milliards d'euros qui, en 2007, seront consacrés à cette forme particulière de compensation.

Le financement des établissements et services pour personnes handicapées soumis à l'objectif global de dépenses

en millions d'euros

	2006	2007	Progression
Recettes	6.910	7.253	+ 5%
Ondam « personnes handicapées »	6.643	6.975	+ 5 %
Contribution de la CNSA sur le produit de la journée de solidarité	267	278	+ 4,1 %
Dépenses	6.910	7.253	+ 5 %
Financement des établissements et services	6.870	7.211	+ 5 %
Groupes d'entraide mutuelle	20	20	-
Modernisation des services d'aide à domicile	-	12	-
Frais de gestion et charges techniques	8	10	+ 25 %
Solde	12	0	-

Sources : budget prévisionnel de la CNSA pour 2006 et 2007

a) Création de places : un bilan plus que satisfaisant pour la législature

Cette année encore, votre commission n'a pas pu obtenir le chiffre précis du nombre total des places installées et pourvues pour chaque catégorie d'établissements pour personnes handicapées, faute d'une mise à jour récente de l'enquête « Etablissements et services » : les dernières données datent du 1^{er} janvier 2002, ce qui exclut toute prise en compte des différents plans en faveur de l'accueil des personnes handicapées en établissements intervenus depuis lors.

• L'accroissement de la capacité d'accueil depuis 2001

A défaut de pouvoir apprécier la capacité globale d'accueil en établissements spécialisés des enfants et adultes handicapés, il est possible de tirer un bilan des créations de places rendues possibles grâce aux trois plans qui se sont succédé depuis 2001 pour accroître quantitativement et qualitativement la capacité d'accueil des personnes handicapées en établissements et services médico-sociaux.

**Nombre de places créées en établissements
et services médico-sociaux depuis 2001**

Établissements et services pour adultes	23.427
Établissements pour adultes lourdement handicapés	11.310
- dont maisons d'accueil spécialisées (Mas)	4.692
- dont foyers d'accueil médicalisé (Fam)	6.618
Etablissements et services d'aide par le travail (Esat)	8.898
Services pour adultes handicapés (Ssiad et Samsah)	3.219
Établissements et services pour enfants handicapés	10.865
Instituts médico-éducatifs (IME)	2.748
- dont places pour enfants polyhandicapés	1.242
- dont places pour enfants autistes	1.506
Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques (Itep)	427
Services pour enfants handicapés (Sessad)	7.690

Il convient de souligner la rapidité avec laquelle ces créations de places ont été effectives : au 30 juin 2006, le taux de réalisation des places de Mas et de Fam, c'est-à-dire le rapport entre le nombre de places programmées et celles réellement installées était de 94,25 %. Ce même taux s'élevait à 98 % pour les places en Esat.

L'analyse de places créées dans le cadre des différents plans fait ressortir deux caractéristiques :

- on constate d'abord une réorientation progressive des créations de places des établissements avec hébergement **vers les services intervenant directement au domicile des personnes handicapées** : si cette évolution est ancienne pour les enfants handicapés (le plan 1999-2003 prévoyait déjà des créations de places en services d'éducation spéciale et de soins à domicile [Sessad]), ce n'est que depuis 2004 que les programmations incluent systématiquement des créations de places en services de soins infirmiers à domicile (Ssiad) et en services d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé (Samsah) ;

- l'accroissement quantitatif de l'offre de prise en charge en établissement s'est accompagné d'une volonté d'en améliorer également **l'adéquation avec les besoins de la population handicapée** : un effort particulier a été réalisé au profit des personnes autistes (2.451 places, dont 1.506 places destinées exclusivement aux enfants), polyhandicapées (2.035 places, dont 1.242 places pour les moins de vingt ans) et handicapées psychiques (568 places).

- **Un effort poursuivi en 2007**

Les crédits inscrits en projet de loi de finances, en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et, pour le solde, au budget de la CNSA permettent de financer la dernière tranche du programme pluriannuel de création de places 2005-2007, mis en œuvre pour accompagner la montée en charge de la loi du 11 février 2005.

Le programme pluriannuel de création de places 2005-2007

- **Les actions destinées aux enfants et adolescents handicapés**

S'agissant des moins de vingt ans, le programme pluriannuel 2005-2007 se fixe trois objectifs : favoriser la prévention et la prise en charge précoce des handicaps chez le jeune enfant, faciliter l'intégration scolaire et répondre aux besoins non satisfaits pour les enfants autistes et polyhandicapés.

A cet effet, il prévoit la création de 5.400 places en établissements et services pour enfants et adolescents handicapés (dont 750 places pour enfants autistes, 540 places pour enfants polyhandicapés et 3.750 places en Sessad), ainsi que la réalisation de 66 nouveaux centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP), 66 nouveaux centres médico-psycho-pédagogiques (CMPP) et 15 centres de ressources sur l'autisme.

- **Les actions en faveur des adultes handicapés**

Les créations de places pour adultes handicapés s'articulent autour de trois priorités : accroître encore le nombre de places pour adultes lourdement handicapés, développer l'offre en matière d'insertion par le travail et diversifier la palette des prises en charge au profit de l'accompagnement à domicile.

En conséquence, le programme prévoit 7.500 places nouvelles en Mas et en Fam, 3.000 places supplémentaires en Esat et 4.500 places en services médico-sociaux (Ssiad et Samsah).

A ces objectifs initiaux s'ajoute une mesure du plan de santé mentale qui prévoit le financement, en 2006 et 2007, de 1.500 places supplémentaires en Samsah, dédiées aux personnes handicapées psychiques.

Ainsi, le projet de loi de finances pour 2007 intègre une enveloppe supplémentaire de 14,5 millions d'euros pour financer à mi-année la création de 2.500 places d'Esat. Cette dotation a été calculée sur la base d'un coût moyen de chaque place de 11.597 euros, en hausse de 1,2 % par rapport à 2006, compte tenu d'un GVT attendu en 2007 de 0,8 % et de la revalorisation du point « fonction publique » de 0,5 % intervenue au 1^{er} juillet 2006.

Les 238 millions d'euros de mesures nouvelles inscrits au sein de l'objectif global de dépenses (OGD) géré par la CNSA - qui regroupe l'Ondam « personnes handicapées » voté en projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 et une contribution de la CNSA - permettront en outre de financer 2.100 places de Mas et de Fam, 2.250 places de Ssiad et de Samsah, 120 places d'Itep, 180 places d'IME pour enfants polyhandicapés, 1.250 places de Sessad, 22 CAMSP, 22 CMPP et 5 centres de ressources sur l'autisme.

L'effort de l'assurance maladie et de la CNSA va même au-delà de la programmation annoncée dans le cadre du plan 2005-2007 : alors qu'aucune création de places pour personnes autistes n'était plus programmée pour 2007, les places prévues pour cette année ayant été créées par anticipation en 2005, l'OGD pour 2007 prévoit d'ajouter une tranche supplémentaire à ce plan, en ouvrant encore 250 places pour les enfants atteints de cette pathologie et 400 places pour les adultes.

b) De nouvelles modalités de la programmation des efforts de financement en faveur des établissements

La loi du 11 février 2005 a non seulement confié à la CNSA la mission de répartir les crédits destinés au financement des établissements pour personnes handicapées, mais elle a aussi modifié les modalités de la programmation financière de ces financements, à travers la **création des programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie** (Priac).

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

- ils visent à assurer une répartition plus optimale des enveloppes régionales et départementales ouvertes dans le cadre de l'OGD, grâce à un meilleur repérage des opérations prioritaires pour satisfaire les besoins les plus urgents ;

- ils doivent favoriser l'émergence d'une méthodologie commune pour évaluer le coût des opérations à financer et, *in fine*, permettre un rapprochement des tarifs de financement au sein d'une même région et entre régions ;

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

Votre commission accorde un intérêt tout particulier à ces nouveaux outils, qui complètent utilement les instruments de pilotage de l'offre d'établissements et de services pour les personnes handicapées : jusqu'ici en effet, la planification des opérations en amont des besoins, dans le cadre des schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale, leur sélection, à travers le comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale, et enfin leur financement, au moyen des enveloppes départementales de l'Ondam étaient totalement déconnectés.

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

Grâce aux Priac, les enveloppes attribuées à chaque région ne seront plus réparties sur la base d'une clé de répartition abstraite mais en **fonction des opérations concrètes reconnues comme prioritaires** pour équilibrer, quantitativement et qualitativement, à l'échelle du territoire régional, l'offre d'accueil.

L'exercice budgétaire 2006 a été l'occasion de roder ce nouveau dispositif : compte tenu des délais nécessaires pour l'élaboration des Priac, la répartition de l'OGD s'est en effet encore effectuée sur la base d'une évaluation abstraite du niveau des besoins de chaque région, en fonction de critères « généraux » comme le montant des dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées par habitant, le taux d'équipement en établissements spécialisés ou l'existence de listes d'attente. Ont également été pris en compte les engagements passés, au titre des différents plans de création de places.

Par ailleurs, la CNSA a veillé à ce que la réduction des disparités régionales s'opère à un rythme soutenable pour tous, en garantissant à chaque département le maintien de la progression de ses crédits dans une fourchette de plus ou moins 2 % par rapport au taux national. Cette approche prudente se justifiait par l'existence de besoins même au sein des régions les mieux dotées et par les imprécisions du système actuel d'information quant à l'état des inégalités infrarégionales.

En 2007, dans la mesure où toutes les régions ont désormais transmis leur Priac, la CNSA pourra intervenir de façon plus pointue sur l'équité des enveloppes attribuées à chaque département.

Votre commission souhaite que l'exercice à venir soit l'occasion de progresser sur la qualité des indicateurs retenus pour la répartition des enveloppes : certains d'entre eux - comme les listes d'attente issues des données des anciennes commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel (Cotorep) et commissions départementales de l'éducation spéciale (CDES) - sont en effet peu fiables. D'autres ne reflètent pas réellement la réalité des besoins locaux : ainsi, le nombre de projets ayant recueilli un avis favorable des CROSMS et en attente d'autorisation, faute de financement, reflète moins l'existence d'un besoin non satisfait que celle d'une offre potentielle.

Elle tient également à souligner que la qualité des Priac dépend en grande partie de la qualité des schémas départementaux de l'organisation sociale et médico-sociale, élaborés par les conseils généraux : les priorités de la programmation financière doivent en effet pouvoir s'appuyer sur des priorités physiques clairement établies.

3. Un mode de compensation particulier : la protection juridique des majeurs

Considérant que sa mise en œuvre constitue un moyen d'améliorer l'autonomie des personnes handicapées mentales ou psychiques, la loi du 11 février 2005 a consacré la protection juridique des majeurs comme l'une des composantes du droit à compensation.

a) Des crédits vraisemblablement insuffisants

En vertu du principe de subsidiarité, les mesures de tutelle et de curatelle sont en premier lieu confiées à la famille. Ce n'est que lorsque la tutelle est vacante que celle-ci est confiée à l'Etat, qui l'exerce à travers des associations tutélaires qu'il finance.

En 2006, l'Etat a consacré 247 millions d'euros au financement des tutelles et curatelles : en effet, aux 198 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale se sont ajoutés 49 millions d'euros, financés par redéploiements, pour apurer l'ensemble des dettes cumulées de l'Etat auprès des services tutélaires.

Le présent projet de loi de finances prévoit une enveloppe de 203 millions d'euros pour le financement de ces mesures en 2007, ce qui représente une hausse de 2,5 % par rapport à 2006. Cette augmentation tient compte :

- de la revalorisation attendue de la rémunération applicable à ces mesures : le tarif applicable aux rémunérations des services tutélaires devrait ainsi progresser de 1,75 % en 2007, pour tenir compte de l'inflation prévisionnelle ;

- de l'évolution prévisionnelle du nombre de mesures confiées à l'Etat : bien que l'attribution à l'Etat des mesures de tutelles et curatelles soit normalement soumise au principe de subsidiarité, leur rythme de progression est très élevé et reste mal maîtrisé. Ainsi, en 2005, le nombre de ces mesures a crû de 14.4 %, au lieu des 9,1 % attendus en loi de finances initiale, pour atteindre 195.269 mesures.

Votre commission n'a pas pu obtenir de précisions sur la progression du nombre de mesures pour 2006 et 2007. Il lui semble toutefois que la hausse de 2,5 % des crédits prévue pour 2007 est insuffisante, compte tenu d'un rythme de croissance du nombre de bénéficiaires régulièrement supérieur à 10 % depuis de nombreuses années.

Si elle a permis de développer des indicateurs d'activité et de coûts qui se révéleront certainement précieux dans les années à venir, l'expérimentation depuis 2004 d'un nouveau mode de financement des services tutélaires par dotation globale n'a pas permis jusqu'à présent d'enrayer ni le nombre des mesures attribuées à l'Etat, ni la dérive du coût global des tutelles et curatelles d'Etat.

C'est la raison pour laquelle, dans l'attente de la réforme globale annoncée depuis de nombreuses années¹, votre commission ne peut que parer au plus pressé en renforçant les moyens alloués aux services tutélaires, afin d'éviter la formation d'une dette supplémentaire qui les mettrait en difficulté et fragiliserait d'emblée le nouveau dispositif envisagé.

b) Une réforme qui ne peut plus attendre

Près de 600.000 personnes, soit plus de 1 % de la population majeure, se trouvent aujourd'hui sous un régime de protection juridique. Un chiffre aussi considérable conduit à s'interroger sur la pertinence d'un certain nombre de ces mesures : dans de nombreux cas, la volonté de protéger le patrimoine de la personne prend le pas sur la nécessité de sauvegarder ses droits et les mesures sont souvent plus lourdes que nécessaire pour assurer la protection des personnes.

Les mesures de protection des majeurs incapables

• *Les mesures de protection prévues par le code civil*

Ces mesures reposent sur quatre principes :

- l'altération des facultés personnelles (mettant la personne dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts) doit être constatée par un médecin ;
- la mesure doit être nécessaire et subsidiaire compte tenu de l'incapacité civile qu'elle entraîne et de sa légitimité au regard des libertés individuelles ;
- un rôle central est dévolu à la famille et la priorité doit lui être conférée dans l'attribution de la tutelle ;
- l'objet de la mesure doit être la protection de la personne et des biens de l'incapable.

Trois régimes de protection sont prévus par la loi du 3 janvier 1968 :

- la **sauvegarde de justice** : il s'agit d'une mesure temporaire, médicale ou judiciaire, dont l'objectif est préventif. Elle permet à la personne de conserver l'exercice de ses droits mais les actes qu'elle passe sont susceptibles de révision *a posteriori* ;
- la **curatelle** : elle concerne les personnes qui, sans être hors d'état d'agir par elles-mêmes, ont besoin d'être conseillées ou contrôlées dans les actes de la vie civile. La personne sous curatelle peut accomplir seule les actes d'administration mais ne pourra effectuer d'acte qui engage son patrimoine sans l'assistance de son curateur. La curatelle peut, sur décision du juge des tutelles, être allégée ou aggravée ;
- la **tutelle** : elle est ouverte lorsque la personne a besoin d'être représentée de manière continue dans les actes de la vie civile. La personne sous tutelle est déchargée de l'exercice de ses droits (y compris le droit de vote) et ne peut plus passer aucun acte seul.

¹ *Projet de loi portant réforme de la protection juridique des majeurs présenté en Conseil des ministres le 28 novembre 2006.*

• *La tutelle aux prestations sociales*

Il ne s'agit pas, sur le plan juridique, d'un régime d'incapacité. Cette mesure temporaire a un caractère éducatif et social : son objectif est l'amélioration, via un accompagnement social adapté, des conditions de vie du majeur.

Cette mesure permet au juge des tutelles d'ordonner qu'une personne qualifiée perçoive elle-même, au lieu et place des bénéficiaires, tout ou partie des allocations qui leur sont dues, lorsqu'ils ne les utilisent pas eux-mêmes dans leur intérêt ou vivent dans des conditions d'alimentation, de logement ou d'hygiène précaires en raison de leur état mental ou d'une déficience physique.

C'est la raison pour laquelle il est indispensable d'adopter au plus vite la réforme de la protection juridique des majeurs. Elle devra tout à la fois rendre leur pleine effectivité aux principes directeurs de la loi du 3 janvier 1968 - nécessité, subsidiarité et proportionnalité des mesures -, donner à la protection juridique des majeurs à la fois souplesse et efficacité, et rendre son coût supportable pour la collectivité.

Votre commission est particulièrement attachée à la question de la proportionnalité des mesures de protection : les mesures plus lourdes que sont les tutelles ne doivent être prononcées qu'en dernier recours, pour des personnes dont l'altération des facultés personnelles est médicalement avérée et qui ne peuvent pas être protégées de manière efficace par un autre dispositif, plus léger et moins attentatoire aux libertés individuelles.

Elle plaide ainsi pour la création d'une mesure d'accompagnement social permettant d'éviter un placement sous protection juridique qui prive les personnes concernées de leurs droits civiques ou, en aval, de favoriser la mainlevée des mesures.

Il lui paraît enfin indispensable d'assurer une certaine équité dans le financement des mesures de tutelle : pour une même mesure, le prélèvement opéré sur les ressources du majeur protégé peut varier de zéro à plus de 8 % de son revenu.

4. Un véritable progrès : la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées

a) Une mobilisation importante des départements

Tout comme la prestation de compensation avec laquelle il est étroitement lié, le dispositif des maisons départementales des personnes handicapées est entré en vigueur au 1^{er} janvier 2006.

Ces maisons, prévues par la loi du 11 février 2005, visent à offrir aux personnes handicapées et à leurs familles des lieux d'accueil, d'information, d'orientation et d'évaluation des besoins, afin de leur faciliter l'accès à l'ensemble des solutions de compensation disponibles.

Elles ont également pour objectif d'améliorer la coordination territoriale des interventions en faveur des personnes handicapées : c'est la raison pour laquelle le législateur a souhaité qu'elles soient constituées sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) rassemblant au minimum quatre membres de droit que sont le conseil général, l'Etat, l'assurance maladie et les caisses d'allocations familiales. Les maisons départementales des personnes handicapées ont cependant vocation à rassembler de façon plus large l'ensemble des acteurs intervenant auprès des personnes handicapées : ainsi, toutes les personnes morales qui le souhaitent peuvent contribuer au fonctionnement des maisons. Les représentants des usagers y ont aussi une place particulière puisque les associations représentant les personnes handicapées et leurs familles sont membres de droit de la commission exécutive du GIP.

Bien qu'ils aient accueilli avec réticence le recours au GIP pour la mise en place des maisons départementales, les départements se sont malgré tout fortement mobilisés pour rendre l'ensemble du dispositif opérationnel dans les délais prévus par la loi : ainsi, dès le 1^{er} janvier 2006, 99 départements avaient constitué juridiquement leur maison départementale des personnes handicapées.

Les départements ont également joué le jeu de l'ouverture aux autres partenaires dans la constitution des maisons : selon une enquête de l'Odas de mai 2006¹, 60 % d'entre eux ont élargi la composition de leur commission exécutive au-delà de ce que leur imposait la loi et 75 % ont fait le choix d'une vice-présidence associative des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées.

S'agissant de l'organisation concrète des maisons, l'enquête de l'Odas montre que la presque totalité des départements (97 %) a choisi de les constituer en un lieu physiquement identifié, tout en s'appuyant sur un réseau de proximité, dont le maillage recoupe celui retenu par le département pour ses circonscriptions d'action sociale.

Votre commission ne peut que se féliciter de cet investissement des conseils généraux dans les maisons départementales. Il est en effet évident que ceux-ci ne peuvent demeurer un partenaire parmi d'autres de la maison départementale mais qu'ils ont bien au contraire vocation à en piloter les actions.

b) Un engagement toujours timide de l'Etat dans le fonctionnement des maisons

Le financement des maisons départementales des personnes handicapées repose, conformément à son statut de GIP, sur une participation des différents membres du groupement, celle-ci pouvant prendre la forme

¹ « Maisons départementales des personnes handicapées : une réforme bien engagée », observatoire de l'action sociale décentralisée, mai 2006.

d'une contribution financière ou d'une mise à disposition de moyens humains et matériels.

Les contributions des différents membres du GIP sont, en outre, abondées par un concours spécifique de la CNSA. Pour 2006, celui-ci avait été fixé à 20 millions d'euros et avait été complété par un versement exceptionnel, d'un montant équivalent, destiné à financer les investissements nécessaires au démarrage des maisons et financé par fonds de concours à partir des excédents 2005 de la caisse.

En 2007, le concours de la CNSA devrait s'élever à 30 millions d'euros et se décomposer en une enveloppe forfaitaire pour financer les frais fixes des maisons et une enveloppe calculée en fonction de la taille du département.

La participation de l'Etat revêt deux formes :

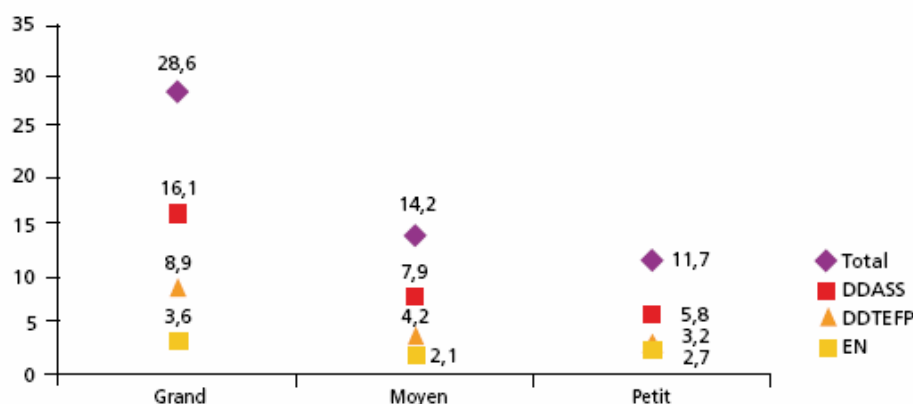
- **une subvention générale au fonctionnement** des maisons. Pour la deuxième année consécutive, son montant est inchangé, 14 millions d'euros, soit l'équivalent de ce que l'Etat consacrait jusqu'en 2005 au fonctionnement des sites pour la vie autonome ;

- **une mise à disposition des personnels** antérieurement affectés aux Cotorep et aux CDES. Malheureusement, les crédits correspondants sont globalisés au sein du programme « conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », ce qui ne permet pas d'apprécier l'effort réel de l'Etat en la matière.

L'étude précise de l'Odas¹ montre que le nombre moyen d'équivalents temps plein mis à disposition des maisons départementales des personnes handicapées par l'Etat varie de douze à vingt-neuf, selon la taille du département, ces chiffres incluant les personnels relevant non seulement de la direction départementale des affaires sanitaires et sociales (Ddass), mais aussi de la direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et de l'éducation nationale.

¹ « Maisons départementales des personnes handicapées : une réforme bien engagée », observatoire de l'action sociale décentralisée, mai 2006.

Nombre moyen de postes en équivalents temps plein mis à disposition par l'Etat, selon la taille des départements



Source : ODAS

Ces résultats sont encourageants, dans la mesure où ils prouvent la volonté de l'Etat, sur le plan national, de faire vivre ces maisons départementales. Mais ils ne reflètent malheureusement pas leur situation réelle : seuls 82 % des personnels concernés ont réellement accepté leur mise à disposition. Ainsi, dix départements seulement ont bénéficié d'un transfert intégral et effectif, obligeant les autres conseils généraux à recourir à des contractuels ou à des montages complexes de prestations de service. Votre commission regrette cette vague de méfiance, qui fragilise sérieusement la mise en place des maisons départementales des personnes handicapées dans de nombreux départements.

C. DONNER TOUTE LEUR PLACE AUX PERSONNES HANDICAPÉES DANS LA CITÉ : UN DÉFI À RELEVER

1. Des efforts remarquables en faveur de la scolarisation des enfants handicapés

a) Des progrès importants pour la scolarisation en milieu ordinaire

L'accent mis par le Gouvernement depuis 2002 sur la scolarisation en milieu ordinaire des enfants handicapés a été confirmé par la loi du 11 février 2005 qui rend obligatoire l'inscription de ces enfants dans l'établissement scolaire ordinaire le plus proche de leur domicile, cet établissement constituant alors son « *établissement scolaire de référence* », même s'il est finalement accueilli dans un établissement spécialisé en raison de besoins particuliers qui ne peuvent être satisfaits dans l'école ordinaire.

Afin d'assurer à chaque enfant handicapé une scolarisation à la mesure de ses capacités et de ses besoins, cette même loi a rendu obligatoire l'élaboration d'un **projet personnalisé de scolarisation**, en concertation entre les parents, l'enseignant référent et l'ensemble des professionnels intervenant

auprès de l'enfant. L'existence de ce projet, qui constitue l'un des éléments du plan de compensation, permet à l'équipe pluridisciplinaire et à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées de prendre une décision plus éclairée concernant l'orientation de l'enfant et de mobiliser pour lui les dispositifs de soutien les plus adaptés.

• **Une augmentation sensible du nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire**

Les chiffres publiés par l'éducation nationale montrent que les effets de cette loi ne se sont pas fait attendre. Dès la rentrée scolaire 2005-2006, le nombre des élèves handicapés scolarisés dans le milieu ordinaire a augmenté de 36 % dans le premier degré et de 55 % dans le second degré, par rapport à l'année scolaire 2003-2004 :

- dans le premier degré, 64.994 élèves handicapés ont été accueillis individuellement dans une classe ordinaire et 39.830 élèves au titre d'une intégration collective en classe d'intégration scolaire (Clis) ;

- dans le second degré (collèges et lycées), le nombre d'élèves handicapés accueillis en intégration individuelle s'élève à 37.446 élèves. Par ailleurs, 7.765 élèves handicapés sont accueillis en unités pédagogiques d'intégration (UPI) et 1.488 au sein d'un établissement régional d'enseignement adapté (Erea).

Nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire

	2003-2004	2004-2005	2005-2006
Nombre d'enfants scolarisés	106.897	133.838	151.523
Progression	+ 24 %	+ 25 %	+ 13 %

• **Un succès rendu possible par le développement des dispositifs d'accompagnement des élèves handicapés**

L'intégration en milieu scolaire ordinaire et tout particulièrement l'intégration individuelle, exigent la plupart du temps un accompagnement spécifique des élèves concernés. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement développe depuis 2002, deux moyens d'action :

- 81 millions d'euros ont été consacrés depuis 2001 à la **création de places en Sessad** : ces crédits ont permis de financer 6.375 places, dont 5.749 sont d'ores et déjà installées, ce qui représente un taux de réalisation de 90 %. En 2007, ce sont 1.250 nouvelles places qui sont programmées par l'Ondam ;

- plus récemment, l'Etat s'est engagé dans le recrutement **d'auxiliaires de vie scolaire (AVS)**, chargés d'accompagner les enfants au quotidien dans leur scolarité. Son rôle varie selon les modalités d'accueil - individuel ou collectif - de l'élève : les auxiliaires de vie scolaire individuels (AVS-I) apportent aux élèves un soutien d'ordre matériel (aide aux

déplacements, à l'installation dans la classe) et jouent également un rôle de médiation entre l'élève et son entourage en stimulant ses facultés de communication et d'autonomie. Les auxiliaires de vie collectifs (AVS-Co) apportent un soutien global à l'équipe pédagogique.

A la rentrée 2006, le ministère de l'éducation nationale finançait 6.133 postes d'AVS, accompagnant 65.203 élèves. A ce chiffre, il convient d'ajouter les 288 postes d'AVS associatifs qui restent - à titre transitoire - financés par le ministère des affaires sociales.

Répartition des auxiliaires de vie scolaire

	Nombre de d'AVS	Nombre d'enfants accompagnés	Ratio d'encadrement
AVS en école primaire	4.477	54.830	1 pour 12 élèves
- dont AVS-I	3.671	15.000	1 pour 4 élèves
- dont AVS-Co	806	39.830	1 pour 49 élèves
AVS en collèges et lycées	1.656	10.373	1 pour 6 élèves
- dont AVS-I	994	3.400	1 pour 3 élèves
- dont AVS-Co	662	6.973	1 pour 10 élèves
Total	6.133	65.203	1 pour 11 élèves

En 2007, le projet de loi finances prévoit le financement de 6.466 postes d'AVS. Sur les 333 nouveaux postes prévus pour la rentrée 2007, 166 sont des postes d'AVS-Co destinés à intervenir dans 166 nouvelles UPI.

Votre commission se félicite de cette progression sensible du nombre d'enfants handicapés scolarisés en milieu ordinaire, qui témoigne non seulement des efforts de l'Etat pour développer les dispositifs d'accompagnement mais également d'une amorce de changement dans les mentalités des communautés éducatives.

b) Une véritable volonté de mieux scolariser les enfants accueillis en établissements d'éducation spéciale

Pour les enfants dont les besoins ne peuvent être pris en compte de façon satisfaisante dans l'école ordinaire, la loi du 11 février 2005 maintient la possibilité d'un accueil dans les établissements d'éducation spéciale : cette solution concerne aujourd'hui près de 119.000 enfants.

Cependant, l'ensemble des enfants accueillis dans les établissements d'éducation spéciale ne sont pas dans la même situation face à l'école :

- 24 % d'entre eux ne sont pas scolarisés du tout : cette situation est d'autant plus fréquente que le handicap est lourd. Ainsi, 94 % des enfants polyhandicapés accueillis et 78 % de ceux qui présentent un retard mental profond et sévère ne sont pas scolarisés ;

- à l'inverse, 26 % sont scolarisés, à temps plein ou partiel, dans une école ordinaire partenaire de l'établissement d'accueil : il s'agit d'un fait nouveau, qui tend à se développer de plus en plus, grâce à l'entrée en vigueur des projets personnalisés de scolarisation et à une meilleure prise en compte de cette possibilité dans les tarifs des établissements d'accueil¹ ;

- enfin, la grande majorité de ces enfants (50 %) est scolarisée au sein même de l'établissement d'éducation spéciale qui les accueille. A cet effet, l'éducation nationale met à disposition de ces établissements des enseignants spécialisés, dont le nombre s'élève à 3.838 équivalents temps plein en 2006.

**Répartition des enfants accueillis en établissements d'éducation spéciale
en fonction de leur mode de scolarisation**

	Nombre d'enfants	Proportion
Enfants scolarisés	91.000	76 %
- dont enfants scolarisés à l'école ordinaire	31.850	26 %
- dont enfants scolarisés dans un établissement d'éducation spéciale	59.150	50 %
Enfants non scolarisés	28.000	24 %
Total des enfants accueillis	119.000	100 %

Votre commission se félicite tout d'abord de la proportion croissante des enfants qui peuvent bénéficier d'une prise en charge mixte, alliant accueil en établissement d'éducation spéciale et scolarisation - au moins à temps partiel - à l'école ordinaire. Le développement de partenariats entre les établissements médico-sociaux et les écoles, collèges et lycées de proximité doit effectivement être encouragé.

Par ailleurs, compte tenu des progrès accomplis dans le domaine de la scolarisation en milieu ordinaire, il semble évident que les établissements médico-sociaux devront se recentrer sur la prise en charge des enfants présentant les handicaps les plus importants. En témoigne d'ailleurs le bilan des créations de places depuis 2002 : 87 % des places créées depuis cette date sont destinées à des enfants lourdement handicapés (polyhandicapés, autistes et traumatisés crâniens).

Même si ces enfants bénéficient d'actions éducatives dans leur établissement d'accueil, il apparaît possible d'accroître la place strictement réservée aux programmes d'enseignement pour leur permettre de progresser dans des conditions satisfaisantes. Une réflexion est actuellement engagée entre les services ministériels de l'éducation nationale et des personnes

¹ Le décret n° 2006-584 du 23 mai 2006 relatif à la tarification, au financement et à l'administration provisoire de certains établissements et services sociaux et médico-sociaux prévoit une modulation du tarif journalier pour les enfants accueillis en établissements d'éducation spéciale mais scolarisés en milieu ordinaire.

handicapées pour faire évoluer les unités d'enseignement dédiées aux élèves ne pouvant bénéficier d'une intégration scolaire dans le milieu ordinaire. Votre commission ne peut qu'encourager le Gouvernement à poursuivre dans cette voie.

2. L'engagement renouvelé de l'Etat en faveur de l'emploi des personnes handicapées

a) Les premiers résultats de la réforme de l'obligation d'emploi

En 2005, la France comptait 259.000 demandeurs d'emploi handicapés. Avec un taux de chômage proche de 20 %, soit presque le double du taux de chômage global, ils constituent l'un des publics les plus défavorisés de la politique de l'emploi. Leur ancienneté moyenne au chômage le prouve : elle est de dix-huit mois, contre douze mois en moyenne pour le reste des demandeurs d'emploi. Ils profitent également moins de l'embellie économique actuelle : leur taux de chômage n'a reculé que de 1,1 % en 2005, alors qu'il baissait de 5,1 % pour l'ensemble de la population.

Cette situation n'est pas nouvelle et la persistance de ce handicap supplémentaire à l'embauche a conduit le législateur à mettre en place, dès 1987, un mécanisme de quota d'embauche pour encourager l'emploi des personnes handicapées : depuis cette date, tous les employeurs, publics comme privés, qui emploient plus de vingt salariés doivent comptabiliser 6 % de travailleurs handicapés dans leurs effectifs.

• Un taux d'emploi dans le secteur privé qui reflète enfin la véritable place faite aux travailleurs handicapés

En 2001, dernier exercice connu, on comptait 223.961 bénéficiaires de l'obligation d'emploi salariés par une entreprise du secteur privé assujettie, soit un taux d'emploi de 4,13 %.

Votre commission s'étonne que personne, pas même l'Agefiph chargée de collecter la contribution due par les entreprises en cas de non-respect du taux d'emploi, n'ait été en mesure de lui fournir de chiffres plus récents. Or, il est d'autant plus indispensable de remédier à cette situation que les modalités de calcul du taux d'emploi ont été modifiées par la loi « Handicap » du 11 février 2005.

Afin de disposer d'un taux d'emploi reflétant réellement la situation des personnes handicapées dans l'entreprise, cette loi a en effet abandonné le mécanisme de l'« unité bénéficiaire » qui servait jusqu'ici de base au calcul du taux d'emploi, de même que l'exclusion des effectifs de l'entreprise des « emplois exigeant des conditions particulières d'aptitude », et qui conduisaient à en majorer fictivement la valeur. Si l'on applique ces nouvelles règles au taux d'emploi affiché pour 2001, celui-ci chute à 2,83 %.

Ce taux d'emploi couvre par ailleurs des situations très différentes : sur les 98.800 établissements assujettis en 2005 à l'obligation d'emploi, seuls 50 % y satisfaisaient entièrement grâce à l'emploi - direct ou indirect - de personnes handicapées.

L'autre moitié doit compléter l'emploi direct et la sous-traitance auprès des entreprises adaptées ou des Esat par une contribution financière à l'Agefiph. Pour 23 % des entreprises, cette contribution constitue même le seul moyen utilisé pour remplir leur obligation d'emploi.

La loi du 11 février 2005 a tenu à renforcer les sanctions à l'encontre des entreprises qui méconnaissent l'esprit de l'obligation d'emploi, en recourant systématiquement à la contribution à l'Agefiph : désormais, les entreprises qui n'auront occupé - directement ou indirectement à travers la sous-traitance - aucun travailleur handicapé pendant trois années consécutives verront leur contribution à l'Agefiph portée de 600 à 1.500 fois le Smic horaire par bénéficiaire manquant et par an.

• L'obligation d'emploi dans le secteur public désormais sanctionnée

Applicable aux employeurs publics depuis l'origine, l'obligation d'emploi les concernant n'était jusqu'ici soumise à aucune sanction. Cette absence de contrôle s'est traduite par un faible engagement des trois fonctions publiques en matière d'insertion professionnelle des personnes handicapées et un manque d'exemplarité regrettable de la part de l'Etat.

C'est la raison pour laquelle la **loi du 11 février 2005 soumet désormais les employeurs publics aux mêmes règles que le secteur privé** : ils sont assujettis à un fonds spécifique, intitulé « fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique » (FIPHFP), auquel ils doivent verser une contribution si leur taux d'emploi - calculé selon les mêmes règles que celles applicables aux entreprises - est inférieur à 6 %.

L'exercice 2006 a été l'occasion de recenser pour la première fois les employeurs publics assujettis à l'obligation d'emploi, compte tenu du nombre d'agents qu'ils occupent. Près de 53.000 d'entre eux ont été immatriculés par le nouveau fonds, dont 49.000 collectivités locales ou établissements publics administratifs locaux et 2.845 établissements publics hospitaliers ou médico-sociaux. S'agissant de la fonction publique de l'Etat, 1.026 employeurs ont été recensés : 26 au titre de l'Etat lui-même, chaque ministère formant un employeur distinct pour le calcul du taux d'emploi, et un millier d'établissements publics administratifs nationaux sur les 6.000 existants.

Un premier bilan des déclarations d'emploi adressées au FIPHFP en 2006 permet de dresser un état nettement moins flatteur du respect de l'obligation d'emploi que celui affiché généralement par les employeurs publics : alors que l'Etat déclarait jusqu'ici un taux d'emploi égal à 4,7 %, le traitement des déclarations par le fonds fait apparaître un taux sensiblement plus faible de 3,6 %.

**Résultats provisoires des déclarations d'emploi renvoyées au FIPHFP
(en novembre 2006)**

	Fonction publique de l'Etat	Fonction publique territoriale	Fonction publique hospitalière	Ensemble de la fonction publique
Nombre d'employeurs publics assujettis	353	4.320	1.460	6.133
Effectifs globaux déclarés	2.263.591	1.156.612	823.223	4.243.426
Bénéficiaires déclarés	81.989	43.575	30.988	156.552
Taux d'emploi	3,62 %	3,77 %	3,76 %	3,69 %

Sources : FIPHFP - Caisse des dépôts

Votre commission ne peut qu'être sensible au progrès considérable que représente cette meilleure connaissance de la situation de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique. Celle-ci montre l'importance des efforts qui restent à accomplir pour améliorer l'insertion professionnelle des personnes handicapées. Il est en revanche toujours difficile d'établir une comparaison avec le secteur privé, dans la mesure où les seuls chiffres disponibles le concernant datent de 2001 et sont donc antérieurs au nouveau mode de calcul du taux d'emploi.

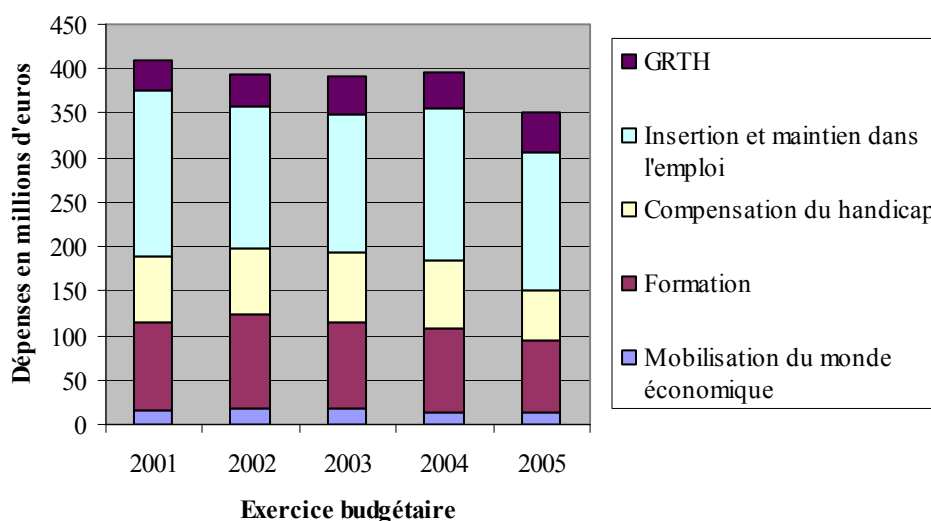
b) De nouvelles perspectives pour l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés

Créée en 1987 pour assurer la collecte et la redistribution des contributions des employeurs ne respectant pas le taux d'emploi de 6 % de travailleurs handicapés, l'Agefiph constitue désormais un rouage essentiel de la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Depuis plusieurs années, on observe un essoufflement de sa collecte dont le rythme de croissance est passé de 11,5 % en 2001 à 4 % seulement en 2005. C'est la raison pour laquelle la convention d'objectifs et de gestion (Cog) signée le 24 mai 2005 entre l'Agefiph et l'Etat prévoit un recentrage des actions de l'Agefiph sur ses missions essentielles.

Ainsi, en 2005, les dépenses de l'association ont décliné de 11 % des dépenses de l'Agefiph en 2005, pour se stabiliser à hauteur de 382 millions d'euros, soit un montant inférieur à la collecte de l'exercice pour la première fois depuis 1998. Tous les postes de dépenses sont affectés par cette baisse des crédits, même celui consacré au **soutien à la formation professionnelle**, pourtant prioritaire en application de la Cog.

Évolution de la répartition du budget de l'Agefiph depuis 2001



En 2006, l'Agefiph devrait en revanche connaître une nouvelle accélération de sa collecte, sous l'effet de l'entrée en vigueur de la réforme du mode de calcul du taux d'emploi et de la majoration du montant de la contribution des entreprises prévues par la loi du 11 février 2005. Cette nouvelle hausse a d'ailleurs été anticipée par l'association qui a prévu le lancement d'un programme d'actions conjoncturelles, visant à en faire immédiatement profiter les personnes handicapées.

Deux des actions financées par l'Agefiph retiennent plus particulièrement l'attention de votre commission : le soutien apporté à la formation professionnelle des personnes handicapées et le financement du réseau Cap Emploi.

• Un programme exceptionnel en faveur de la formation professionnelle

La formation professionnelle des personnes handicapées constitue une priorité pour l'Agefiph, en application des orientations de sa Cog 2005-2007. Mais la mise en œuvre de cette priorité a coïncidé à la fois avec la décentralisation aux régions de la politique de formation professionnelle et avec la fin des stages d'insertion et de formation dans l'emploi (Sife) financés par l'Etat. Ce contexte peu favorable s'est donc traduit par une baisse de 20 % des stages de formation professionnelle financés par l'Agefiph en 2005.

L'Agefiph a cependant su modifier ses interventions, pour s'adapter à cette nouvelle donne :

- elle a d'abord développé, avec l'association pour la formation professionnelle des adultes (Afp) et les conseils régionaux, des **plans d'action régionaux**. L'objectif de ces plans est d'amener le taux d'insertion dans l'emploi des personnes handicapées à l'issue d'une formation - aujourd'hui égal à 39 % - au niveau de celui observé pour la population

générale, soit 53 %. A cet effet, l'association a cofinancé, en 2005, plus de cinq millions d'heures de formation, qui ont bénéficié à environ 11.400 personnes handicapées ;

- anticipant l'amélioration de la collecte pour les années à venir, elle a également lancé une opération ponctuelle sur deux ans (2006 et 2007), baptisée « **Handicompétence** » et dotée de 60 millions, afin de développer une offre de formation adaptée dans les secteurs d'activité les plus porteurs pour le recrutement des personnes handicapées. Cette opération s'appuie en particulier sur un nouvel outil, les formations en entreprise préalables à l'embauche (Fepe) : il s'agit de formations de très courte durée - deux à six semaines - destinées à des demandeurs d'emploi non indemnisés orientés par les Cap Emploi pour permettre leur recrutement sur un emploi préalablement identifié.

Votre commission ne peut naturellement que soutenir l'effort engagé par l'Agefiph en matière de formation professionnelle : le premier obstacle au recrutement de personnes handicapées par les entreprises est aujourd'hui le manque de candidats qualifiés et ce problème ne devrait que s'accroître dans les années à venir avec le départ à la retraite de nombreux bénéficiaires actuels de l'obligation d'emploi, rendant nécessaire pour les entreprises un recrutement massif de travailleurs handicapés.

Elle rappelle également le formidable levier que constitue la formation professionnelle pour l'insertion des personnes handicapées : 68 % de celles qui suivent une formation retrouvent un emploi dans les six mois.

• **Les incertitudes du financement du réseau Cap Emploi**

Le réseau Cap Emploi regroupe des structures labellisées, spécialisées dans la préparation à l'emploi, le placement et l'accompagnement dans l'emploi des travailleurs handicapés. Leur succès est indéniable : plus de 46.000 personnes handicapées retrouvent chaque année un emploi grâce à l'accompagnement procuré par les 199 organismes qui structurent ce réseau.

Celui-ci est financé depuis 1999 par l'Agefiph, au titre de ses missions d'insertion et de maintien dans l'emploi. En 2005, l'association a affecté 55,3 millions à son financement, ce budget étant complété par une enveloppe de 11 millions d'euros en provenance de l'ANPE au titre de la mise en œuvre par les Cap Emploi du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare).

L'an passé, votre commission anticipait des perspectives de développement de l'activité des Cap Emploi, grâce à l'intervention d'un nouveau financeur, à savoir le nouveau fonds « fonction publique ». Ces perspectives sont pour l'instant en panne, car elles se heurtent au refus des gestionnaires du nouveau fonds qui considèrent que le décret du 3 mai 2006 qui précise la liste des opérations susceptibles d'être financées par le fonds leur interdit une telle opération.

Votre commission s'insurge contre une telle interprétation, en totale contradiction avec l'article 26 de la loi du 11 février 2005 qui inscrit expressément le fonds « fonction publique » parmi les financeurs des Cap Emplois. Cette participation des employeurs publics au financement des organismes de placement spécialisés ne serait en effet que justice : lorsqu'ils prennent en charge une personne handicapée, les Cap Emploi n'opèrent pas de sélection selon que son projet professionnel l'oriente vers la fonction publique ou le secteur privé. Ces organismes pourraient d'ailleurs apporter une expertise déterminante pour le développement de l'emploi des personnes handicapées dans la fonction publique.

C'est la raison pour laquelle votre commission demande au Gouvernement de modifier le décret incriminé, de façon à lever toute ambiguïté quant à l'obligation, pour le fonds « fonction publique » de participer au financement des Cap Emploi.

c) Un démarrage difficile pour le fonds « fonction publique »

2006 constitue le premier exercice de collecte pour le nouveau fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Les recettes attendues à ce titre s'élèveraient, d'après les informations transmises à votre rapporteur, à 150 millions d'euros, compte tenu de l'abattement de 80 % sur le montant des contributions prévu à titre transitoire par la loi du 11 février 2005.

Toutefois, les délais d'immatriculation des employeurs publics assujettis, le rodage de la procédure dématérialisée de déclaration et les délais de traitement de ces dernières pourraient conduire à un report important sur 2007 des recettes attendues : ainsi, au 18 octobre 2006, seuls 89 % des employeurs publics concernés avaient rempli leurs obligations déclaratives, et le montant des contributions déclarées s'élevait à 52 millions d'euros.

Votre commission note avec satisfaction que le ministère de l'éducation nationale, qui avait obtenu en loi de finances pour 2006, le droit de déduire de sa contribution les dépenses engagées au titre du recrutement des auxiliaires de vie scolaire, n'a pas fait un usage strict de cette possibilité, puisqu'il a malgré tout versé une contribution de 5,7 millions d'euros.

Elle constate en revanche que le ministère de l'économie et des finances est loin de faire preuve de l'exemplarité qu'on serait en droit d'en attendre : il n'a à ce jour toujours pas rempli ses obligations déclaratives et devrait donc se voir imposer un assujettissement forfaitaire, coûteux mais mérité.

Les sommes collectées, réparties en trois sections correspondant aux trois fonctions publiques, doivent permettre de financer des actions en faveur des agents de ces mêmes administrations. Votre commission avoue un certain agacement devant cette volonté farouche de « retour sur investissement », tout à fait contraire à l'esprit de mutualisation qui, à l'inverse, anime l'Agefiph. Elle plaide donc pour un décloisonnement de ces financements, non seulement entre les trois fonctions publiques, mais aussi vis-à-vis du secteur privé.

Le premier programme d'action du FIPHFP a été arrêté par un comité national, rassemblant des représentants des trois fonctions publiques, le 21 septembre 2006. Les comités locaux, chargés de répartir les financements entre les projets présentés au niveau local, ne seront quant à eux opérationnels que début 2007, ce qui signifie que les premiers financements ne pourront être attribués qu'à compter de cette date.

Votre commission ne considère pas que ces retards soient anormaux : il en a été de même lors de la mise en place de l'Agefiph en 1987. Ce qu'elle dénonce en revanche, c'est que les fonds ainsi collectés soient placés à la Caisse des dépôts et consignations, chargée de la gestion du fonds, **sur un compte non rémunéré** : une saine gestion voudrait en effet que le produit des contributions des employeurs publics soit placé en attendant son affectation, de la même façon que le sont les produits collectés par l'Agefiph.

d) Un développement des entreprises adaptées encouragé par l'Etat

La loi du 11 février 2005 fait des anciens ateliers protégés, désormais intitulés « entreprises adaptées », des entreprises à part entière du marché du travail, qui bénéficient de l'ensemble des dispositifs de droit commun accessibles aux entreprises, tout en conservant leur spécificité qui est d'employer majoritairement des travailleurs handicapés.

Tirant les conséquences de cette intégration dans le droit commun des entreprises, la loi garantit désormais aux salariés handicapés de ces entreprises une rémunération au moins égale au Smic. Mais pour aider les entreprises adaptées à faire face à cette obligation malgré la forte proportion de salariés à efficience réduite, l'Etat leur verse une aide au poste forfaitaire.

En 2007, les crédits destinés au financement de cette aide au poste s'élèvent à 244 millions d'euros, en hausse de 9 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2006. Cette augmentation est due à la fois à une revalorisation importante de l'aide au poste versée (12.172 euros en 2007, contre 11.400 euros en 2006, soit une augmentation de 6,8 %) et à la création de 662 postes supplémentaires, pour faire face aux besoins de recrutement des entreprises adaptées pour l'année à venir.

L'Etat verse également aux entreprises adaptées une subvention spécifique, destinée à compenser les surcoûts de toute nature (encadrement, équipement, aménagements des postes de travail et des horaires) résultant de l'emploi très majoritaire de personnes handicapées à efficience réduite. Elle vise également à soutenir leurs efforts de modernisation et d'adaptation aux mutations économiques. Cette subvention augmente à nouveau en 2007 de 1,5 million d'euros, pour atteindre un montant total de 47 millions d'euros, afin de tenir compte des créations de postes envisagées dans ces entreprises.

Votre commission ne peut que saluer cet effort qui prouve l'attachement du Gouvernement à ce dispositif d'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire de travail. Elle plaide cependant pour que la régulation budgétaire ne porte pas atteinte, cette année encore, aux

efforts de recrutement de ces entreprises : en 2006, le gel des crédits a conduit les entreprises à devoir reporter sur 2007 une partie des embauches envisagées, faute de financements.

e) La poursuite des efforts en faveur des établissements d'aide par le travail

Les crédits ouverts par le projet de loi de finances pour 2007 pour le financement des établissements et services d'aide par le travail (Esat) s'élèvent à 1,3 milliard d'euros, en hausse de 3,5 % par rapport à 2006. Cette augmentation permet de tenir compte de deux facteurs :

- **l'augmentation du coût moyen des places** : celui-ci s'élèverait en 2007 à 11.597 euros, soit 1,2 % de plus qu'en 2006. Cette augmentation est due à l'impact du GVT (0,8 point) et de la revalorisation du point fonction publique (0,5 point) sur les rémunérations des personnels d'encadrement de ces établissements ;

- **l'extension en année pleine** des 2.500 places créées en loi de finances initiale pour 2006 et la création pour 2007 de 2.500 nouvelles places, à nouveau financées à mi-année, conformément au programme pluriannuel de création de places. Ces créations de places portent à 112.811 le nombre de places financées par l'Etat.

A compter de 2007 entrent en vigueur les nouvelles dispositions concernant le statut des personnes handicapées accueillies en Esat, notamment celles relatives à l'incitation au départ vers le milieu ordinaire de travail. Les personnes accueillies pourront notamment bénéficier de conventions prévoyant un soutien pendant un an de l'établissement d'aide par le travail qu'elles quittent pour garantir leur intégration en entreprise ordinaire. Pour cette première année de mise en œuvre, le projet de loi de finances se fixe pour objectif **d'atteindre un nombre de conventions signées égal à 50 % de l'ensemble des modalités de départ vers le milieu ordinaire de travail.**

Votre commission avait apporté tout son soutien à la création de ces passerelles entre milieu protégé et milieu ordinaire de travail. Il est cependant trop tôt pour apprécier la pertinence et l'ambition des objectifs fixés par le présent projet de loi de finances.

*

* *

Pour toutes ces raisons, elle a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007, ainsi qu'à l'adoption des articles rattachés 53 à 56.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

Article 53

(art. L. 821-2 du code de la sécurité sociale)

Clarification des règles d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés pour les personnes rencontrant des difficultés d'accès à l'emploi

Objet : Cet article vise à clarifier les conditions d'octroi de l'AAH aux personnes handicapées dont le taux d'invalidité est compris entre 50 % et 80 %.

I - Le dispositif proposé

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un minimum social versé aux personnes handicapées dont les ressources personnelles sont insuffisantes pour subvenir à leurs besoins. Son octroi est toutefois soumis à une condition de gravité du handicap, qui peut se trouver remplie de deux façons :

- soit la reconnaissance, par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées, d'un taux d'invalidité supérieur ou égal à 80 % (article L. 821-1 du code de la sécurité sociale) ;

- soit la reconnaissance, par cette même commission, d'un taux d'invalidité compris entre 50 % et 80 %, à condition que l'intéressé soit également « *dans l'impossibilité de se procurer un emploi du fait de son handicap* » (article L. 821-2 du même code).

Cette seconde catégorie de bénéficiaires est incontestablement plus difficile à cerner que la première, car elle suppose non seulement une appréciation médicale du handicap de la personne - la détermination d'un taux d'invalidité - mais aussi une évaluation des conséquences du handicap sur ses chances d'accéder à un emploi.

La notion d'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap est aujourd'hui très diversement interprétée d'une commission des droits et de l'autonomie à l'autre, et ce malgré la publication de plusieurs circulaires interprétatives de la part du ministère des affaires sociales.

Preuve de ces interprétations diverses, le nombre d'AAH accordées sur le fondement de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale **varie dans des proportions de un à trente selon les départements**. Les allocataires de l'AAH déterminés sur le fondement de cet article constituent d'ailleurs la catégorie de bénéficiaires qui a le plus progressé ces dernières années : leur nombre est ainsi passé, entre 1995 et 2002, de 32 % à 41 % du total.

Plusieurs facteurs expliquent cette croissance :

- l'examen des demandes d'AAH reste, le plus souvent, essentiellement médical : or, si le médecin coordonnateur des commissions des droits est en mesure d'apprécier le taux d'invalidité du demandeur, il l'est beaucoup moins pour déterminer l'impact du handicap sur ses capacités d'insertion professionnelle ;

- la notion même d'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap est source d'ambiguïté : même si elle ne signifie pas incapacité totale à travailler, ni interdiction d'occuper un emploi sous peine de suppression de l'allocation, l'octroi de l'AAH tend de fait à se confondre avec les situations de chômage de longue durée.

C'est la raison pour laquelle le présent article propose de clarifier les conditions d'attribution de l'AAH entre 50 % et 80 % de taux d'invalidité, en substituant à la notion d'impossibilité de se procurer un emploi du fait du handicap celle de « *restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi* ».

Il ne s'agit donc pas de modifier les conditions d'octroi de l'AAH pour cette catégorie de demandeurs, mais uniquement d'améliorer la formulation d'une condition existante, dont l'interprétation était jusqu'à présent source de confusion et d'inégalités territoriales.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve la clarification à laquelle procède cet article car la nouvelle rédaction permet de mieux cerner le fait générateur de l'attribution de l'AAH. Mais elle observe qu'elle ne pourra produire ses effets que si les commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées disposent d'une véritable grille de lecture nationale de l'employabilité des demandeurs d'AAH, ainsi que des moyens humains nécessaires pour procéder à l'évaluation de cette employabilité.

Elle regrette en revanche que cette réforme ne soit pas également l'occasion de supprimer la condition de chômage d'un an préalable à la demande d'AAH au titre de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale. Cette condition laisse en effet subsister une ambiguïté : dans un grand nombre de cas, une période de chômage supérieure à un an risque d'entraîner - par facilité - une attribution automatique de l'AAH, ce qui serait contraire à l'effet recherché.

Au demeurant, le maintien d'une condition de chômage d'un an, préalablement à l'attribution de l'AAH, conduit à priver les allocataires de cette prestation sur la base de l'article L. 821-2 de toute possibilité de recourir au dispositif d'intéressement à la reprise d'activité, qui prévoit précisément la possibilité de cumuler salaire et allocation.

C'est la raison pour laquelle votre commission vous proposera de supprimer, par amendement, cette condition.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article 54

(art. 1635-0 bis du code général des impôts, L. 341-8 du code du travail et L. 211-8 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile)

Financement de l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Objet : Le présent article vise à revaloriser le montant des trois taxes perçues par l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations.

I - Le dispositif proposé

L'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) est financée d'une part, par une contribution de l'Etat, d'autre part, par des ressources provenant de taxes et de redevances qui lui sont versées dans le cadre de l'exercice de ses missions.

Le présent article vise à revaloriser le montant des trois taxes perçues par l'agence ; ainsi, il prévoit que :

- le plafond de la **taxe prélevée à l'occasion de la délivrance du premier titre de séjour** sera porté de 220 à 340 euros, tandis que son montant minimal passera de 160 à 220 euros. L'exposé des motifs précise que son montant devrait être fixé par décret à 275 euros, à l'exception de celui de la taxe versée par les étudiants, qui serait maintenu à 55 euros ;

- la **taxe perçue lors du renouvellement des autorisations de travail et des titres de séjour valant autorisation de travail**, dont la fourchette tarifaire, fixée par décret, désormais comprise entre 55 et 110 euros. Elle sera recouvrée, comme en matière de timbre, sous réserve des adaptations prévues par décret en Conseil d'Etat ;

- le montant de la taxe perçue lors de la demande de validation d'une attestation d'accueil sera doublé et passera ainsi de 15 à 30 euros.

Selon l'exposé des motifs, le produit de ces revalorisations est estimé à 20 millions d'euros et doit être mobilisé pour financer les nouvelles missions qui ont été confiées à l'agence par les lois du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances et du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

L'Anaem sera en effet désormais en charge de la gestion et du développement du contrat d'accueil et d'intégration et devra contribuer au renforcement de l'accompagnement social et juridique dans les centres de rétention administrative.

L'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations

Née de la fusion de l'office des migrations internationales (Omi) et du service social d'aide aux émigrants (SSAE), l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) a été créée par la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale et regroupe les compétences de ces deux organismes.

Ses missions

Elle est le principal opérateur public chargé du service public de l'accueil des migrants en situation régulière, ainsi que des actions administratives, sanitaires et sociales relatives aux mouvements des populations étrangères et de l'emploi des Français à l'étranger.

Cela comprend notamment l'introduction en France des étrangers, soit au titre du regroupement familial, soit en vue d'effectuer un travail salarié, l'accueil des demandeurs d'asile, le contrôle médical, l'aide au retour volontaire et à la réinsertion des étrangers dans leur pays d'origine.

Ses missions ont été étendues à l'intégration des primo-arrivants par la loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, et à l'accueil et l'assistance des personnes hébergées dans les centres de rétention administrative par la loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration.

Ses moyens

Pour l'exercice de ses missions, l'agence met en œuvre une action sociale spécialisée en direction des personnes immigrées. Elle peut, par voie de convention, associer à ses missions tout organisme privé ou public, notamment les collectivités territoriales et les organismes de droit privé à but non lucratif spécialisés dans l'aide aux migrants.

Pour 2007, en plus des taxes et redevances qu'elle perçoit, l'Anaem recevra une subvention de l'Etat de l'ordre de 50 millions d'euros au titre de deux actions du programme « Accueil des étrangers et intégration ».

Le décret n° 2005-381 du 20 avril 2005, relatif à l'Anaem et modifiant le code du travail, en précise l'organisation et le fonctionnement. Il prévoit notamment qu'elle est placée sous la tutelle des ministres chargés de l'emploi et de l'intégration et que la mise en œuvre de ses missions fait l'objet d'un **contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens** conclu avec l'Etat.

II - Les modifications adoptées par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a adopté **un amendement** d'ordre rédactionnel.

III - La position de votre commission

Votre commission approuve le fait d'accorder des recettes nouvelles à l'Anaem, dont les missions et les charges ont été augmentées. L'accroissement de ses ressources propres grâce à la revalorisation des taxes qu'elle perçoit dans le cadre de son activité permet ainsi de maintenir l'effort financier de l'Etat en faveur de l'intégration des personnes d'origine étrangère en situation régulière en développant le contrat d'accueil et d'intégration.

Elle souscrit également à l'exception faite au profit des étudiants étrangers, la taxe qu'ils acquittent n'ayant pas été réévaluée. Celle-ci ne doit pas en effet constituer un obstacle à la venue d'étudiants étrangers en France, alors qu'ils participent à la diffusion de la culture française dans le monde.

Elle est donc favorable à l'adoption de cet article sans modification.

Article 55

(art. L. 524-1 du code de la sécurité sociale)

Alignement du forfait logement de l'allocation de parent isolé sur celui du revenu minimum d'insertion

Objet : Cet article vise à aligner le montant du forfait logement applicables aux allocataires de l'API sur celui applicable aux bénéficiaires du RMI.

I - Le dispositif proposé

L'allocation de parent isolé (API) est un minimum social qui complète les ressources des parents célibataires, séparés ou divorcés à concurrence d'un plafond variable selon la composition du foyer. L'ensemble des ressources de la famille est pris en compte, y compris les prestations familiales, à l'exclusion des allocations logement.

Ces dernières sont en effet partiellement cumulables avec l'API : les allocataires qui perçoivent ces deux prestations voient simplement le montant d'API qui leur est versé réduit d'un montant forfaitaire, qui varie en fonction de la composition du foyer. Les allocataires logés à titre gratuit sont également soumis à ce mécanisme de forfait logement.

Les titulaires de l'API ne sont pas les seuls allocataires de minima sociaux à être soumis à ce mécanisme de forfait logement : un dispositif similaire a en effet été mis en place pour les allocataires du RMI. Mais singulièrement, le montant de ce forfait logement n'est pas identique quelle que soit l'allocation versée : le forfait logement prévu au titre de l'API est fixé, comme l'allocation elle-même, en pourcentage de la base mensuelle des allocations familiales (BMAF), alors que celui applicable aux allocataires du RMI est calculé en référence au montant de cette dernière allocation.

Cette situation paraît d'autant plus inéquitable que les publics concernés sont très proches : 52 % des familles titulaires de l'API basculent dans le RMI quand l'enfant le plus jeune atteint l'âge de trois ans. Au total, un quart des allocataires du RMI sont des parents isolés. Pour ces familles qui connaissent successivement les deux dispositifs, les différences de montant du forfait logement apparaissent d'autant plus incompréhensibles.

**Comparaison des montants de forfait logement entre RMI
et API en fonction de la composition du foyer**

(en euros)

	RMI	API
Personne isolée	51,97	50,32
Parent isolé avec un enfant à charge	103,93	100,61
Parent isolé avec deux enfants ou plus à charge	128,62	124,52

C'est la raison pour laquelle le présent article aligne le montant du forfait logement applicable aux allocataires de l'API sur le montant de celui prévu pour les titulaires du RMI.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission approuve la démarche d'harmonisation des minima sociaux qui sous-tend cet article et qu'elle a appelée de ses vœux à de nombreuses reprises.

Il est vrai que, pour des raisons d'économies, le Gouvernement a fait le choix d'un alignement sur le montant de forfait logement le plus élevé, ce qui pénalise les bénéficiaires de l'API. La portée de cette réforme sur le

pouvoir d'achat des familles monoparentales sera toutefois limitée : la baisse de revenu n'excède pas 0,45 % dans la composition du foyer la plus pénalisée (parents isolés avec un ou deux enfants à charge).

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

Article 56

(art. L. 524-4 du code de la sécurité sociale)

Subsidiarité de l'allocation de parent isolé

Objet : Cet article vise à rendre le bénéfice de l'API subsidiaire par rapport aux autres prestations sociales et aux créances alimentaires.

I - Le dispositif proposé

Comme les autres minima sociaux, l'API a vocation à compléter les ressources des bénéficiaires, et non à s'y substituer : c'est d'ailleurs la raison pour laquelle elle fonctionne comme une prestation totalement différentielle et que sa base ressource tient compte de l'ensemble des prestations sociales et familiales perçues par le demandeur.

Or, à l'heure actuelle, le caractère différentiel de l'API est largement contourné, dans la mesure où rien n'oblige les bénéficiaires de cette allocation à faire valoir leurs droits à ces prestations préalablement à leur demande d'API. Dans ces conditions, le coût de l'API est bien supérieur à ce qu'il devrait être, puisque l'allocation bénéficie à des personnes qui auraient pu compléter leurs ressources par des prestations de droit commun.

Par ailleurs, bien que l'API soit un minimum social et puisse donc être assimilée à une prestation d'aide sociale, rien n'oblige aujourd'hui les demandeurs à faire jouer la solidarité familiale, c'est-à-dire l'obligation alimentaire de leurs proches en leur faveur, avant de recourir à la solidarité nationale. C'est aux caisses d'allocations familiales, débitrices de la prestation, de se retourner - si elles le souhaitent - vers les obligés alimentaires, notamment l'ex-conjoint, pour obtenir le remboursement des sommes versées au titre de l'API.

C'est la raison pour laquelle le présent article pose expressément le principe d'une subsidiarité de l'API par rapport aux créances alimentaires et à l'ensemble des prestations sociale et familiales.

A cet effet, le **paragraphe I** de cet article propose une nouvelle rédaction de l'article L. 524-4 du code de la sécurité sociale qui prévoit la possibilité, pour les caisses, d'exercer des recours subrogatoires envers les débiteurs d'aliments des bénéficiaires de l'API.

Désormais, préalablement à leur demande d'API, les intéressés seront dans l'obligation de faire valoir leurs droits :

- à toutes les prestations sociales légales, réglementaires et conventionnelles, à l'exception de deux d'entre elles : les allocations mensuelles versées au titre de l'aide sociale à l'enfance et le RMI. Ces deux exceptions s'expliquent, pour les premières, par le fait que ces allocations sont attribuées de façon exceptionnelles et pour remédier à un dysfonctionnement précis de la cellule familiale et, pour le second, par le fait que le RMI reste le dernier « filet de sécurité », lui même subsidiaire par rapport à l'ensemble des prestations légales ;

- aux aliments qui leurs sont dus en application de la législation sur le devoir d'assistance entre époux et sur la contribution de ceux-ci aux charges du mariage (articles 212 et 214 du code civil), en application de la législation des pensions alimentaires (article 255 du même code), de celle sur les subsides dus par le père putatif (article 342 du même code) et, enfin, de celle sur la prestation compensatoire versée entre époux en cas de divorce.

Au lieu d'exercer directement des actions subrogatoires à l'égard des créanciers alimentaires des allocataires, les caisses d'allocations familiales seront désormais tenues d'aider les demandeurs à engager les démarches nécessaires pour faire jouer l'obligation alimentaire ou obtenir le versement des prestations qui leur sont dues.

Cet article envisage naturellement les différentes situations susceptibles de se présenter lors de la mise en œuvre de l'obligation alimentaire :

- les obligés alimentaires peuvent refuser de verser la pension alimentaire à laquelle ils sont tenus : dans ce cas précis, les Caf retrouvent leur possibilité d'exercer des recours subrogatoires à leur encontre ;

- le demandeur peut, pour des raisons légitimes, demander à être dispensé de faire jouer l'obligation alimentaire à l'égard de ses proches, notamment lorsque ceux-ci sont eux-mêmes dans une situation économique difficile et que le versement d'une pension alimentaire risquerait de compromettre l'équilibre financier de leur ménage : les Caf statuent alors sur cette demande de dispense. Leur refus d'accorder une dispense est susceptible de recours devant les tribunaux du contentieux de la sécurité sociale.

Cet article tire enfin les conséquences du refus des demandeurs d'engager les démarches nécessaires pour faire valoir leurs droits à pension alimentaire : après mise en demeure, le montant d'API dû au bénéficiaire est réduit d'un montant décidé par la Caf, ce montant étant plafonné par référence au montant de l'allocation de soutien familial (ASF) dû à une personne seule avec un enfant.

Le choix de plafonner la réduction au montant de l'ASF s'explique par le fait que cette prestation est normalement due aux personnes isolées ayant à leur charge un enfant privé - pour cause de décès, de séparation ou d'abandon - du soutien de l'un de ses parents. Or, entrent dans cette catégorie les enfants dont le père ou la mère refuse de payer la pension alimentaire. La référence au montant de l'ASF est donc une manière d'évaluer forfaitairement le montant minimum que le demandeur aurait pu obtenir s'il avait engagé les démarches nécessaires pour faire valoir ses créances alimentaires.

Le **paragraphe II** de cet article précise les conditions d'entrée en vigueur de la subsidiarité de l'API : les nouvelles règles s'appliqueront aux nouvelles demandes à compter du 1^{er} janvier 2007. Pour les droits en cours, un délai de trois mois est prévu, afin de laisser le temps aux allocataires d'engager les démarches nécessaires pour faire valoir leurs droits à d'autres prestations et aux créances alimentaires de leurs proches.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

II - La position de votre commission

Votre commission est favorable à l'application d'un strict principe de subsidiarité pour le calcul des droits à l'API, car elle estime que ce minimum social doit constituer le dernier recours pour les parents isolés. Il serait en effet anormal de faire peser sur l'Etat - et donc sur la solidarité nationale - des dépenses qui devraient être supportées par d'autres organismes servant des prestations de droit commun.

La mise en œuvre de ce principe devrait en outre contribuer à une meilleure connaissance de leurs droits par les bénéficiaires de l'API : ainsi, de nombreuses personnes ignorent l'existence de l'ASF ou la possibilité d'obtenir l'aide de la Caf pour obtenir le paiement d'une pension alimentaire. Au total, l'aide apportée par les Caf au titre de la subsidiarité de l'API pourrait bien conduire certaines familles à obtenir des ressources supérieures à celles auxquelles elles auraient pu prétendre au titre de la seule API. L'opération est donc neutre, voire positive pour les bénéficiaires de cette allocation.

Il est vrai que cette mesure constitue également un transfert de charge entre l'Etat, financeur de l'API, et la branche famille qui assume notamment la charge de l'ASF. Votre commission, qui dénonce pourtant régulièrement ce type d'opération, doit reconnaître la légitimité de ce transfert. Elle ne proposera donc qu'un amendement rédactionnel à cet article.

Votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi amendé.

Article additionnel après l'article 56

(art. L. 146-5 et L. 245-6 du code de l'action sociale et des familles)

Plafonnement des sommes restant à la charge des personnes handicapées après intervention de la prestation de compensation du handicap

Objet : Cet article additionnel vise à préciser que les tarifs et montants plafonds de la prestation de compensation du handicap sont fixés de telle sorte que les sommes restant à la charge des personnes handicapées après déduction du montant de cette prestation soient inférieures à 10 % de ses ressources.

La loi « Handicap » du 11 février 2005 a rendu obligatoire la création, au sein de chaque maison départementale des personnes handicapées, d'un fonds départemental de compensation, destiné notamment à compléter la prise en charge des frais de compensation des bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH), afin de réduire leur « reste à charge ».

Outre une volonté de limiter le « reste à charge » pour les personnes handicapées, la constitution de ces fonds visait également à éviter que les acteurs qui participaient jusqu'en 2005 aux sites pour la vie autonome - Etat, caisses de sécurité sociale, mutuelles - ne tirent prétexte de la création de la PCH pour réduire leurs interventions dans ce domaine.

Afin d'obliger ces différents partenaires à maintenir une participation raisonnable aux fonds, la loi du 11 février 2005 leur a assigné une obligation de résultat : ce sont en effet les aides du fonds qui doivent permettre d'atteindre l'objectif fixé par le législateur d'un « reste à charge » inférieur à 10 % des ressources des personnes handicapées nettes d'impôt.

Mais, dans une volonté d'éviter un dérapage financier de ces fonds, le Gouvernement avait imposé une précision selon laquelle le « reste à charge » est apprécié sur la base des tarifs et montants plafond de la PCH.

La combinaison de ces différents éléments aboutit à une situation juridique inextricable, qui empêche finalement les fonds d'intervenir en faveur des personnes qui en ont le plus besoin :

- la référence aux tarifs de la PCH comme moyen d'apprécier le « reste à charge » est absurde car, par définition, la PCH garantit elle-même une prise en charge à concurrence de ces tarifs, sauf à l'égard des personnes handicapées dont les ressources dépassent un certain plafond pour lesquelles une participation aux frais est prévue. Dans ces conditions, les fonds n'ont paradoxalement plus vocation à intervenir que pour les personnes aux ressources les plus élevées ;

- la règle limitant le « reste à charge » pour les personnes handicapées à 10 % de leurs ressources est interprétée par les gestionnaires des fonds non pas comme un plancher mais comme un plafond d'intervention : ils refusent donc de compléter les sommes ouvertes au titre de la prestation de compensation, si celles-ci suffisent à atteindre le « reste à charge » minimal, même si les aides en question sont particulièrement coûteuses et insuffisamment prises en compte dans le barème de la PCH.

Votre commission considère donc qu'il est indispensable de réformer ce dispositif, afin d'assurer l'effectivité du plafonnement du « reste à charge » pour les personnes handicapées et du versement des aides par les fonds.

C'est la raison pour laquelle elle propose un amendement tendant à revenir à la proposition qu'elle avait faite lors de l'examen de la loi du 11 février 2005 et qui consistait à apprécier le reste à charge après déduction de la seule PCH et à recentrer l'intervention du fonds sur une aide véritablement extralégale.

Votre commission vous propose d'adopter cet article additionnel dans la rédaction qu'elle vous soumet.

SIGLES UTILISÉS

AAH	Allocation aux adultes handicapés
ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
Afpa	Association nationale pour la formation professionnelle des adultes
Agefiph	Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés
AME	Aide médicale d'Etat
API	Allocation de parent isolé
ARV	Aide au retour volontaire
ASS	Allocation de solidarité spécifique
ATA	Allocation temporaire d'attente
AVS-I	Auxiliaire de vie scolaire individuel
AVS-Co	Auxiliaire de vie collectif
Cada	Centres d'accueil des demandeurs d'asile
CAE	Contrats d'accompagnement dans l'emploi
CAI	Contrat d'accueil et d'intégration
CAMSP	Centres d'action médico-sociale précoce
Caomida	Centre d'accueil et d'orientation pour mineurs isolés demandeurs d'asile
CDES	Commissions départementales de l'éducation spéciale
CHRS	Centres d'hébergement et de réinsertion sociale
Clis	Intégration collective en classe d'intégration scolaire
CMU-c	Couverture maladie universelle complémentaire
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
Cog	Convention d'objectif et de gestion
Cotorep	Commission technique d'orientation et de reclassement professionnel
CRR	Commission de recours des réfugiés
DDTEFP	Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
ETP	Equivalents temps plein
Erea	Etablissement régional d'enseignement adapté
Esat	Etablissements et services d'aide par le travail
Fam	Foyer d'accueil médicalisé
Fasild	Fonds d'aide et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations
Fiva	Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante
FSI	Fonds spécial d'invalidité

FIPHFP	Insertion des personnes handicapées dans la fonction publique
Fepe	Formations en entreprise préalables à l'embauche
GIP	Groupement d'intérêt public
Halde	Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité
Itep	Instituts thérapeutiques, éducatifs et pédagogiques
Mas	Maison d'accueil spécialisé
Odas	Observatoire national de l'action sociale décentralisée
OGD	Objectif global de dépenses
Ondam	Objectif national de dépenses d'assurance maladie
Priac	Programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie
PCH	Prestation de compensation du handicap
Samsah	Services d'accompagnement médico-social pour adulte handicapé
Sessad	Services d'éducation spéciale et de soins à domicile
SVA	Sites pour la vie autonome
Sife	Stages d'insertion et de formation dans l'emploi
TIPP	Taxe intérieure sur les produits pétroliers

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DES MINISTRES

A. AUDITION DE MME CATHERINE VAUTRIN, MINISTRE DÉLÉGUÉE À LA COHÉSION SOCIALE ET À LA PARITÉ

Réunie le mardi 17 octobre 2006, sous la présidence de M. Nicolas About, président, la commission a procédé à l'audition de Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité sur le projet de budget de son ministère pour 2007 (mission « Solidarité et intégration »).

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a rappelé les trois orientations de l'action de son ministère dans le cadre de la mission « Solidarité et Intégration » : l'insertion des populations en difficulté, l'intégration des personnes immigrées d'origine étrangère et la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes.

En ce qui concerne l'insertion, les dispositifs d'hébergement d'urgence ont été renforcés avec l'expérimentation, depuis le mois de septembre, de nouvelles structures d'hébergement de stabilisation ouvertes en continu. 1.100 places devraient être créées d'ici la fin de l'année 2007 afin de conforter la démarche, engagée en 2006, en faveur d'une réinsertion durable.

Le plan triennal 2007-2009 de renforcement et d'amélioration des dispositifs d'hébergement d'urgence a pour objectif l'ouverture de 5.000 places d'hébergement à l'année, et non plus pour la seule période hivernale ; sur ce point, le projet de loi de finances pour 2007 financera la création de 2.000 places qui s'ajouteront aux 500 places déjà créées en 2006. Il prévoit aussi la transformation de 3.000 places d'hébergement d'urgence en places de centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS), dont 1.000 seront créées dès 2007, ainsi que le renforcement de la veille sociale et des équipes mobiles avec la création de 80 postes dès 2007.

A ce plan exceptionnel s'ajoute la poursuite de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale qui prévoit en 2007 la création de 1.500 places nouvelles dans les maisons-relais et de 600 places en CHRS, dont 100 au titre du « plan de rattrapage » pour les départements d'outre-mer.

Ainsi, les crédits consacrés à l'hébergement d'urgence, qui s'élèvent à 1,5 milliard d'euros en 2007, permettent d'offrir 100.000 places d'accueil aux personnes les plus démunies.

Pour favoriser la sortie de l'assistance et en application de la loi du 26 mars 2006 relative au retour à l'emploi, 100 millions d'euros seront affectés au soutien financier et à l'accompagnement des personnes titulaires de minima sociaux qui reprennent une activité. Le Gouvernement déposera également un amendement dans le cadre du projet de loi de finances pour expérimenter un nouveau dispositif de retour à l'emploi, visant à mieux coordonner les systèmes existants.

Par ailleurs, les crédits du programme « accueil des étrangers et intégration » s'élèvent à 455 millions d'euros, soit une diminution de 18 %, qui s'explique par la baisse de 35 % du nombre de demandeurs d'asile depuis le début de l'année et par la réduction des délais d'instruction des dossiers, ramenés de vingt-quatre à six mois. De ce fait, le budget de l'allocation temporaire d'attente passe de 126 à 38 millions d'euros. En contrepartie, un effort supplémentaire en faveur de l'hébergement a permis la création de 1.000 places en centres d'accueil pour les demandeurs d'asile (Cada).

En outre, l'agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem), désormais en charge du contrat d'accueil et d'intégration (CAI), qui relevait du fonds d'action et de soutien pour l'intégration et la lutte contre les discriminations (Fasild), se voit accorder pour 2007 une dotation de 46,6 millions d'euros, en forte hausse, afin de financer la généralisation du CAI à l'ensemble du territoire et à toute personne souhaitant s'installer durablement en France.

De même, les moyens de la Haute Autorité de lutte contre les discriminations et pour l'égalité (Halde) sont renforcés afin de rendre opérationnel son nouveau pouvoir de transaction créé par la loi pour l'égalité des chances du 31 mars 2006.

Enfin, le programme « égalité entre les hommes et les femmes », qui voit ses crédits augmenter de 5,3 % par rapport à 2006, sera essentiellement consacré au renforcement de la lutte contre les inégalités professionnelles et salariales et contre les violences envers les femmes.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité et intégration », a souhaité des précisions sur la capacité d'accueil des Cada, ainsi que sur celle des CHRS. Il a souhaité également que soient détaillées les différentes mesures du plan triennal de renforcement et d'amélioration du dispositif d'accueil et d'hébergement.

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité et intégration » pour la commission des finances, s'est étonné que l'Ancsec reçoive des dotations en provenance de la mission « Ville et Logement », d'une part, et de la mission « Solidarité et Intégration », d'autre part. Il a demandé s'il est envisagé une fusion des crédits de l'Ancsec dans une seule

mission budgétaire. Il s'est interrogé sur l'impact du transfert de la trésorerie disponible du Fasild sur le montant de la dotation versée à l'Agence par l'Etat.

Il s'est en outre inquiété de l'incapacité des CHRS à réserver des places pour les femmes victimes de violences conjugales, souhaitant connaître les projets du Gouvernement à ce sujet.

Enfin, il a demandé des précisions sur la notion de « plan de très grand froid », qui va, semble-t-il, devenir une exception.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, a indiqué que 2007 constitue une année de transition, les crédits engagés pour la généralisation du CAI étant considérables. Toutefois, 35 millions d'euros ont été pris par décret d'avance en 2006 sur les réserves du Fasild pour les populations en grande difficulté.

Par ailleurs, la création de l'Ancsec a permis de répondre aux attentes des associations sur les territoires éligibles à la politique de la ville en se posant comme un interlocuteur unique pour les demandes de subventions. La répartition de ses crédits sur deux missions budgétaires distinctes pourra être reconsidérée, à terme, même si la fusion ne semble pas indispensable.

Mme Marie-Thérèse Hermange a demandé s'il existe des dispositifs d'accueil réservés aux familles avec enfants dans les CHRS. Prenant l'exemple d'une personne en mi-temps thérapeutique, elle a estimé nécessaire de mettre en place une politique de stabilisation pour éviter que des personnes en situation de précarité professionnelle ne perdent leur logement.

Mme Gisèle Printz a souhaité connaître le montant global des crédits affectés au programme « égalité entre les hommes et les femmes ». Elle s'est enquis des solutions proposées par le Gouvernement pour garantir l'hébergement des femmes battues ou des hommes victimes de violences.

Mme Bernadette Dupont a souhaité que des solutions soient prévues pour loger les femmes qui se retrouvent seules avec des enfants après une séparation.

Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité, est convenue que la division des cellules familiales pose des problèmes nouveaux de logement et de précarité. C'est pourquoi le Gouvernement a prévu d'augmenter la capacité d'accueil des CHRS et de réserver certains centres à l'accueil des femmes seules avec enfants ou des familles. De plus, la production de logement social constitue une seconde réponse qui a l'avantage de s'inscrire dans la durée.

En réponse à Mme Marie-Thérèse Hermange, elle a indiqué que les CHRS offrent un accompagnement aux personnes hébergées qui a vocation à favoriser leur réinsertion durable. Elle a en outre fait observer qu'une personne en mi-temps thérapeutique bénéficie du maintien de son salaire. Par

ailleurs, en cas de difficultés passagères, le fonds de solidarité logement (FSL) offre une aide financière pour acquitter les factures d'eau et d'énergie, ainsi que le loyer. Enfin, à l'initiative de Xavier Emmanuelli, deux cents lits « halte-soins-santé » ont été créés chaque année.

*En réponse à Mme Gisèle Printz, **Mme Catherine Vautrin, ministre déléguée à la cohésion sociale et à la parité**, a précisé que le budget d'intervention en faveur de la promotion de l'égalité entre les hommes et les femmes s'élève à 17 millions d'euros et finance deux priorités : la promotion de l'égalité professionnelle et de l'égalité en droits et en dignité. Concernant l'état d'application de la loi sur l'égalité salariale, elle a indiqué que trois décrets sont déjà parus, un décret est à l'étude devant le Conseil d'Etat, un autre est à la signature, tandis que le dernier, relatif à la gestion prévisionnelle des effectifs, est en cours de discussion.*

B. AUDITION DE M. PHILIPPE BAS, MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE, AUX PERSONNES ÂGÉES, AUX PERSONNES HANDICAPÉES ET À LA FAMILLE

Réunie le **mercredi 22 novembre 2006**, sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**audition de M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille** sur le **projet de budget de son ministère pour 2007** (mission « Solidarité et intégration »).

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité et intégration », a dénoncé l'insuffisance répétée des crédits de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation de parent isolé (API). En 2006, ils sont, une nouvelle fois, inférieurs aux besoins. Cette situation a conduit à la constitution d'une dette cumulée de 708 millions d'euros à l'égard de la branche famille. Comment l'Etat envisage-t-il d'apurer sa dette ? Des crédits supplémentaires seront-ils inscrits en loi de finances rectificative pour 2006 ?

Il s'est ensuite interrogé sur les perspectives éventuelles de décentralisation de l'API. Dans ce cas, un rapprochement devrait à tout le moins être opéré avec le public du RMI en matière d'insertion.

Il a également souhaité obtenir un premier bilan de la mise en œuvre de la prestation de compensation du handicap et savoir si les fonds départementaux de compensation, qui doivent compléter la prise en charge des frais de compensation, sont opérationnels.

Il s'est enfin enquis des effets de la réforme des conditions d'éligibilité à la CMU complémentaire et à l'AME sur le nombre de bénéficiaires et sur le coût de ces dispositifs.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a précisé que la dette de l'Etat à l'égard de la Cnaf au titre de l'AAH et de l'API s'élève en réalité à 566 millions d'euros, et non pas à 708 millions. Dans le cadre du mouvement général de désendettement de l'Etat engagé par le Gouvernement, une priorité doit effectivement être donnée à son désendettement vis-à-vis de la sécurité sociale. Un progrès a été obtenu pour 2007, puisque l'Etat rembourse désormais les frais financiers liés à cette dette pour les organismes de sécurité sociale, ce qui est un premier pas. Pour ce qui est du cas particulier du financement de l'AAH et de l'API, le dégel de 450 millions d'euros a été obtenu.

Il a ensuite indiqué que le Gouvernement n'envisage pas la décentralisation de l'API. En revanche, dans la mesure où un grand nombre d'allocataires de l'API en fin de droits basculent dans le RMI, il a jugé nécessaire la conclusion de conventions avec les départements sur la question de l'insertion de ces deux publics.

*Rappelant que la mise en œuvre de la prestation de compensation du handicap est très récente, **M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille**, a regretté de ne pas pouvoir fournir de chiffres nationaux précis sur le nombre de bénéficiaires et les montants moyens versés. Il s'est dit conscient des inquiétudes de certaines personnes handicapées à ce sujet et de leurs réticences à quitter le dispositif, à certains égards rassurant, de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).*

Il a dénoncé l'attitude de certaines caisses de sécurité sociale, qui refusent de s'impliquer dans les fonds départementaux de compensation, retardant ainsi la mise en place d'un instrument complémentaire et indispensable de la réforme. Or, l'installation de ces fonds est, avec la publication complète des décrets de la loi du 11 février 2005, l'une des priorités du Gouvernement pour 2007.

Par ailleurs, concernant la réforme sur les conditions d'éligibilité à la CMU complémentaire, il a indiqué que 4.795.000 personnes en bénéficiaient au 31 décembre 2005 ; ce nombre a été porté à 4.829.000 au mois d'avril 2006, soit une augmentation, en glissement annuel, légèrement supérieure à 1 % pour la métropole.

Il a également évoqué les difficultés de mise en œuvre de l'aide à l'acquisition d'une couverture complémentaire santé. Le Gouvernement souhaite donner une nouvelle impulsion à cette mesure, en élargissant son accès aux personnes dont les ressources sont supérieures non plus de 15 %, mais de 20 % au plafond de la CMU-complémentaire. Une mesure en ce sens a été incluse dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2007.

***M. Alain Vasselle** a dénoncé l'application incomplète des nouvelles règles relatives au « reste à vivre » dans les établissements qui accueillent des personnes handicapées. La plupart, n'ont en effet, pas modifié leurs modalités de tarification, de sorte que, pour respecter les nouvelles règles, il faudrait prévoir un reversement du trop-perçu aux pensionnaires chaque mois ou en fin d'année. Il a constaté que certains établissements continuent de limiter les sorties des personnes qui pourraient être accueillies dans leur famille pendant les week-ends et les vacances, afin d'éviter de perdre des prix de journée pendant leur absence. Il s'est enfin interrogé sur l'impact financier des nouvelles mesures relatives à la CMU et à l'AME.*

M. Alain Milon s'est inquiété des conséquences, pour les structures d'accueil de jeunes enfants et pour les communes qui les financent, de la mise en œuvre des nouveaux contrats enfance par les caisses d'allocations familiales.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, est convenu que, si les personnes handicapées accueillies en établissement doivent désormais conserver le bénéfice de 30 % du montant de leur allocation aux adultes handicapés (AAH), cette règle n'est pas encore convenablement appliquée par les établissements. Ceux-ci devront donc trouver un moyen de rendre le trop-perçu en 2006. M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a jugé inacceptable que certains établissements restreignent encore les sorties de leurs pensionnaires pour éviter une diminution de leurs recettes. Les financeurs de la réforme de la prise en charge du handicap doivent s'engager auprès des gestionnaires d'établissements pour faciliter ces changements.

Il a par ailleurs précisé que le coût annuel de la CMU complémentaire est passé de 195 millions d'euros en 2005 à 206 millions en 2006. Cette augmentation résulte en partie des nouvelles mesures relatives aux conditions d'adhésion à une complémentaire santé adoptées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale. La croissance des dépenses est en réalité plus modérée que prévue, car la nouvelle législation est encore mal connue des bénéficiaires potentiels. A cet égard, il a souhaité qu'une campagne d'information soit mise en œuvre sur ce sujet et que les assistantes sociales y contribuent aussi largement que possible.

M. Alain Vasselle a évoqué le problème de l'accès au crédit d'impôt en faveur de l'adhésion à une complémentaire santé pour les personnes handicapées, qui demande des démarches nombreuses et complexes. Il s'est également interrogé sur la pertinence du fait de confier la présidence des conseils de la vie sociale (CVS) à des personnes handicapées mentales.

M. Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille, a estimé que la possibilité d'une présidence des CVS par une personne handicapée ne peut pas être systématiquement écartée. Cela suppose toutefois que les acteurs concernés sachent faire preuve de bon sens en refusant un tel choix lorsqu'il est susceptible de bloquer le fonctionnement du conseil.

II. EXAMEN DE L'AVIS

Réunie le **mardi 28 novembre 2006** sous la **présidence de M. Nicolas About, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport pour avis de M. Paul Blanc sur le projet de loi de finances pour 2007 (mission « Solidarité et intégration »)**.

M Paul Blanc, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité et intégration », a présenté les grandes lignes de son rapport (cf. exposé général du présent avis).

M. Guy Fischer s'est inquiété du fait que les crédits relatifs à de nombreuses actions de la mission soient sous-estimés et imposent le dépôt d'amendements de transfert au profit des lignes sous-dotées.

Concernant les CHRS, il a souligné la nécessité de réformer le système d'hébergement d'urgence, dont la saturation résulte à la fois de l'afflux des demandeurs d'asile et de la difficulté à leur trouver un logement dans le parc social. En outre, les crédits de fonctionnement de ces centres sont insuffisants, alors que les personnels sont confrontés à des personnes qui connaissent des difficultés sociales et sanitaires croissantes, nécessitant un véritable accompagnement.

Il s'est alarmé de la politique conduite à l'égard des demandeurs d'asile qui font l'objet de discriminations croissantes et dont les conditions d'entrée sur le territoire ont été considérablement restreintes. A cet égard, il s'est félicité de l'annulation par le Conseil d'Etat des décrets du 28 juillet 2005 limitant les conditions d'accès à l'AME. Puis il a émis des réserves sur la diminution importante des crédits alloués à l'allocation temporaire d'attente, qui révèle la rigueur de la politique migratoire menée par le ministère de l'intérieur.

Il a dénoncé, par ailleurs, le désengagement de l'Etat pour le financement de l'AME, de la CMU complémentaire, du RMI, de l'API et de l'AAH, pour lesquels les crédits sont largement insuffisants.

Evoquant les études récentes de l'Insee relatives à la pauvreté en France, qui mettent en évidence l'émergence de nouvelles formes de pauvreté, il a rappelé l'existence de 7 millions de travailleurs précaires.

Abordant enfin la politique en faveur des personnes handicapées, M. Guy Fischer a souligné la nécessité d'affiner la réforme mise en œuvre par la loi du 11 février 2005, notamment dans le domaine de la compensation et des aides par le travail. Il s'est d'ailleurs inquiété des difficultés financières d'un grand nombre de ces établissements. Le retard dans la mise en place des fonds départementaux de compensation est inacceptable, mais il s'explique par le fait que l'effort demandé aux départements est considérable et constitue un véritable transfert de charges de la solidarité nationale vers les contribuables locaux.

Mme Bernadette Dupont a salué l'ampleur de l'effort public en faveur des personnes handicapées. Elle a souhaité connaître les hypothèses retenues pour fixer le montant de l'enveloppe consacrée à l'AAH en 2007. Elle a estimé qu'une attention particulière doit être portée à la prise en charge de nouvelles formes de handicaps, ainsi qu'à la question des personnes handicapées vieillissantes. Elle a enfin dénoncé le manque de personnel qualifié dans un certain nombre d'établissements médico-sociaux.

Malgré les progrès accomplis, elle a considéré que l'effort en faveur de la scolarisation des enfants handicapés doit être poursuivi, notamment par le développement des AVS dont il faut améliorer les conditions de recrutement, de remplacement et de formation.

En réponse à M. Guy Fischer, M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a reconnu que l'insuffisance de l'offre de logement constitue un handicap majeur qui résulte des défaillances des politiques menées en la matière dans les trois dernières décennies. La politique conduite par le Gouvernement à l'égard des demandeurs d'asile constitue, selon lui, une réponse adaptée, dans la mesure où la France ne dispose pas des moyens budgétaires suffisants pour assumer les conséquences d'une politique migratoire laxiste.

Concernant le développement des dispositifs d'aide par le travail et des entreprises adaptées, M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a admis que ces structures peinent à se développer, bien que le nombre de places ait considérablement augmenté.

Il a en outre relativisé l'ampleur des transferts de charges non compensés pour les départements en matière de RMI, puisque le Gouvernement leur a affecté une enveloppe exceptionnelle de 500 millions d'euros. Il a toutefois rappelé qu'un rapport rédigé par M. Jean-Pierre Fourcade demande que la compensation se fasse à l'euro près.

Par ailleurs, en réponse à Mme Bernadette Dupont, il a fait valoir que la loi « Handicap » du 11 février 2005 est encore récente, ce qui explique certaines lenteurs dans son application. Il faut néanmoins souligner le succès des maisons départementales du handicap qui se sont implantées sur l'ensemble du territoire national.

Les hypothèses retenues pour apprécier la progression du nombre de bénéficiaires de l'AAH paraissent réalistes, car elles tablent sur une augmentation d'1,5 %, qui correspond à la réalité observée cette année. De même, la croissance du montant de l'allocation, évaluée à 1,9 %, est en ligne avec l'inflation prévisionnelle pour 2007. En revanche, le coût des compléments d'AAH a été sous-estimé : il s'est élevé à 83 millions d'euros en 2006, et non 29 millions d'euros comme l'indique le présent projet de budget.

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, s'est enfin félicité de la création de 6.466 postes d'AVS pour 2007, ce qui permet d'assurer la présence d'un adulte pour onze élèves handicapés scolarisés. Le nombre de postes reste toutefois insuffisant, notamment en raison des conditions restrictives de leur recrutement, ce qui justifierait un assouplissement des conditions de qualification exigées pour obtenir l'agrément.*

***Mme Michèle San Vicente** a souhaité des précisions sur les progrès accomplis en 2006 en matière de scolarisation, ainsi que sur l'effort réalisé en faveur des établissements et services d'aide par le travail (Esat).*

***M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a indiqué que des négociations ont été engagées avec les actionnaires d'Esat sur le montant de l'aide au poste. Il a reconnu que certains de ces établissements se trouvent en difficulté en raison de la concurrence avec les pays à bas salaires. Cette situation n'est pas propre à la France : la principale entreprise adaptée suédoise a perdu son marché de sous-traitance avec Nokia et Ericson, ces entreprises ayant préféré délocaliser leur production. Il est donc nécessaire de soutenir les efforts d'adaptation des entreprises adaptées pour trouver de nouveaux débouchés.*

***Mme Annie Jarraud-Vergnolle** a souligné l'importance de donner aux CHRS les moyens financiers de s'adapter à l'évolution du profil des personnes accueillies qui comprennent désormais des familles avec enfants.*

Elle a indiqué que dans son département, l'entrée en Esat est subordonnée à des listes d'attente allant jusqu'à cinq ans et que le faible nombre des personnes sortant chaque année de ces établissements ne permet pas d'intégrer un nombre suffisant de jeunes adultes maintenus dans les établissements pour enfants au titre de l'amendement « Creton ». En conséquence, elle a voulu savoir comment les nouvelles places créées en 2007 se répartissent entre établissements pour adultes et établissements pour enfants.

Elle s'est interrogée sur l'organisme retenu pour gérer le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP). Cet organisme aura-t-il les mêmes missions en matière d'insertion des travailleurs handicapés que l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) ?

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a fait observer que les CHRS ont la possibilité de louer des appartements dans les organismes HLM afin d'accueillir des familles.

Il a ensuite considéré que le nombre de places manquantes en Esat n'était pas très important compte tenu des efforts de création de places réalisés ces dernières années. Les jeunes adultes maintenus en établissement pour enfants sont en majorité des personnes qui relèvent non pas des Esat, mais d'une prise en charge en foyer occupationnel. Il est donc nécessaire d'inciter les départements à créer davantage de places dans ce type de structures qui relèvent de leur compétence.

S'agissant de la répartition des créations de places, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit 2.500 places nouvelles en Esat, tandis que la loi de financement de la sécurité sociale crée 2.100 places en maisons d'accueil spécialisé (Mas) et en foyers d'accueil médicalisé (Fam) et 300 places en instituts médico-éducatifs (IME).

Il a précisé que le FIPHFP est géré financièrement par la Caisse des dépôts et consignations, mais que l'attribution des aides relève d'un comité national regroupant des représentants des employeurs publics et des fonctionnaires. Il a de nouveau insisté sur la nécessité de modifier les règles d'intervention de ce fonds pour permettre sa participation au financement des « Cap Emploi ». Il a en outre rappelé que la commission était initialement favorable à une fusion de ce fonds avec l'Agefiph.

M. Alain Milon a voulu savoir si l'ensemble des AVS sont salariés par l'éducation nationale : dans son département, un certain nombre de postes restent financés par les communes.

M. Nicolas About, président, a expliqué que les AVS sont normalement pris en charge par l'éducation nationale, mais que des règles de qualification très strictes conduisent souvent les rectorats à refuser leur agrément aux personnes sélectionnées par les familles, qui n'ont alors d'autre recours que de se tourner vers les communes pour financer l'accompagnement nécessaire pour leur enfant.

Mme Bernadette Dupont s'est déclarée méfiante vis-à-vis d'un recrutement des AVS à travers des associations, craignant que l'attribution d'une aide ne finisse par être subordonnée à l'adhésion à l'une de ces associations.

M. Nicolas About, président, a expliqué que ce type de dérives l'a conduit à militer pour la séparation entre associations gestionnaires d'établissements et de services et associations non gestionnaires.

M. Alain Vasselle s'est enquis de la mise en œuvre effective des propositions de la commission d'enquête sénatoriale sur la maltraitance des personnes handicapées. S'agissant de la maltraitance institutionnelle, un grand nombre de ses propositions restent en effet lettre morte, notamment celle relative à la liberté de sortie des personnes handicapées accueillies en établissement.

M. Paul Blanc, rapporteur pour avis, a indiqué que les deux principales causes de maltraitance en établissement sont le manque de formation du personnel et la dégradation du taux d'encadrement en raison des trente-cinq heures. Le recrutement dans ces établissements est difficile en raison des faibles marges de manœuvre budgétaires accordées par les financeurs. Il a également dénoncé le fait que l'Etat agrée les conventions collectives applicables dans ces structures, sans en tirer les conséquences en matière de fixation des enveloppes de financement.

M. Nicolas About, président, a souhaité revenir sur la question des aides humaines attribuées aux personnes handicapées dans le cadre de la PCH. Il a dénoncé le fait que les personnes qui choisissent de recruter directement leur personnel sans passer par une association reçoivent des sommes plus faibles que lorsqu'elles recourent à un service mandataire ou prestataire. Or, le tarif de prise en charge des aides humaines devrait être identique quel que soit le mode de recrutement, de façon à permettre aux personnes handicapées d'optimiser l'affectation des sommes qui leur sont versées.

La commission a ensuite adopté les amendements présentés par le rapporteur :

- le premier vise à transférer 6 millions d'euros au profit des CHRS afin d'assainir leur situation financière, en prélevant les crédits correspondants sur les dépenses de communication interne et externe du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales » ;

- le deuxième supprime les 114,8 millions d'euros de crédits consacrés au financement des missions d'intégration de l'Ancsec afin de les redéployer au profit de l'AME, de l'API et de l'AAH, dont la sous-évaluation récurrente a entraîné l'accumulation d'une dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale, qu'il s'agit de réduire ;

- le troisième réaffecte la subvention versée au FIAH au profit du financement des mesures de tutelle et de curatelle d'Etat qui figurent dans le programme « Action en faveur des familles vulnérables » ;

- le quatrième opère une clarification des conditions d'octroi de l'AAH aux personnes dont le taux d'invalidité est compris en 50 % et 80 %, en supprimant la condition d'ancienneté au chômage ;

- le cinquième corrige une erreur de référence ;

- le dernier prévoit que les tarifs de la PCH sont fixés de telle sorte que les frais de compensation restant à la charge de la personne handicapée n'excèdent pas 10 % de ses ressources personnelles, nettes d'impôt.

Mme Valérie Létard a approuvé le principe d'un transfert de recettes au profit des CHRS pour améliorer leur situation financière. En revanche, elle a craint que la suppression des crédits de l'Ancsec dans la mission « Solidarité et intégration » n'hypothèque le financement des actions en faveur de l'intégration. Aussi bien s'est-elle dite favorable à l'amendement proposé, à la condition que le Gouvernement s'engage à rétablir les crédits correspondants dans la mission « Ville et logement », ainsi que le suggère le rapporteur.

A M. Jean-Pierre Godefroy qui s'étonnait qu'aucune proposition ne soit faite pour organiser le placement des sommes collectées par le fonds « fonction publique » sur un compte rémunéré, **M. Paul Blanc, rapporteur pour avis**, a indiqué que cette mesure relève plutôt du domaine réglementaire.

Enfin, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité et intégration » pour 2007 ainsi modifiés et à l'adoption des articles 53 à 56 qui lui sont rattachés.

ANNEXE

-
**INTERVENTION DE M. PHILIPPE BAS,
MINISTRE DÉLÉGUÉ À LA SÉCURITÉ SOCIALE, AUX
PERSONNES ÂGÉES, AUX PERSONNES HANDICAPÉES
ET À LA FAMILLE**

**Audition sur le projet de loi de finances pour 2007
Commission des affaires sociales
Sénat - mercredi 22 novembre 2006**

Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs les sénateurs,

Le projet de loi de finances pour l'année 2007 reflète, cette année encore, une des grandes priorités du Gouvernement depuis 2002: renforcer la solidarité. Nous continuons d'agir en faveur de nos concitoyens fragilisés par la vie. Après une progression de 2,8 % en 2006, il vous est proposé d'augmenter les crédits de la mission Solidarité Intégration de plus de 3 % en 2007, pour atteindre 11,4 milliards d'euros sur le périmètre que j'ai en charge.

Le premier programme de cette mission vise à renforcer les solidarités envers les familles vulnérables.

La politique financée par l'Etat en faveur de ces familles s'élèvera à 1,152 milliards d'euros en 2007. Ces fonds s'ajoutent à l'effort important de la branche famille. J'ai eu l'occasion de vous présenter les droits nouveaux que nous mettrons en œuvre en 2007 pour les familles lors de la discussion du projet de loi de financement de la sécurité sociale : congé de soutien familial pour les parents d'une personne dépendante, prêt à taux zéro pour les jeunes qui entrent dans la vie active. Nous créerons aussi 12.000 places de crèches supplémentaires par an dès l'année prochaine.

L'apport de l'État à notre politique familiale, c'est d'abord le financement de l'allocation parent isolé. Il vous est proposé de porter la dotation à 917 millions d'euros, ce qui représente une progression de 4,8 % par rapport à l'année dernière.

Avec deux mesures sur cette allocation :

- D'abord, une mesure d'équité qui consiste à mettre sur le même pied bénéficiaires de l'API et bénéficiaires du RMI pour le forfait logement inclus dans la prestation. Notre objectif, c'est d'œuvrer dans le sens d'un

rapprochement des minima sociaux quand cela est opportun. Cette mesure s'inscrit aussi dans la ligne de ce que proposait Madame le sénateur Létard.

- Ensuite, je souhaite réaffirmer le principe de solidarité nationale. Il va être proposé à votre Haute Assemblée d'adopter le principe de subsidiarité de l'allocation parent isolé par rapport aux autres droits sociaux et alimentaires. Il est normal que cette solidarité ne s'exerce que lorsque les droits alimentaires et les autres droits sociaux ont été épuisés. C'est pourquoi l'allocation de parent isolé n'interviendrait dans tous les cas qu'une fois décomptés les droits à l'allocation de soutien familial.

Ce programme concerne également les dépenses de tutelle et curatelle ainsi que diverses mesures d'accompagnement et de soutien des familles en difficulté.

- Le projet de réforme est actuellement discuté au Conseil d'État. J'ai eu l'occasion d'être auditionné par votre commission des affaires sociales à ce sujet avec le garde des Sceaux. Le Président de la République a rappelé sa volonté que ce texte vous soit présenté avant la fin de l'année et je veux vous redire la volonté du Gouvernement de le voir voté avant la fin de la législature.

- Cette année, nous avons étendu dans de bonnes conditions l'expérimentation de la dotation globale de financement à plus de 40 % des organismes tutélaires, et ce dans 27 départements. Cette expérimentation mérite d'être poursuivie et cette mesure sera étendue dans tous les départements

- En 2006, malgré un contexte budgétaire contraint, 48 millions d'euros ont été dégagés pour apurer la dette que l'État avait contracté à l'égard des associations et services de tutelles. Le Gouvernement s'était engagé à le faire. C'est aujourd'hui chose faite.

Enfin, il vous est proposé de doubler les crédits mobilisés pour les réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents en augmentant de 8 millions les fonds qui leur sont alloués. Car certains parents rencontrent des difficultés à assumer leurs responsabilités. Bien sûr, lorsque des parents ne veulent pas assumer ces responsabilités, nous devons agir : c'est le sens du contrat de responsabilité parentale que j'ai soumis à votre vote au printemps. Mais avant le coup de semonce, il y a une place nécessaire pour la prévention. Être parent demande parfois un apprentissage. C'est pourquoi nous devons contribuer au développement des réseaux d'écoute, d'appui et d'accompagnement des parents.

Le deuxième programme de la mission nous permet d'agir en faveur des autres personnes vulnérables que sont les personnes âgées et handicapées. C'est le programme handicap et dépendance.

L'année 2006 a été l'année de la mise en œuvre de la loi du 11 février 2005. Aujourd'hui, les maisons départementales des personnes handicapées sont en place. Les commissions des droits et de l'autonomie qui assurent le versement de la nouvelle prestation de compensation du handicap également. La grande majorité des décrets d'application - plus de 50 ! - ont été publiés.

Le projet de loi de finances pour 2007 traduit cet engagement de solidarité. Et c'est sans compter les crédits considérables que vous avez votés en loi de financement de la sécurité sociale auxquels s'ajoutent encore les crédits de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Les crédits réunis au sein du programme handicap et dépendance progresseront de près de 3 % par rapport à 2006. Leur montant sera ainsi de plus de 8 milliards d'euros. Ils seront principalement destinés à l'allocation aux adultes handicapés et aux établissements et services d'aide par le travail.

Ainsi, il vous est proposé de voter 169 millions d'euros supplémentaires pour financer l'allocation aux adultes handicapés, soit une augmentation de 3,25 % de la dotation.

La réforme de cette allocation est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Désormais, le cumul entre allocation aux adultes handicapés et autres revenus d'activités est possible. Et pour aider les bénéficiaires de cette allocation à retrouver le chemin de l'emploi, j'ai souhaité qu'ils aient accès aux contrats aidés mis en œuvre par Jean-Louis Borloo, et qu'ils soient pris en compte dans les quotas d'obligation d'emploi des entreprises. La fonction publique est aussi engagée dans l'insertion professionnelle des personnes handicapées, par l'intermédiaire du nouveau fonds d'insertion des personnes handicapées, qui disposera d'environ 50 millions d'euros à fin 2006 pour accompagner les projets des administrations publiques destinés à accroître le taux d'emploi des personnes handicapées.

Nous pouvons encore progresser dans la gestion de l'allocation aux adultes handicapés. Un audit de modernisation a été lancé cette année pour assurer une meilleure égalité de traitement sur tout le territoire et pour que les bénéficiaires voient leur dossier traité dans de meilleurs délais. Suivant les conclusions de cet audit, nous voulons aller plus loin en 2007 pour mieux piloter cette dotation et encourager le retour à l'emploi des bénéficiaires.

- La progression des crédits dévolus à ce programme permet aussi d'augmenter les moyens pour les établissements de service et d'aide par le travail (Esat). Nous poursuivons l'effort de l'année dernière. En 2007, 2.500 places nouvelles seront créées dans ces établissements grâce à 110 millions d'euros supplémentaires. A la fin de l'année prochaine, nous aurons achevé le plan très ambitieux de création de places engagé en 2003. Au total, 14.000 places nouvelles auront été créées entre 2003 et 2007 alors que seulement 8.500 l'avaient été entre 1998 et 2002.

Comme je m'y étais engagé, les moyens nécessaires ont été dégagés pour le fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées. 14 millions sont reconduits cette année sur le budget de l'État pour leur fonctionnement, auxquels s'ajoute l'effort de 20 millions de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Enfin, 300 millions d'euros seront consacrés à l'allocation supplémentaire d'invalidité.

• Dernier point : notre soutien aux associations qui aident les personnes âgées, notamment vis-à-vis du risque de maltraitance. Nous renouvelons les crédits apportés à la ligne téléphonique Allô maltraitance qui permet aux personnes âgées ou à des proches de dénoncer des comportements inacceptables. Ce service sera généralisé dans les trois prochaines années à l'ensemble des départements, et j'adresserai dans les prochains jours une circulaire aux services déconcentrés pour mieux lutter contre la maltraitance des personnes vulnérables à domicile et en établissement. C'est aussi dans cette perspective de qualité qu'une Agence de l'évaluation sera bientôt mise en place.

Le troisième programme de cette mission concerne l'accès aux soins des plus démunis et l'indemnisation des victimes de l'amiante. C'est le programme protection maladie.

Ce programme connaît une progression de ses crédits de 3,8 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2006.

Nous poursuivons nos efforts pour accélérer la procédure d'indemnisation des victimes de l'amiante dans le cadre du fonds dévolu à cette indemnisation. Nous devons réduire encore les délais de paiement d'indemnisation. Le but est d'atteindre le traitement en moins de 4 mois d'une demande d'ici 2 ans.

Pour les plus démunis, le Gouvernement tient son engagement. Il vous est proposé de reconduire les crédits d'aide médicale d'Etat à hauteur de 233,5 millions. Aujourd'hui, ce dispositif demande à être mieux encadré et mieux géré afin de faciliter davantage encore son accès. Dans cet esprit, le Gouvernement a souhaité qu'un audit de modernisation rende ses conclusions au cours du premier trimestre 2007. En attendant les résultats de l'audit, nous vous proposons de reconduire les crédits à titre conservatoire.

Pour continuer de faire bénéficier d'une couverture complémentaire nos concitoyens défavorisés les plus, les crédits resteront importants pour le fonds couverture maladie universelle - complémentaire. De façon purement optique, la dotation baisse à 114,6 millions d'euros cette année. Mais au total, le fonds bénéficiera d'un apport de l'Etat à hauteur de 346,6 millions d'euros. En effet, le fonds recevra 232 millions de recettes fiscales en plus de la dotation budgétaire, grâce à une augmentation de la fraction des droits tabac dont il bénéficiait déjà.

J'en viens au programme conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales - le dernier de cette mission - qui finance les dépenses de personnel et de fonctionnement du ministère.

Sa dotation s'élève à 1,08 milliard d'euros.

Ces crédits se répartissent entre les dépenses de personnel pour la totalité des agents de l'administration sanitaire et sociale, correspondant à 788 millions d'euros, et les dépenses de fonctionnement et d'investissement qui représentent près de 290 millions.

Comme tous les autres ministères, le ministère de la santé et des solidarités contribue à maîtriser les dépenses de l'État. C'est, par exemple, un effort de gestion vertueuse des équipements et de l'immobilier. Nous poursuivons ainsi notre programme de cessions immobilières sur les années 2005/2008.

Pour ce qui concerne les dépenses de personnels, l'effort de notre ministère est adapté à la nature de ses missions. Compte tenu du caractère prioritaire de notre action au sein de l'État, la norme du non remplacement d'un départ à la retraite sur deux en administration centrale ne peut jouer. Les recrutements prévus seront ciblés sur les priorités que sont la lutte antivectorielle, notamment à la Réunion, et le renforcement des directions départementales des affaires sanitaires et sociales.

Monsieur le président, Monsieur le rapporteur, Mesdames, Messieurs les sénateurs, le projet qui est soumis à votre approbation doit nous permettre de financer les grandes priorités que sont la politique du handicap, l'aide aux familles vulnérables et le financement de la couverture sociale de nos concitoyens les plus démunis.

Il prouve qu'il est possible de concilier un effort important de maîtrise de nos dépenses publiques, une action forte pour l'emploi et un engagement pour la cohésion sociale envers ceux qui ont le plus besoin de la solidarité nationale.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 34

ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	6.000.000		6.000.000	
Accueil des étrangers et intégration Dont Titre 2				
Actions en faveur des familles vulnérables				
Handicap et dépendance				
Protection maladie				
Égalité entre les hommes et les femmes Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont Titre 2		6.000.000		6.000.000
TOTAL	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000
SOLDE		0		0

ARTICLE 34

ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables				
Accueil des étrangers et intégration Dont Titre 2		114.842.000		114.842.000
Actions en faveur des familles vulnérables	26.379.549		26.379.549	
Handicap et dépendance	11.143.085		11.143.085	
Protection maladie	77.319.366		77.319.366	
Égalité entre les hommes et les femmes Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont Titre 2				
TOTAL	114.842.000	114.842.000	114.842.000	114.842.000
SOLDE		0		0

ARTICLE 34

ÉTAT B

Modifier comme suit les crédits des programmes :

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables				
Accueil des étrangers et intégration Dont Titre 2				
Actions en faveur des familles vulnérables	1.220.000		1.220.000	
Handicap et dépendance		1.220.000		1.220.000
Protection maladie				
Égalité entre les hommes et les femmes Dont Titre 2				
Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales Dont Titre 2				
TOTAL				
SOLDE				

ARTICLE 53

Supprimer le troisième alinéa (2°) du texte proposé par cet article pour remplacer le premier alinéa de l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale.

ARTICLE 56

Dans le troisième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article L. 524-4 du code de la sécurité sociale, remplacer le mot :

troisième

par le mot :

deuxième

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 56

Après l'article 56, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

I.- L'article L. 245-6 du code de l'action sociale et des familles est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Les frais de compensation restant à la charge du bénéficiaire en application des règles prévues au premier alinéa ne peuvent excéder 10 % de ses ressources personnelles nettes d'impôt. »

II.- Le deuxième alinéa de l'article L. 146-5 du même code est supprimé.