

**Rapport d'actualisation 2007**

**du**

**Rapport sur les stratégies**

**pour la protection sociale et l'inclusion sociale**

**2006-2008**

**FRANCE**

## SOMMAIRE

Partie 1 - Approche stratégique générale	3
Partie 2 - Plan national d'action pour l'inclusion sociale	6
Partie 3 - Stratégie nationale pour les pensions	9
Partie 4 - Stratégie nationale pour les soins de santé et de longue durée	11

---

Ce rapport est le résultat d'un travail interministériel qui a donné lieu à plusieurs consultations avec les acteurs concernés, notamment pour son volet PNAI, le *Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale*, le *Comité permanent du Comité interministériel de lutte contre les exclusions* et le *Conseil national de l'insertion par l'activité économique*. Il tient compte également des réactions exprimées par le *Comité du dialogue social pour les questions européennes et internationales* lors de sa consultation sur le projet de rapport de suivi 2007 du Programme national de réforme.

La partie 2 relative au Plan national d'action pour l'inclusion a fait l'objet d'une communication au Conseil des Ministres le 3 octobre 2007.

---

## Partie 1

### Approche stratégique générale

L'actualisation 2007 du *Rapport national de stratégie en matière de protection sociale et d'inclusion sociale 2006/2008* a pour but de présenter les **orientations fixées par le nouveau Gouvernement** français dans les domaines couverts par la méthode ouverte de coordination : inclusion sociale, retraites, soins de santé et de longue durée.

Le rapport se compose d'une approche stratégique générale reposant sur les 3 objectifs transversaux de la MOC puis des trois volets thématiques (inclusion sociale, retraites, soins de santé et de longue durée).

#### *Objectifs*

*a) promouvoir la cohésion sociale, l'égalité entre les hommes et les femmes et l'égalité des chances pour tous par des systèmes de protection sociale et des politiques d'inclusion sociale adéquats, accessibles, financièrement viables, adaptables et efficaces*

- **Redresser durablement la protection sociale** pour assurer la pérennité du modèle social français basé sur un haut niveau de protection sociale et solidaire reste un objectif prioritaire. Le déficit du Régime général de sécurité sociale est prévu à -11,7 Mds€ en 2007 et, à situation constante, devrait être proche de -13 Mds€ en 2008.

**L'objectif immédiat est de ramener ce déficit de -13 à - 8,9 Mds€** avec les nouvelles mesures des Projet de Loi de Finances et Projet de Loi de Finances de la Sécurité Sociale pour 2008 pour maîtriser les dépenses d'assurance maladie (mesures complétant celles décidées à la suite de la procédure d'alerte d'avant l'été, cf. partie 4), encourager le travail des seniors (cf. partie 3) et créer de nouvelles ressources (exclusion de la cotisation d'assurance accidents du travail et maladie professionnels des dispositifs d'exonérations, contribution mise à la charge de l'industrie des produits de santé et mise en place du prélèvement à la source sur les dividendes). Le coût des allègements des charges sociales sur les bas salaires et celui des récentes exonérations sur les heures supplémentaires sera intégralement compensé dans le budget de la sécurité sociale.

Au delà, le **premier rendez vous de suivi de la loi de 2003 portant réforme des retraites** aura lieu en 2008 pour examiner les pistes de réformes possibles pour assurer la pérennité des retraites avec en préalable la réforme des régimes spéciaux de retraite d'ici la fin de 2007 et l'amélioration de l'emploi des seniors. Des **concertations** vont s'ouvrir sur l'assiette du **financement de la sécurité sociale** et le **financement de la santé** pour déterminer les mesures à prendre l'an prochain pour redresser durablement la protection sociale.

Parallèlement, la **lutte contre la fraude dans le domaine de la sécurité sociale va être intensifiée** car on ne peut responsabiliser les acteurs que si on agit en même temps efficacement contre la fraude et les abus. De mesures complémentaires figurent dans le PLFSS pour 2008 et la France va développer des accords de coopération technique avec des Etats de l'UE pour contrôler -dans le respect de la coordination communautaire- l'application des réglementations de sécurité sociale en matière d'activité transfrontalière.

- **Faire de la France une nation plus prospère, tout en ne laissant personne au bord de la route et en rétablissant l'égalité des chances** représente le principal engagement de la France en matière de lutte contre la pauvreté et l'exclusion. 7 millions de personnes vivent encore aujourd'hui en France sous le seuil de pauvreté. Fermement décidé à combattre cette situation dangereuse pour la cohésion de la société française, le nouveau gouvernement s'est fixé un objectif de réduction d'au moins un tiers en cinq ans de la pauvreté. L'effort global de la nation dans la lutte contre l'exclusion est ainsi estimé pour 2008 à plus de 30 milliards d'€

- Trouver le **juste équilibre entre la responsabilité** -collective ou individuelle- **et la solidarité** est le principe qui guide les orientations annoncées pour les réformes qui vont résulter des révisions, rendez-vous et concertations ci-dessus. C'est également le fondement de la réforme annoncée pour la mi-2008 sur la **dépendance** (création d'un droit social pour l'ensemble des personnes en perte d'autonomie adaptée à la diversité des situations et des ressources financières et développement d'une assurance individuelle contre le risque dépendance).

- Enfin, l'**amélioration de la performance de l'Etat et l'efficience des politiques d'intervention publiques** constituent un axe fort de la stratégie du nouveau Gouvernement. Un ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique est désormais chargé des finances publiques et l'équilibre général des comptes sociaux. **Une révision générale des politiques publiques** (RGPP), lancée avant l'été, et dont l'objet est de passer en revue, avec la collaboration des ministres concernés, chacune des politiques publiques et des interventions mises en œuvre par les administrations publiques, d'en évaluer les résultats et de décider des réformes nécessaires pour améliorer la qualité du service rendu aux Français, le rendre plus efficace et moins coûteux, et surtout réallouer les moyens publics des politiques inutiles ou inefficaces au profit des politiques qui sont nécessaires couvre plusieurs domaines de la MOC protection sociale et inclusion sociale : "Solidarité et lutte contre la pauvreté", "Santé et assurance maladie", "Famille", "Emploi et formation professionnelle" et "Ville et logement". Les premiers résultats sont attendus pour le printemps prochain.

***b) interagir de manière efficace et mutuelle avec les objectifs de Lisbonne visant à la stimulation de la croissance économique, à l'amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et au renforcement de la cohésion sociale, ainsi qu'avec la stratégie de l'Union européenne en faveur du développement durable***

- En matière d'insertion, malgré la baisse marquée du chômage en 2006, le nombre d'allocataires du RMI reste élevé. Un début d'inflexion de tendance, constaté au second semestre 06, est plus marqué au premier semestre 2007 (baisse de 4,8 points), mais cette évolution résulte tant des effets cumulés de l'amélioration de la conjoncture du marché du travail que de la transition vers le nouveau dispositif d'intéressement et de la progression du nombre d'allocataires entrés en contrats aidés (CI-RMA et CAV). Par ailleurs, dans le même temps, la croissance du nombre de bénéficiaires de l'Allocation de Parent Isolé est restée forte en 2006, (+ 5,5 % en 2006, après +4,8 % en 2005).

Cette situation a amené le gouvernement français à engager une **réforme d'ampleur des minima sociaux** dont le but est de mettre ceux-ci au service de l'emploi et de la réduction de la pauvreté plutôt qu'à celui de la relégation durable. Dans le même temps, le nouveau gouvernement a choisi d'instaurer un **revenu de solidarité active** (RSA) qui a pour objet de rendre le travail intéressant pour tous dès la première heure travaillée. Ce dispositif répond aux objectifs de dignité pour tous et de valorisation du travail, qui sont au cœur du projet gouvernemental.

- C'est également pour encourager le travail, source de croissance, qu'une **suppression des charges sociales et fiscales est désormais appliquée aux heures supplémentaires** (loi TEPA du 21 août 2007). Des conférences tripartites travaillent cet automne sur des thèmes tels que les salaires et le pouvoir d'achat, l'égalité salariale entre hommes et femmes, l'amélioration des conditions de travail et la pénibilité.

Le chantier de la **sécurisation des parcours professionnels est également ouvert** en concertation avec les partenaires sociaux et doit déboucher sur des réformes de fond à la fin de l'année 2007.

***c) améliorer la gouvernance, la transparence et la participation des parties concernées à la conception, à l'exécution et au suivi de la politique***

- Faire franchir le seuil de pauvreté à plus de 2,1 millions de personnes en cinq ans suppose une **approche transversale**, aussi bien des politiques publiques que des populations concernées, tenant compte de la diversité des situations de pauvreté. Cela impose cependant de cibler certaines actions en fonction de catégories déterminées, auxquelles s'appliquent des objectifs spécifiques qui peuvent être définis en fonction de l'âge, du sexe, de la situation familiale, de la situation à l'égard de l'emploi ou de vulnérabilités particulières, comme l'existence d'un handicap. Cette approche nouvelle pour la France, renforce le nécessaire travail interministériel et interpartenarial, associant l'ensemble des acteurs associatifs, institutionnels, et issus du monde économique, concourant à la lutte contre la pauvreté. Il prolonge celui engagé depuis plusieurs années avec le Conseil national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le Comité permanent du Comité interministériel de lutte contre les exclusions et l'Observatoire national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.

- Dans le domaine de la sécurité sociale, la mise en œuvre de la loi « LOLFSS » de 2005 se poursuit. Pour l'exercice 2007, la **certification des comptes** s'appliquera à l'ensemble des régimes de base de sécurité sociale. Les **programmes de qualité et d'efficience (PQE)** commencent à être **opérationnels**<sup>1</sup>. Ils constituent un instrument de pilotage des politiques de sécurité sociale susceptible d'offrir au Parlement une information et une évaluation synthétiques et quantifiées tout en responsabilisant davantage les acteurs concernés (administrations et caisses de sécurité sociale).

---

<sup>1</sup> Les programmes de qualité et d'efficience constituent *l'annexe 1* des projets annuels de loi de financement de la sécurité sociale. Le PLFSS pour 2008 comporte une version "sous format définitif", consultable sur le site "*securite-sociale.fr*" dans la partie "loi de financement de la sécurité sociale" : <http://www.securite-sociale.fr/chiffres/lfs/lfs.htm>

Les PQE reposent sur un diagnostic de situation, des objectifs retracés au moyen d'indicateurs, la présentation des moyens mis en œuvre et l'exposé des résultats atteints. Ils sont structurés en six ensembles couvrant respectivement la maladie, les accidents du travail et les maladies professionnelles, les retraites, la famille, l'invalidité, le handicap et la dépendance ainsi que le financement de la sécurité sociale. Les objectifs et les indicateurs retenus s'appuient notamment sur ceux fixés au niveau communautaire pour la Méthode ouverte de coordination (retraites, soins de santé et de longue durée). Cette démarche complète les efforts importants entrepris depuis plusieurs années avec les *conventions d'objectifs et de gestion* (COG) signées entre chaque caisse et l'Etat.

## Partie 2

### Plan National d'Action pour l'Inclusion Sociale

Réduire la pauvreté et renforcer l'égalité des chances constituent les deux objectifs majeurs de la politique d'inclusion sociale fixée par le Gouvernement français, issu des élections présidentielles de mai 2007. L'actualisation du PNAI 2006-2008 s'inscrit dans cette perspective tout en mettant **un accent particulier sur la dynamisation des politiques de retour à l'emploi, et sur les politiques en faveur de l'éducation et du logement.**

#### **Favoriser l'accès et le retour à l'emploi des personnes qui en sont le plus éloignées.**

Le nouveau gouvernement s'est assigné une mission de transformation en profondeur des minima sociaux, des dispositifs d'intéressement et de la prime pour l'emploi afin que le retour à l'emploi soit toujours plus rémunérateur que le maintien dans l'assistance et que le travail donne à tous la garantie de sortir et d'être protégé de la pauvreté. La création d'un revenu de solidarité active (RSA) répond à cette attente. La loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat permet aux conseils généraux volontaires d'expérimenter le RSA en faveur des bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion de leur département. L'Etat expérimentera également le RSA pour les bénéficiaires de l'Allocation de Parent Isolé. L'incitation financière apportée par le RSA sera complétée par des aides ponctuelles permettant de lever l'ensemble des obstacles à la reprise d'emploi (problèmes de mobilité, de garde d'enfants, etc). Ces expérimentations seront évaluées au long de l'année 2008 par un comité associant des conseils généraux, les ministères concernés et des personnalités qualifiées, présidé par François Bourguignon, directeur de l'École d'économie de Paris et ancien chef économiste de la Banque mondiale. C'est notamment sur la base de cette évaluation que le RSA « cible » sera créé fin 2008.

De même, pour faciliter le retour à l'emploi, il faut répondre au souci des acteurs de terrain de disposer d'un cadre souple et adapté à la fois à la diversité des situations des personnes éloignées de l'emploi, quel que soit leur statut, et aux besoins de simplicité des employeurs, qui doivent être largement mobilisés dans la politique d'insertion. Afin d'examiner des pistes possibles de réforme, la loi de finances pour 2007 a autorisé les conseils généraux candidats à expérimenter des contrats aidés dérogatoires par rapport au droit commun pour les

bénéficiaires du RMI, dans un délai prolongé par les dispositions de la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat. Dans les territoires concernés, le préfet a également la possibilité de lancer une expérimentation similaire pour les allocataires de l'AAH, de l'ASS et de l'API. Ces expérimentations nourriront également la réflexion pour la réforme des contrats aidés décidée par le nouveau gouvernement. Enfin, une réforme de la formation professionnelle complétera les mesures en faveur du retour à l'emploi des personnes qui en sont les plus éloignées.

Parallèlement, l'Etat a lancé en 2007 une opération nationale de redynamisation de l'Insertion par l'Activité Economique (IAE), notamment au travers de la relance des Comités Départementaux de l'IAE. Un diagnostic stratégique de l'offre d'insertion sera réalisé dans tous les départements, sous l'égide des préfets, en partenariat avec les présidents des conseils généraux désireux de s'engager. Cette opération vise à doter les CDIAE d'outils de pilotage de l'offre d'insertion et de son évolution pour mieux répondre aux besoins des publics. Les premières conclusions des diagnostics seront disponibles dans le courant de l'automne et des plans d'action stratégique devront être élaborés de manière partenariale pour la fin de l'année. Concomitamment, un travail sur la rénovation des modalités de conventionnement des structures est engagé avec le CNIAE et les réseaux nationaux de l'IAE. L'ambition est d'inscrire les financements publics de l'IAE dans une logique de performance (globale), fondée sur la fixation d'objectifs négociés avec les structures de l'insertion par l'activité économique et les réseaux nationaux et territoriaux de l'IAE. Au niveau national, ce travail a été complété par l'installation définitive, en juin 2007, d'un Centre national d'appui et de ressources (CNAR IAE) spécifiquement dédié à l'IAE, capable de soutenir le développement de l'IAE par des actions d'ingénierie, en appui du CNAR financement qui apporte déjà à l'heure actuelle une expertise financière spécifique aux SIAE. Le soutien au développement des achats publics socialement responsables annoncé par le gouvernement en début d'année 2007 concourra également au développement de ce secteur.

Par ailleurs, le gouvernement poursuit la mobilisation des mesures pour l'emploi et la mixité en faveur des quartiers relevant de la politique de la ville. C'est ainsi que la mise en œuvre des maisons de l'emploi et des maisons de la création d'entreprise dans les quartiers en difficulté, sera également l'occasion d'intégrer dans les objectifs du projet, un objectif de mixité. Il s'agit de permettre aux femmes et aux hommes d'avoir accès à ce lieu central de la création d'entreprise en banlieue (information, conseil, accompagnement, aides à l'installation, suivi post-crédation...).

### **Intervenir pour l'insertion sociale et professionnelle des jeunes**

Le programme de réussite éducative est un des leviers majeurs du rétablissement de l'égalité des chances.

A partir de la rentrée 2007, il est conforté pour les enfants de 12 à 16 ans, par la mise en place d'un accompagnement éducatif. Après la classe, les élèves volontaires se verront proposer une aide aux devoirs et aux leçons sous la forme d'études dirigées, une pratique sportive et des activités artistiques et culturelles. En 2007-2008, cette nouvelle mesure s'applique dans les 1119 collèges de l'éducation prioritaire, lesquels accueillent 20 % des collégiens. Elle sera progressivement étendue à l'ensemble des collèges, des écoles et des lycées d'ici la rentrée 2011.

Une trentaine d'établissements, identifiés comme étant les plus en difficulté, bénéficient dès la rentrée 2007 d'une intervention renforcée : leurs effectifs sont divisés par deux, et ils sont dotés d'équipes éducatives renforcées spécialement formées. Ils mettront en œuvre des projets éducatifs innovants permettant de passer d'une logique de relégation à une logique d'excellence.

En outre, une incitation forte à développer les projets et les partenariats dans le domaine des arts et de la culture sera adressée aux écoles et aux établissements, notamment ceux du « réseau ambition réussite ». D'autres mesures sont à l'étude comme le développement du parrainage, les bourses au mérite, ou le principe d'un référent par enfant.

Par ailleurs, l'intégration des enfants immigrés venus en France dans le cadre du regroupement familial sera soutenue par la création à l'intention de leurs parents d'un "contrat d'accueil et d'intégration pour la famille" comportant notamment une formation sur les droits et devoirs des parents en France.

Dans le champ de la formation professionnelle et de l'emploi des jeunes sans qualification habitant dans les quartiers de la géographie prioritaire de la politique de la ville, un plan d'insertion sociale va être mis en place au cours du quatrième trimestre 2007, en concentrant dans ces zones des moyens particuliers du Service public de l'emploi, de la formation professionnelle et de l'apprentissage, et en ayant pour objectif de proposer à chacun une formation ou un emploi qualifiant.

### **Développer l'offre de logement social et d'hébergement de qualité**

En début 2007, des avancées importantes en matière d'hébergement ont été réalisées avec la mise en place du Plan d'action renforcé pour les sans abri (PARSA) qui entend répondre à une des principales critiques portées au système de l'hébergement d'urgence qui est la nécessité pour les personnes sans domicile de devoir refaire une demande d'hébergement quasi quotidienne, sans possibilité de se « stabiliser ». Ce plan d'actions est novateur dans ce qu'il inscrit désormais la prise en charge d'une part de l'hébergement dans la durée – concept d'hébergement de stabilisation, extension des horaires d'ouverture-, et qu'il diversifie et augmente l'offre pour mieux répondre à l'hétérogénéité des personnes sans domicile : familles, personnes seules, travailleurs pauvres, personnes vieillissantes ou souffrant de troubles psychiatriques...

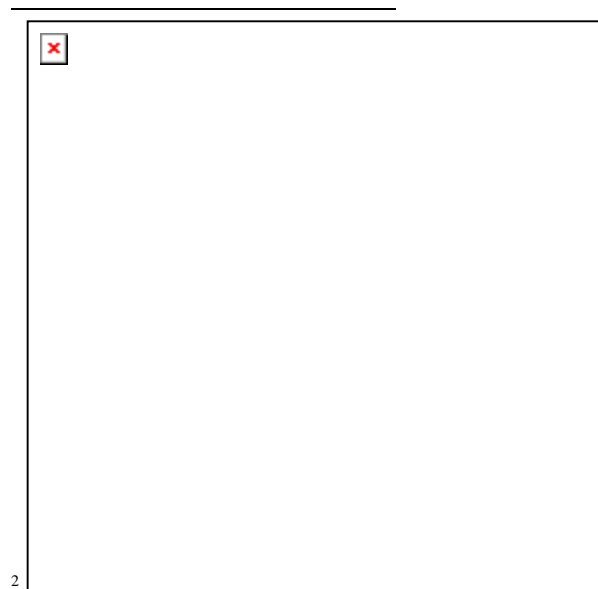
Le PARSA, dont l'un des objectifs est de recréer de la fluidité entre les dispositifs de l'hébergement et du logement, notamment pour les personnes qui bénéficient d'un revenu d'emploi et ne réclament pas d'accompagnement social particulier, s'inscrit dans une stratégie d'ensemble dont l'aboutissement a été le vote, le 5 mars 2007, de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale (dite loi DALO).

Le droit au logement est ainsi placé au même rang que le droit aux soins ou à l'éducation. A compter du 31 décembre 2008<sup>2</sup>, les demandeurs « super-prioritaires »<sup>3</sup> auront la possibilité de saisir la commission de médiation (articles 7 et 9). Si cette dernière reconnaît leur demande comme prioritaire et devant être satisfaite dans l'urgence et qu'aucune proposition adaptée ne leur a été faite, ils pourront engager un recours devant la juridiction administrative qui pourra exiger le logement, le relogement ou l'accueil en structure adaptée, le tout sous astreinte financière.

D'autres dispositions de la loi ont un impact direct sur la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d'hébergement. Ainsi, l'article 2 renforce les obligations pour certaines communes de disposer d'un nombre minimum de places d'hébergement sous peine, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, de se voir appliquer un prélèvement sur leurs ressources fiscales.

De même, l'article 4 crée un nouveau concept - le principe de continuité – qui prévoit que « toute personne accueillie dans un centre d'hébergement d'urgence devra se voir proposer, en fonction de sa situation, une solution pérenne, adaptée et accompagnée si nécessaire, dans le parc public social, dans le parc privé conventionné, dans un Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale (CHRS), un Centre d'Accueil pour les Demandeurs d'Asile, un LogiRelais (résidence hôtelière à vocation sociale), une maison relais ou un hébergement de stabilisation ». Un entretien social sera également proposé à la personne hébergée afin d'envisager avec elle son orientation vers une solution d'hébergement stable, une structure de soins ou un logement adapté.

Cet ensemble de mesures va apporter des changements importants dans la prise en charge des personnes accueillies dans le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'insertion des personnes sans domicile. Une grande partie du parc d'hébergement d'urgence va être transformée en hébergement de stabilisation et en CHRS et une offre de logements très sociaux et de



<sup>2</sup> A compter du 1er janvier 2012, le droit au logement opposable sera étendu à toutes les autres personnes éligibles au logement social qui n'ont pas reçu de réponse à leur demande de logement après un délai anormalement long.

<sup>3</sup> Publics « super-prioritaires » : personnes dépourvues de logement, menacées d'expulsion sans relogement, hébergées ou logées temporairement dans un établissement ou un logement de transition, logées dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux, logées dans des locaux manifestement sur occupés ou ne présentant pas le caractère d'un logement décent, si ces personnes ont au moins un enfant mineur, ou si elles sont elles-mêmes handicapées ou ont à leur charge au moins une personne en situation de handicap.

logements adaptés (notamment en maisons relais) destinés aux personnes prises en charge par le dispositif d'hébergement devra être développée significativement.

Enfin, l'article 51 crée un régime nouveau pour la domiciliation des personnes sans domicile stable qui pourront désormais bénéficier auprès d'un centre communal d'action sociale (CCAS) ou d'une association agréée par le préfet, de l'ensemble des droits que permet le fait de disposer d'une domiciliation: inscription sur les listes électorales, ouverture d'un compte bancaire, etc. L'ensemble des textes d'application et des concertations nécessaires pour la mise en œuvre de ce chantier important a été mené à bien en vue d'une application effective au 1er juillet 2007 (décret en Conseil d'Etat n° 2007-893 du 15 mai 2007 relatif à la domiciliation des personnes sans domicile stable, paru au Journal officiel du 16 mai 2007 ; décret simple du 20 juillet 2007, Journal officiel du 23).

### Partie 3

#### Stratégie nationale pour les pensions

2008 sera le premier rendez vous sur les retraites prévu par la **loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites** qui constitue une étape décisive dans le systèmes français en réformant la grande majorité des régimes de retraite pour assurer la pérennité des régimes par répartition à l'horizon 2020 tout en établissant davantage d'équité, de souplesse et de liberté de choix dans leurs règles. Cette réforme globale et sa mise en œuvre ont été présentées dans les rapports de stratégies nationales de 2005 et de 2006 au regard des trois grands objectifs de la MOC retraites (adéquation, soutenabilité et modernisation des régimes).

Ce rendez-vous **a deux préalables** : le premier est **la réforme des régimes spéciaux de retraite** qui n'étaient pas concernés par la loi de 2003, c'est à dire les régimes autres que les trois régimes des fonctions publiques. Question d'équité, cette réforme devra être prête avant la fin de l'année. Elle est conduite par le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité. Après une première phase de discussion *avec* les acteurs concernés, les principes communs de la réforme seront ensuite soumis à concertation et le dialogue continuera au niveau de chaque entreprise concernée, pour décliner ces principes.

Le second préalable est **l'emploi des seniors** : les premiers résultats de la réforme de 2003 montrent que l'activité n'est pas encore prolongée et que l'emploi des seniors, condition indispensable du rétablissement de l'équilibre des régimes de retraites, ne s'est pas amélioré. L'effet démographique de l'après guerre continue à jouer pleinement sur les prestations versées par le régime général d'assurance vieillesse. Cet effet démographique et les départs anticipés au titre du dispositif sur les "carrières longues" (actuellement environ 12 % des nouveaux pensionnés de l'année) expliquent le déficit de la branche vieillesse, estimé à - 4,6 Mds€ en 2007 et, à législation inchangée à - 5,7 Mds€ en 2008.

Le Gouvernement entend mettre en œuvre avec détermination les mesures prises dans le cadre du *Plan pour l'emploi de seniors* de juin 2006 (voir rapport d'actualisation de 2006). Le projet de loi de financement pour 2008 prévoit de mettre fin dès le début de l'année 2008

aux divers mécanismes incitant encore à la sortie prématurée du marché du travail (doublement du taux de la contribution sur les préretraites "privées", assujettissement des allocations de préretraite à la CSG selon le taux des revenus d'activité, suppression anticipée de régime fiscaux et sociaux transitoires pour la mise à la retraite d'office). La question de l'emploi des seniors sera aussi abordée dans la conférence tripartite sur l'amélioration des conditions de travail et la pénibilité qui s'ouvre en octobre présidée par le ministre du travail, des relations sociales et de la solidarité.

**Le rendez-vous d'étape de 2008** doit permettre d'étudier, sur la base en particulier des rapports du COR<sup>4</sup>, toutes les pistes possibles de réforme pour assurer la pérennité de notre système en répartition. Il doit en particulier permettre de dégager les moyens d'équilibrer financièrement le régime général aux étapes prévues par la loi de 2003 et notamment lors du prochain rendez-vous prévu pour 2012.

Au-delà de la disparition programmée des préretraites, devront également être abordées lors de ce rendez-vous les questions relatives à l'articulation entre âge et travail, notamment les gestion des carrières des seniors, la prise en compte et la prévention de la pénibilité par les employeurs. Devront aussi être réexaminés le dispositif de départ avant 60 ans en cas de carrière longue, pour mieux l'encadrer tout en respectant son caractère de justice sociale, l'examen de l'objectif minimum de pension pour une carrière complète, soit 85 % du Smic net et les avantages familiaux et conjugaux.

#### Partie 4

### Stratégie nationale pour les soins de santé et les soins de longue durée

Le système français, ses récentes réformes (*Loi du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie* et *Loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées*) et leur mises en œuvre ont été présentées dans le rapport de stratégie nationale de 2006 au regard des trois grands objectifs de la MOC soins de santé et soins de longue durée<sup>5</sup> (accès, qualité et soutenabilité des soins).

Le nouveau Gouvernement souhaite **progresser** dans la prise en charge par le système de soins des **pathologies qui représentent les enjeux de santé publique les plus lourds**. Ainsi, s'est-il fixé l'objectif d'améliorer l'offre de soins palliatifs et la prise en charge de la maladie d'Alzheimer, qui touche une famille sur quatre en France. Une Commission, présidée par le professeur MENARD, a été chargée de proposer un plan de prévention et de lutte contre la maladie d'Alzheimer couvrant recherche fondamentale et clinique, prise en charge médico sociale et réponses à apporter aux malades et à leurs familles dans le respect de leur liberté de choix. La dynamique lancée par le Plan Cancer sera prolongée en 2008. Le Plan "Qualité de

<sup>4</sup> Conseil d'orientation des retraites : 29 mars 2006, *Retraites : perspectives 2020 et 2050* et 10 janvier 2007, *Retraites : Questions et orientations pour 2008* sur <http://www.cor-retraites.fr/rubriques3.html>. Le COR prépare une actualisation de ces deux travaux pour la fin novembre.

<sup>5</sup> Rappel : le terme "soins de longue durée" est utilisé ici au sens communautaire de "prise en charge de la dépendance et du handicap, quelque soit l'âge des personnes concernées". Il diffère donc de celui plus restrictif figurant dans le code français de la santé publique.

vie des personnes atteintes de maladies chroniques" d'avril 2007 qui vise à améliorer le suivi des patients en construisant des « parcours de soins efficaces » est poursuivi.

Pour les personnes très âgées, le nouveau Gouvernement souhaite faire en sorte que le libre choix entre le maintien à domicile et l'accueil en établissement soit possible sur tout le territoire, tout en veillant à améliorer significativement les conditions d'hébergement en établissement. Il entend mettre en place à cette fin les mécanismes permettant d'évaluer la qualité de la prise en charge dans ces établissements et améliorer la professionnalisation des personnels et l'attractivité de leur métier. Des mesures seront également étudiées pour lutter contre la maltraitance des personnes âgées. Dans l'immédiat, le PLFSS pour 2008 poursuit l'effort de création de places de Services et soins infirmiers à domicile (SSIAD), d'accueil de jour et d'hébergement temporaire. Un effort très important est prévu également pour les maisons de retraite en 2008 (création de nouvelles places, médicalisation ainsi que leur adaptation, notamment architecturale, à l'accueil de personnes atteintes de troubles du comportement).

Une solidarité renforcée est également prévue pour les personnes handicapées (création de places dans les établissements et services pour enfants et adultes et extension du bénéfice de la Prestation de compensation du handicap aux enfants).

Enfin, en ce qui concerne la perte d'autonomie, le nouveau Gouvernement souhaite clarifier les principes, l'organisation et le financement du dispositif actuel sur la dépendance d'ici la mi 2008 pour créer un droit social ("une cinquième branche de la sécurité sociale") destiné à l'ensemble des personnes quel que soit leur âge, adapté à la diversité des situations et des ressources financières. Cette nouvelle branche devrait être complétée par une assurance individuelle contre le risque dépendance qui pourrait prendre la forme d'un produit d'épargne longue dont la prestation pourrait être en espèces mais aussi en nature (panier de prestations de services).

Dans le domaine de soins de santé, la **loi du 13 août 2004 a permis d'enclencher le processus de décélération du déficit** de la branche assurance maladie tout en mettant en place des mesures améliorant l'organisation et la qualité des soins.

Le rapport de juillet 2007<sup>6</sup> du Haut Conseil pour l'Avenir de l'Assurance Maladie (HCAAM) insiste sur la nette diminution des déficits de l'assurance maladie, en soulignant que pour 2005 et 2006 ceux-ci "*se situent encore à des niveaux élevés, mais en net retrait par rapport à la situation analysée en 2004*". Il relève également la nette décélération du rythme de croissance de l'ONDAM (objectif national des dépenses d'assurance maladie) qui s'est établi à +3,1% en 2006 dont +2,4% pour les seules dépenses de soins de ville.

Ces premiers résultats financiers encourageants ont été obtenus grâce à quelques mesures structurantes de la réforme de l'assurance maladie. Ainsi, l'organisation d'un parcours de soins autour du médecin traitant dans une logique de soins primaires s'est peu à peu inscrite dans le nouveau paysage de l'organisation des soins en France: aujourd'hui, le taux de désignation du médecin traitant par les assurés de plus de 16 ans avoisine les 85% et le parcours de soins est respecté dans plus de 80% des cas.

---

<sup>6</sup> Consultable sur [http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/hcaam/rapport\\_2007.pdf](http://www.sante.gouv.fr/htm/dossiers/hcaam/rapport_2007.pdf)

Par ailleurs, les efforts de maîtrise médicalisée ont été renforcés grâce à des moyens renforcés de l'assurance maladie dans l'accompagnement des professionnels de santé pour améliorer leurs pratiques de prescriptions. Les premiers résultats sont perceptibles sur l'évolution des indemnités journalières en cas de maladie, la prescription de génériques et d'antibiotiques, la prévention des interactions médicamenteuses chez les personnes âgées.

Enfin, le dispositif d'alerte créé par la loi de 2003 s'est révélé réactif. A l'issue de la **notification du Comité d'alerte le 29 mai 2007 au Parlement et au Gouvernement**, les caisses d'assurance maladie ont présenté un programme de redressement pour limiter le dépassement de l'ONDAM, repris par le Gouvernement le 4 juillet 2007. Ce programme comporte des mesures touchant de manière équilibrée les assurés (baisse du taux de remboursement en cas de non respect du parcours de soins), les professionnels de santé (baisse de tarifs de certains actes de biologie et de radiologie) et l'industrie des produits de santé (baisse de prix de médicaments et extension de la mesure réservant le bénéfice du tiers payant aux assurés acceptant la délivrance de médicaments génériques). Outre les baisses de prix, les actions concernées relèvent de la maîtrise médicalisée (prescriptions de stents actifs), de l'organisation des soins (développement de la chirurgie ambulatoire) mais aussi de la lutte contre les fraudes (indemnités journalières, transports sanitaires, soins réalisés dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes). De nombreuses mesures s'appliquent dès le 1er octobre 2007. Ce programme qui fera l'objet d'un suivi trimestriel, devrait réduire les dépenses d'assurance maladie d'1,2 Md€ en année pleine.

Toutefois, le maintien de déficits importants nécessite la **mise en place de nouvelles mesures structurantes**.

Ainsi, le déficit prévisionnel de l'assurance maladie en 2007 est de 6,2 Mds (contre 5,9 Mds en 2006 et 8,0 en 2005). La croissance des dépenses d'assurance maladie est estimée à 4,2% pour 2007, ce qui correspond à un dépassement de 2,9 Mds € de l'Objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté par le Parlement, alors qu'elle était de 3,1 % en 2006, ce qui constituait la hausse la plus modérée depuis 1999.

Le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 propose de fixer **l'ONDAM à 2,8 % pour 2008**, qu'il crédibilise par un **nouvel ensemble de mesures**. Il prévoit ainsi des dispositions confortant la capacité de l'ONDAM à encadrer effectivement l'évolution des dépenses d'assurance maladie (meilleure inscription des négociations sur les revalorisations tarifaires dans les prévisions de l'ONDAM et mécanisme de suspension temporaire des revalorisations tarifaires en cas de déclenchement de la procédure d'alerte face à un risque sérieux de dépassement de l'ONDAM de plus de 0,75 %).

Pour accroître la responsabilisation des assurés en matière de consommation des soins, le PLFSS pour 2008 prévoit une franchise sur les médicaments, les transports sanitaires et les actes paramédicaux à compter du 1er janvier 2008. Les recettes supplémentaires ainsi créées seront utilisées pour financer les priorités de santé publique (maladie d'Alzheimer, soins palliatif et cancer).

Des mesures permettant de mieux structurer l'offre de soins sont également prévues: améliorer la répartition des professionnels de santé sur le territoire dans les zones surdenses ainsi que des officines pharmaceutiques, faciliter le développement des maisons de santé

pluridisciplinaires, améliorer la transparence sur les dépassements d'honoraires, mieux réguler la dépense sur le transport sanitaire.

Des mesures cherchant à promouvoir l'efficacité dans le système de santé sont également proposées. Ainsi, de nouvelles expérimentations seront également lancées sur des modalités de rémunération des professionnels de santé alternatives au paiement à l'acte. Par ailleurs, à l'instar du NICE au Royaume uni et de l'IQWiG en Allemagne, le PLFSS 2008 prévoit de confier à la Haute Autorité de santé une mission médico-économique dans l'exercice de ses missions.

Au delà, l'assurance maladie est une des six grandes politiques d'intervention faisant l'objet d'une **révision générale de politiques publiques** dont les premiers résultats sont attendus au printemps 2008 et un **grand débat sur le financement de la santé** va également être lancé pour notamment définir ce qui doit relever de la solidarité nationale et de la responsabilité individuelle, à travers une couverture complémentaire. Les conclusions en seront tirées au premier semestre 2008.