

N° 140

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 21 novembre 2019

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020,*

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 29

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteurs spéciaux : MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, *président* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, *vice-présidents* ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabouty, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2272, 2291, 2292, 2298, 2301 à 2306, 2365, 2368 et T.A. 348

Sénat : 139 et 140 à 146 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	
I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE 6,7 % ENTRE 2019 ET 2020, EN RAISON PRINCIPALEMENT DES DÉPENSES D'AAH ET DE PRIME D'ACTIVITÉ...	9
A. UNE HAUSSE DE PRÈS D'1,6 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2019 ET 2020 NE RESPECTANT PAS LA PROGRAMMATION TRIENNALE	9
B. UNE AUGMENTATION DUE PRINCIPALEMENT AUX DÉPENSES CROISSANTES DE PRIME D'ACTIVITÉ ET D'AAH ET ACCESSOIREMENT À DES MESURES DE PÉRIMÈTRE.....	11
1. <i>Un « effet volume » lié au dynamisme structurel et aux revalorisations des prestations</i>	13
2. <i>Un « effet prix » dû essentiellement aux revalorisations de l'AAH et de la prime d'activité</i>	16
3. <i>Une augmentation qui s'explique, dans une moindre mesure, par des mesures positives de transfert et de périmètre</i>	17
II. ... MAIS UNE AUGMENTATION, ACCOMPAGNÉE DE QUELQUES « COUPS DE RABOTS » ET D'INCERTITUDES BUDGÉTAIRES	18
A. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE DISCRETS « COUPS DE RABOTS » ..	18
B. DE NOMBREUX SUJETS D'INCERTITUDES OU DE TENSION BUDGÉTAIRES.....	21
SECONDE PARTIE	
LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	
I. LES PROGRAMMES 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » ET 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES EFFORTS LOUABLES MAIS DES POINTS D'INQUIÉTUDES GRANDISSANTS	23
A. L'AAH ET LA PRIME D'ACTIVITÉ : DES DÉPENSES EXPONENTIELLES À L'AVENIR INCERTAIN	25
1. <i>Des dépenses qui s'envolent</i>	25
a) La prime d'activité : une augmentation de 6 à 9,5 milliards d'euros entre 2019 et 2020.....	25
b) L'AAH, une dépense de plus de 10 milliards d'euros en 2020, qui a augmenté de 40 % en 10 ans	26

2. La réforme de la prime d'activité : une mise en œuvre difficile dans les CAF due à une montée en charge très rapide du dispositif, bénéficiant aux tranches de revenus les plus élevés.....	29
a) Une montée en charge extrêmement rapide du dispositif.....	29
b) ... qui a entraîné un surcroît d'activité dans des CAF déjà sous tension.....	30
c) Une évolution des profils des bénéficiaires : la revalorisation bénéficie aux tranches de revenus les plus élevés.....	34
d) ... et fait baisser le taux de pauvreté de 0,5 point mais augmenter son taux d'intensité.....	35
3. La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) questionne.....	35
B. LA STRATÉGIE PAUVRETÉ : UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE QUI DOIT SE FAIRE AVEC LES DÉPARTEMENTS	37
1. Une montée en charge progressive.....	38
2. Les modalités de contractualisation avec les départements : un financement à la performance critiquable	40
C. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : UN COÛT SIGNIFICATIF À ANTICIPER DANS LA PERSPECTIVE DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION	41
1. Des dépenses croissantes, une contribution des majeurs protégés en augmentation.....	41
2. La définition d'un juste coût de la mesure de protection est nécessaire.....	43
3. Rendre la priorité familiale effective	43
4. Développer des mesures alternatives, comme les mesures d'accompagnement social spécialisées (MASP)	44
5. Développer une vraie politique publique en la matière et mieux valoriser le métier de mandataires judiciaires.....	45
D. AIDE ALIMENTAIRE : UNE HAUSSE DES CRÉDITS QUI MASQUE LA DÉLICATE GESTION BUDGÉTAIRE DU FEAD.....	45
1. Une augmentation des crédits budgétaires entre 2019 et 2020... ..	46
2. ... qui masque plusieurs sources d'inquiétude	47
a) La programmation FEAD 2014-2020 : des pertes budgétaires estimées à 70 millions d'euros	47
b) Les associations, piliers de cette politique publique, fragilisées	48
E. LA PROTECTION DE L'ENFANCE : DES INCONNUES BUDGÉTAIRES PERSISTANTES	50
1. Une stratégie de l'enfance : des modalités de mise en œuvre et de financement à préciser ...	50
2. Mineurs non accompagnés : une « bombe » à retardement budgétaire.....	51
F. L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ, UNE MOBILISATION NÉCESSAIRE POUR CONSOMMER LES CRÉDITS.....	53
II. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT SE TRADUIRE EN ACTES.....	54
A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS À L'EURO PRÈS DONT LA RÉPARTITION EST DIFFICILEMENT LISIBLE.....	54
1. 29,8 millions de crédits de paiement pour 2020, comme en 2019.....	54
2. Une maquette budgétaire peu lisible, obscurcissant l'information des parlementaires.....	55
B. LOIN DU MILLIARD D'EUROS ANNONCÉ PAR LE GOUVERNEMENT POUR L'ÉGALITÉ ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES.....	57

C. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : L'ÉPINEUSE QUESTION BUDGÉTAIRE	59
1. Une diminution des crédits du programme 137 et aucune enveloppe budgétaire, à ce stade, pour financer les mesures du Grenelle.....	60
2. Des associations qui ont connu une augmentation de leurs demandes, à la suite du mouvement « me too », sont fragilisées alors qu'elles constituent des piliers essentiels de cette politique	63
3. Le financement de la lutte contre la prostitution : un manque de volonté politique.....	64
III. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UNE NOUVELLE BAISSÉ DES CRÉDITS DES MINISTÈRES SOCIAUX, IMPACTÉS PAR LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT À VENIR	65
A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT VA IMPACTER LES CRÉDITS ET ACTIONS DU PROGRAMME.....	66
B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT.....	67
1. Une diminution des dépenses de personnel sous l'effet de la réduction du schéma d'emplois.....	67
2. Une diminution des dépenses « support » sous l'effet de processus de rationalisation des moyens et de mesures d'économie budgétaires	68
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	71
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	73
• ARTICLE 78 octodécies (nouveau) (Art. L.117-3 du code de l'action sociale et des familles) Simplification des conditions d'attribution de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)	73
• ARTICLE 78 novodécies (nouveau) (Art. L. 815-24, L. 815-28, L. 816-3 du code de la sécurité sociale et art. L. 153 du livre des procédures fiscales) Révision du mode de calcul de l'ASI et suppression de son recouvrement sur succession	77
• ARTICLE 78 vicies (nouveau) (Art. 89 de la loi de finances initiale pour 2017, art. L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles, art. 43 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique) Suppression du fonds d'appui aux politiques d'insertion.....	80
EXAMEN EN COMMISSION.....	85
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	95

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. À périmètre courant, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - qui s'élèvent à **25,5 milliards d'euros** de crédits de paiement - progressent de **6,7 % entre 2019 et 2020**, soit une augmentation de près d'1,6 milliard d'euros en crédits de paiement. Le **montant des crédits pour 2020 dépasse ainsi de 2,8 milliards d'euros le plafond de dépense du triennal** fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022.

2. Cette augmentation est **principalement due au dynamisme structurel des dépenses d'intervention** et aux **revalorisations de la prime d'activité** et de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**. Ces deux dépenses - estimées à **20 milliards d'euros** pour 2020 - représentent plus de 80 % des crédits de la mission.

3. Cette hausse des crédits ne suffit pourtant pas à satisfaire pleinement vos rapporteurs, qui constatent la **poursuite de la mise en œuvre de discrets « coups de rabots »** touchant les plus fragiles, et relèvent **plusieurs points d'incertitudes ou de tension budgétaires**, parmi lesquels :

- **la montée en charge extrêmement dynamique des dépenses de prime d'activité** qui a occasionné des difficultés de gestion dans les CAF ;

- **la mise en œuvre du revenu universel d'activité (RUA)**, dont les incertitudes pèsent sur son périmètre, son financement et son articulation avec la réforme du service public de l'insertion notamment ;

- **le financement des mineurs non accompagnés (MNA)**, dont l'enveloppe prévue n'est pas à la hauteur des enjeux et dont une partie du dispositif mériterait d'être pris à la charge de l'État, au titre de ses missions régaliennes ;

- **la mise en œuvre du plan pauvreté**, qui repose en partie sur la contractualisation avec les départements dont les modalités inquiètent ces collectivités, déjà financièrement en difficulté ;

- **le financement de l'aide alimentaire**, dont la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis par les autorités françaises risque d'occasionner des pertes budgétaires conséquentes pour la France. L'avenir de ce fonds, dans le cadre d'une nouvelle programmation, ainsi que la fragilisation des associations interrogent également vos rapporteurs ;

- **la mise en œuvre des crédits dédiés aux politiques de lutte contre les violences faites aux femmes**, qui diminuent entre 2019 et 2020. Par ailleurs, les mesures du Grenelle ne sont pas, à ce stade, financées dans le présent projet de loi de finances.

3. La prime d'activité, dont le nombre de foyers allocataires supplémentaires lié à la réforme est estimé par la CNAF à 1 250 000, a fait l'objet d'une montée en charge extrêmement rapide, entraînant un surcroît d'activité pour les CAF déjà, par ailleurs, sous tension. La revalorisation du bonus individuel de la prime à 90 euros pour les revenus équivalents au SMIC a conduit à une évolution du profil des bénéficiaires au profit des tranches de revenus les plus élevés. Ainsi **55 % des foyers bénéficiaires ont des revenus compris entre 1 250 et 2 000 euros par mois en mars 2019 contre 39 % en mars 2018.** A contrario, le nombre de foyers dont les revenus sont inférieurs à 1 000 euros passe de 41 % à 30 %.

En outre, **cette revalorisation de la prime d'activité a fait baisser le taux de pauvreté de 0,5 point, tout en s'accompagnant d'une hausse de 0,5 point de l'intensité de la pauvreté.** Ces évolutions sont dues au ciblage de la réforme sur les travailleurs dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic.

4. Le programme 124, qui porte l'ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux, voit, de nouveau, ses crédits diminuer de 11,75 % à périmètre courant, en 2020. Cette diminution doit cependant être nuancée par les mesures de transfert et de périmètre dont fera l'objet ce programme en 2020, sous l'effet notamment de la **réforme territoriale de l'État à venir.**

Au 10 octobre 2019, date limite, en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 34 % des réponses portant sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.

PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE 6,7 % ENTRE 2019 ET 2020, EN RAISON PRINCIPALEMENT DES DÉPENSES D'AAH ET DE PRIME D'ACTIVITÉ...

A. UNE HAUSSE DE PRÈS D'1,6 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2019 ET 2020 NE RESPECTANT PAS LA PROGRAMMATION TRIENNALE

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - qui porte les **politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale** de l'État en faveur des personnes les plus fragiles - est dotée de **25,5 milliards d'euros** de crédits de paiement en 2020.

À périmètre courant, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » **progressent de 6,7 %** entre 2019 et 2020, **soit une augmentation de près d'1,6 milliard d'euros en crédits de paiement.**

Évolution des crédits de paiement de la mission « Solidarité » entre 2019 et 2020 (à périmètre courant)

(en euros, hors fonds de concours et attributions de produits)

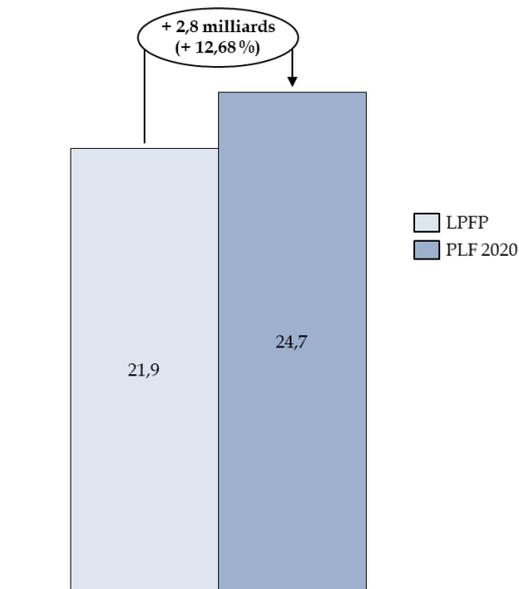
	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Evolution 2019-2020
Programme 304 - Inclusion sociale et protection des personnes	10 467 143 848	11 933 988 876	14,01%
Programme 157 - Handicap et dépendance	11 922 991 246	12 222 958 528	2,52%
Programme 137 - Egalité entre les femmes et les hommes	29 871 581	29 845 831	-0,09%
Programme 124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 479 455 303	1 305 594 707	-11,75%
Total mission	23 899 461 978	25 492 387 942	6,67%

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

Hors contribution au « CAS pensions », **le montant des crédits pour 2020 – qui s'élève à 24,72 milliards d'euros – dépasse ainsi le plafond de dépense du triennal fixé à 21,94 milliards d'euros**, par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022¹.

Écart à la loi de programmation des finances publiques 2018-2022

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat d'après documents budgétaires

Par ailleurs, en sus des crédits budgétaires alloués à la mission, sont rattachées **vingt-huit dépenses fiscales**, dont le coût est estimé, en 2020, à **13,1 milliards d'euros**. La mission « Solidarité, insertion, égalité des chances » constitue ainsi la troisième mission la plus importante en matière de dépenses fiscales derrière les missions « Économie » et « Cohésion des territoires ».

¹ Loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Les dépenses fiscales : une augmentation de 20 % en dix ans

Parmi les 28 dépenses fiscales rattachées à la mission, les quatre dépenses les plus importantes représentent plus de 75 % du total :

- abattement de 10 % sur le montant des pensions – y compris les pensions alimentaires – et des retraites sur l'impôt sur le revenu (4,5 milliards d'euros rattachés au programme 157) ;
- exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et depuis le 1^{er} janvier 2017, de la prestation d'accueil du jeune enfant de l'impôt sur le revenu (1,9 milliard d'euros rattachés au programme 304) ;
- exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,8 milliard d'euros rattaché au programme 157) ;
- crédit d'impôt, sur l'impôt sur le revenu, pour frais de garde des enfants de moins de six ans (1,2 milliard d'euros rattachés au programme 304).

Par ailleurs, figure, parmi ces dépenses, le crédit impôt famille dont le projet de loi de finances initiale (article 7) prévoyait une fin d'application au 31 décembre 2021 avec une évaluation au 31 décembre 2022. En première lecture, l'Assemblée nationale a substitué à ce bornage dans le temps la remise d'un rapport d'évaluation au plus tard le 30 septembre 2020. Votre commission des finances, sur proposition du rapporteur général, n'a pas modifié cet article. **Vos rapporteurs spéciaux estiment qu'il est effectivement préférable, avant une éventuelle modification de ce crédit d'impôt, d'en réaliser une évaluation,** qui ferait le point sur les pistes d'évolution possibles du dispositif.

Cette nécessité d'évaluation des dispositifs concerne la quasi-totalité des dépenses fiscales de la mission. Ces dépenses fiscales ont augmenté de 20 % en dix ans, mais - comme vos rapporteurs ont pu déjà le noter dans leur rapport à l'occasion du projet de loi de finances pour 2019 - le pilotage et l'évaluation de ces dépenses demeurent insuffisants. À cet égard, **vos rapporteurs estiment que la direction générale de la cohésion sociale ne peut mener, seule, cette réflexion sur l'évolution et le pilotage de ces dépenses, et doit être soutenue** par la direction de la législation fiscale et la direction du budget dans l'exécution de cette mission.

Source : commission des finances du Sénat d'après documents budgétaires et réponses au questionnaire budgétaire

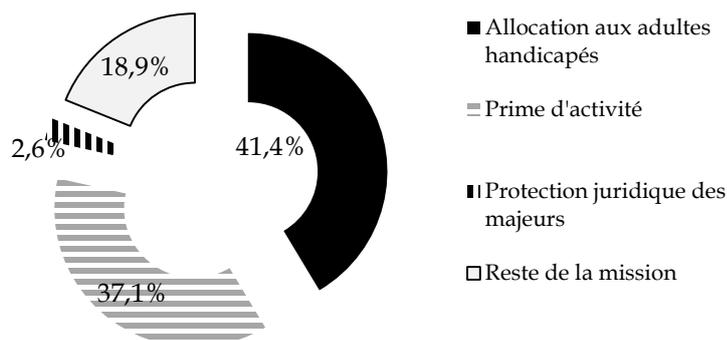
B. UNE AUGMENTATION DUE PRINCIPALEMENT AUX DÉPENSES CROISSANTES DE PRIME D'ACTIVITÉ ET D'AAH ET ACCESSOIREMENT À DES MESURES DE PÉRIMÈTRE

Cette hausse est principalement due à l'augmentation exponentielle des dépenses de prime d'activité et d'AAH. Ces deux mesures figurent parmi les trois principales dépenses sociales financées par la mission avec **les mesures de protection juridique des majeurs.** Elles représentent à elles seules **20,7 milliards d'euros, soit plus de 80 % des crédits de la mission en 2020 :**

- **l'allocation aux adultes handicapés (AAH),** avec une dépense estimée à 10,6 milliards d'euros.

- la **prime d'activité**, avec un montant de 9,5 milliards d'euros ;
- le **financement des dispositifs de protection juridique des majeurs**, avec un coût estimé à 668,3 millions d'euros ;

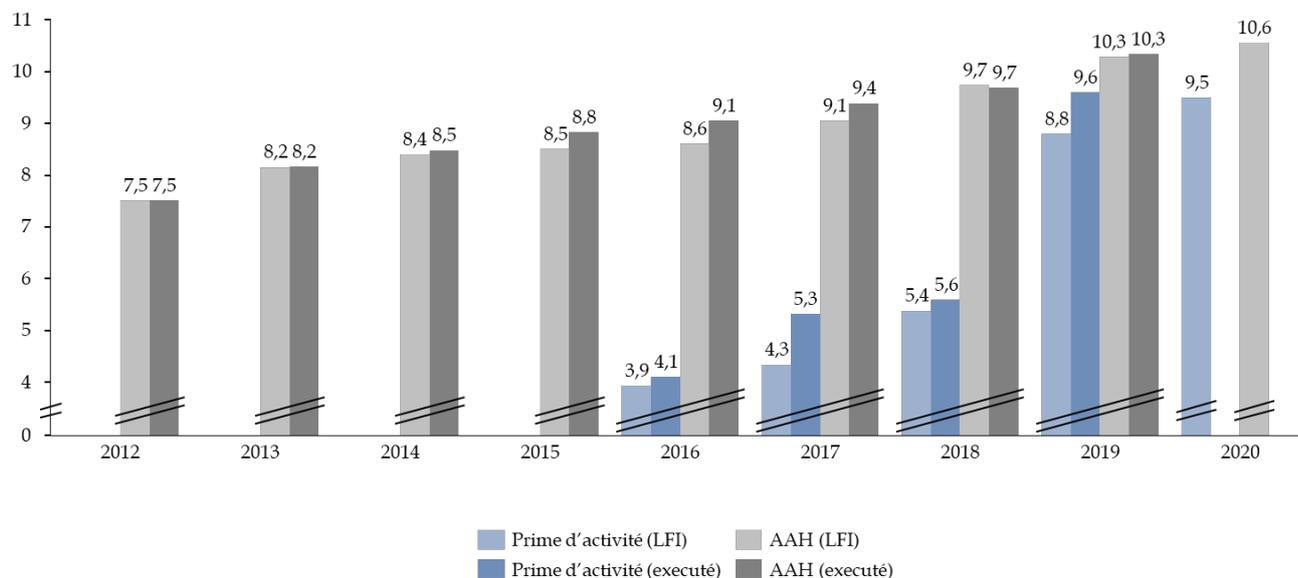
**AAH, Prime d'activité, protection juridique des majeurs:
80% des crédits de la mission**



Source : commission des finances du Sénat

Évolution des dépenses de l'AAH et de la prime d'activité depuis 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

1. Un « effet volume » lié au dynamisme structurel et aux revalorisations des prestations

Les dépenses d'AAH sont structurellement orientées à la hausse, en raison :

- des évolutions démographiques, avec le vieillissement de la population. Le risque de survenance d'un handicap et le taux de prévalence de l'AAH augmentent avec l'âge ;

- du recul de l'âge légal de départ à la retraite, qui conduit également à augmenter le « stock » de personnes bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Le coût de cette réforme est estimé à 353 millions d'euros pour 2020 ;

- de la mise en œuvre de différentes réformes favorables aux bénéficiaires de l'AAH ;

Des mesures favorables aux bénéficiaires de l'AAH depuis 2017

L'article 49 du projet de loi de finances pour 2017, à la suite du rapport Sirugue visant à réformer les minima sociaux, avait prévu la mise en œuvre de **plusieurs réformes de paramètres de l'AAH** :

- la possibilité pour les personnes handicapées ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 % (AAH 1), au moment de leur départ à la retraite, de conserver le bénéfice de l'AAH sans avoir à solliciter préalablement l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA), ce qui était jusqu'à présent obligatoire. Le coût de cette mesure est estimé à 37 millions d'euros en 2019.

- l'ouverture du cumul entre l'AAH et la prime d'activité. Depuis le 1^{er} juillet 2016, le montant d'AAH n'est plus retranché de celui de la prime d'activité ;

- l'accroissement de la durée d'attribution de l'AAH 1 pour les personnes dont le handicap est insusceptible d'évolution favorable – par dérogation, l'allocation pourra être versée pour une durée de vingt ans ;

- la suppression de la possibilité de cumul de l'allocation de solidarité spécifique (AAS)¹ et de l'AAH, en retenant une « primauté » au droit à l'AAH.

Source : commission des finances du Sénat

- du faible taux de sortie du dispositif pour l'AAH : seuls 7,7 % des bénéficiaires sont sortis en 2017 ;

- de l'extension du champ et de la reconnaissance du handicap, qui a joué un rôle non négligeable dans l'augmentation des dépenses d'AAH ;

¹ L'allocation de solidarité spécifique (ASS) est versée pour une période renouvelable de six mois aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits aux allocations chômage et ayant travaillé au moins cinq ans au cours des dix années précédentes.

- d'une certaine « porosité » entre les minima sociaux, la DGCS ayant identifié un basculement, dans certains départements, du RSA vers l'AAH.

Par ailleurs, **la revalorisation du montant à taux plein de l'AAH de 50 euros** à partir de décembre 2018¹, et **de 40 euros** à partir de décembre 2019² qui portera l'allocation à 900 euros - **conduit à une augmentation du nombre de bénéficiaires**. En effet, le plafond de ressources prises en compte pour être éligibles à la prestation, augmenté le cas échéant en fonction de la situation familiale du bénéficiaire, correspond au montant à taux plein de l'allocation. Cette revalorisation aura, selon les informations communiquées à vos rapporteurs, **un coût estimé à 863 millions d'euros en 2020**.

Concernant la prime d'activité, les modifications apportées au dispositif - à la suite du mouvement social des « gilets jaunes » - ont conduit à augmenter considérablement le nombre de personnes y ayant recours. L'augmentation du bonus individuel de 90 euros a, en effet, permis l'élargissement du barème de la prime d'activité. Ainsi, à titre d'exemple, le point de sortie pour un célibataire sans enfant rémunéré au Smic passe de 1,3 Smic (1 565 euros) à 1,5 Smic (1 806 euros). Par ailleurs, la communication qui a entouré la mise en œuvre de cette réforme a conduit à augmenter le taux de recours de personnes déjà éligibles mais qui n'avaient pas sollicité la prime d'activité, avant la réforme de son bonus.

¹ Prévues par la loi de finances pour 2018

² Prévues en loi de finances pour 2019

Points de sortie de la prime d'activité avant et après revalorisation

(en euros)

Configuration familiale (avec enfants de 6 à 10 ans)		Point de sortie après revalorisation	Point de sortie avant revalorisation	écart
Personne seule	sans enfant	1 806	1 565	+241
	1 enfant	2 288	2 047	+241
	2 enfants	1 806	1 475	+331
Couple dont un seul des conjoints travaille (monoactif)	sans enfant	2 499	2 288	+211
	1 enfant	2 927	2 711	+216
	2 enfants	3 020	2 804	+216
	3 enfants	2 712	2 077	+635
Couple dont les deux conjoints travaillent, et dont l'un gagne le smic (biactif)	sans enfant	1 716	1 264	+452
	1 enfant	2 137	1 686	+451
	2 enfants	2 228	1 776	+452
	3 enfants	1 927	1 355	+572

Source : rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019, DGCS, DREES, CNAF, CCMSA

Le **rapport** – prévu par la loi du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économique et sociale afin d'évaluer la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité six mois après la promulgation de la loi – **remis, avec quatre mois de retard, au Parlement le 15 octobre dernier**, indique ainsi que :

- **4 117 730 foyers bénéficient de la prime d'activité en mars 2019** dont 3 973 377 foyers allocataires du régime général (CNAF), soit 96,5 % du total des bénéficiaires, et 144 353 foyers allocataires du régime agricole (CCMSA), soit 3,5 % du total. **Le nombre de foyers allocataires a ainsi augmenté de 47 % entre septembre 2018 et mars 2019.**

- **Le nombre de foyers allocataires supplémentaires liés à la réforme est estimé par la CNAF à 1 250 000, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme mais n'y recouraient pas (« anciens éligibles nouveaux recourants ») et 550 000 sont devenus éligibles avec la réforme (« nouveaux éligibles nouveaux recourants »).**

Chronologie de l'augmentation de la prime d'activité fin 2019, mesure de pouvoir d'achat en réponse aux « gilets jaunes »

Était prévue initialement, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, la création d'une seconde bonification individuelle de la prime d'activité versée, à partir d'août 2019, aux bénéficiaires dont les revenus professionnels étaient supérieurs à 0,5 SMIC. Ce bonus devait atteindre son montant maximal, soit 30 euros, à 1 SMIC, puis être décroissant au-delà. Cette mesure avait un coût estimé initialement, dans le projet de loi de finances, à 18 millions d'euros en 2019, et à 200 millions d'euros en année pleine. Il était prévu que le montant maximal de la bonification soit, chaque année, revalorisé par tranche de 20 euros, jusqu'à atteindre 70 euros au 1^{er} août 2021.

L'Assemblée nationale, en première lecture, avait néanmoins voté l'avancement de la mise en œuvre de ce bonus au 1^{er} avril au lieu du 1^{er} août 2019 et l'augmentation – mise en œuvre par décret – de 20 à 30 euros – conduisant à relever le coût estimé de la mesure, sur 2019 à environ 135 millions d'euros.

Enfin, le Gouvernement a décidé, en nouvelle lecture, d'abandonner l'idée d'un second bonus pour privilégier l'augmentation du montant maximal du premier bonus existant de 90 euros (70,49 euros à 160,49 euros) et d'avancer sa mise en œuvre au 1^{er} janvier. Couplée à l'augmentation du SMIC au 1^{er} janvier 2019, cette revalorisation de la prime d'activité – mise en œuvre par le décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 – permit ainsi au Gouvernement d'afficher une augmentation de pouvoir d'achat de 100 euros mensuels pour les bénéficiaires au SMIC, en réponse au mouvement des « gilets jaunes ».

Cette augmentation a nécessité, en cours de lecture, une ouverture de crédits de 2,8 milliards d'euros, en sus de la budgétisation initiale de 6 milliards d'euros, portant la prévision à 8,8 milliards d'euros pour 2019.

Source : commission des finances

2. Un « effet prix » dû essentiellement aux revalorisations de l'AAH et de la prime d'activité

Cet effet « prix » – correspondant à une évolution de la dépense résultant de la variation du montant des allocations versées aux bénéficiaires – résulte essentiellement des revalorisations du montant de l'AAH et de la prime d'activité.

L'impact des revalorisations « annuelles » est très limité sur l'évolution des crédits de la mission, puisque le Gouvernement a décidé de limiter à 0,3 % la revalorisation annuelle du 1^{er} avril de la prime d'activité et de l'AAH, dont le montant était indexé sur le taux d'inflation (article 67 du projet de loi de finances pour 2020).

Cet « effet prix », concernant l'AAH, est dû à sa revalorisation à 900 euros, à compter de décembre 2019.

S'agissant de la **prime d'activité**, la hausse du montant servi aux bénéficiaires s'explique également par :

- la **revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire de la prime d'activité**, prévue par la loi de finances pour 2018, versée à compter de décembre 2018 ;

- et l'**augmentation du bonus individuel de 90 euros** au 1^{er} janvier 2019, dans le cadre des mesures prises en réponse au mouvement des « gilets jaunes » (cf. *supra*).

Impact des mesures réglementaires de revalorisation de la prime d'activité en masses financières, tous régimes						
(en millions d'euros)						
Mesures	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire de 20 euros au 1 ^{er} août 2018	114	717	712	717	720	722
Augmentation du bonus et modification des seuils d'éligibilité à la bonification au 1 ^{er} janvier 2019	32	3 767	3 907	3 907	3 907	3 907
Total	146	4484	4619	4624	4627	4629

3. Une augmentation qui s'explique, dans une moindre mesure, par des mesures positives de transfert et de périmètre

L'augmentation des crédits de la mission est également liée, dans une moindre mesure, à des mesures positives de transferts ou de périmètre telles que la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour la Réunion. En effet, le **programme 304 comprend, en 2020, le financement du RSA et du RSO pour la Réunion d'une part et du RSO pour la Guyane d'autre part**. Ces prestations seront prises en charge par l'État à compter de 2020 - selon les modalités de compensations financières détaillées ci-dessous - **pour un montant estimé à 665,5 millions d'euros¹**. Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'État financé déjà le RSA de la collectivité territoriale de Guyane et du département de Mayotte. **Pour 2020, la dépense, dans ces territoires, est estimée à 183 millions d'euros.**

¹ Cette recentralisation est prévue à l'article 25 du présent projet de loi de finances.

**Répartition de la compensation de la recentralisation du RSA à La Réunion
et du RSO à La Réunion et en Guyane en 2020**

(en millions d'euros)

	2020
Fraction de TICPE	404,9
Ressources allouées au titre du FMDI	24,1
Ressources allouées au titre du DCP	30,5
Réfaction de la dotation forfaitaire	46,3
Réfaction de la dotation de compensation	100,7
Compensation totale	606,5
<i>Progression prévisionnelle des dépenses de RSA en 2020 à La Réunion</i>	59
<i>Montant inscrit au programme 304</i>	665,5

Source : commission des finances

Par ailleurs, il convient de noter que le **programme 124 intègre une importante mesure de périmètre « sortante »**. Les 1 529 emplois et la masse salariale des cadres techniques sportifs (CTS) seront désormais inscrits sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », soit un transfert au programme 219 « Sport » de 121 086 932 euros.

**II. ... MAIS UNE AUGMENTATION, ACCOMPAGNÉE DE QUELQUES
« COUPS DE RABOTS » ET D'INCERTITUDES BUDGÉTAIRES**

Cette hausse des crédits ne suffit pas à satisfaire vos rapporteurs, qui constatent la poursuite de la mise en œuvre de discrets « coups de rabots » touchant les plus fragiles, et relèvent plusieurs points d'incertitudes ou de tension budgétaire.

A. LA POURSUITE DE LA MISE EN ŒUVRE DE DISCRETS « COUPS DE RABOTS »

Vos rapporteurs ne nient pas et saluent les revalorisations engagées pour l'AAH et la prime d'activité. Néanmoins, ils tiennent à mettre en lumière, comme les années précédentes, les discrètes mesures d'économies, qui n'ont pas fait l'objet d'une large communication gouvernementale et qui touchent les plus fragiles de nos concitoyens.

Parallèlement aux mesures de revalorisation annoncées, les trois plus importantes dépenses sociales de la mission (prime d'activité, AAH, protection juridique des majeurs) ont fait l'objet de **réformes paramétriques qui impacteront le montant des revalorisations annoncées, en neutralisant**

ou diminuant le bénéfice de ces augmentations. Ces réformes paramétriques permettent, pour l'État, **de compenser, en partie, le coût des revalorisations annoncées.**

S'agissant de la prime d'activité, les mesures d'économie sont les suivantes :

- **la baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime** (de 62 % à 61 %), votée en loi de finances pour 2018 ;

- **la suppression de la prise en compte, en tant que revenus professionnels, des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité** dans le calcul du droit à la prime, pour les bénéficiaires qui n'auraient pas perçu la prime entre le 31 décembre 2017 et 31 décembre 2018.

- **la suppression de la revalorisation annuelle au 1^{er} avril pour 2019** et sa limitation à 0,3 % en 2020 de la prime et de son bonus, indexées jusque-là sur l'inflation (article 67 du projet de loi de finances).

S'agissant de l'AAH, les mêmes mécanismes sont à l'œuvre, avec la mise en œuvre de nombreuses réformes paramétriques :

- **le rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au RSA.** Le coefficient multiplicateur entrant dans le calcul du plafond de ressources est abaissé progressivement. Le plafond de ressources, qui correspond depuis novembre 2018 à 189 % de celui appliqué aux personnes seules, est égal à 181 % de celui-ci à compter du 1^{er} novembre 2019. Cet abaissement de plafond permettra au Gouvernement d'économiser 287 millions d'euros chaque année entre 2020 et 2022.

Impact du rapprochement du plafond de ressources pour un couple à celui du RSA

Le montant de l'allocation aux adultes handicapés dépend des ressources du foyer. Plus l'écart entre ces ressources et le plafond maximal autorisé est important, plus l'AAH est élevée.

Impact de l'évolution du plafond de ressources de l'AAH

	Avec effet de la réforme			Sans réforme
	Coefficient multiplicateur	Plafond de ressources pour une personne seule	Plafond de ressources pour un couple	Plafond de ressources pour un couple
Du 1er avril au 31 octobre 2018	2	819	1638	1638
Entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2019	1,89	860	1625,4	1720
A partir du 1er novembre 2019	1,81	900	1629	1800

Au lieu de passer de 1 638 euros par mois aujourd'hui à 1 800 euros en 2019, le niveau de ressources garanti à un couple va également diminuer de 1 638 euros fin 2018 à 1 629 euros en 2019.

Sur les 250 000 personnes vivant en couple (soit un quart des allocataires de l'AAH, 77 % sont des personnes isolées), seules 60 % disposeront d'une AAH revalorisée à plein selon les informations fournies par le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées.

Source : commission des finances du Sénat d'après un article paru dans la revue « Faire Face » en septembre 2017

- la disparition du complément de ressources au 1^{er} janvier 2020. Ce complément de ressource - d'un montant de 179 euros mensuel - est actuellement versé à près de 67 000 bénéficiaires. Il bénéficie aux personnes handicapées qui ont un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, qui reçoivent une allocation à taux plein et vivent dans un logement indépendant (sans percevoir d'aide au logement) et qui ont une capacité de travail inférieur à 5%. Cette mesure s'appliquera aux futurs bénéficiaires potentiels (flux) et ne concernera pas les droits des actuels bénéficiaires (stock) du complément de ressources pendant 10 ans. **Elle engendrera une diminution de la dépense de 5,7 millions d'euros par an à partir de 2020.**

La suppression du complément de ressources, une mesure injuste et injustifiée

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent leurs observations de l'année dernière, considérant **cette mesure comme injuste et injustifiée, au vu des arguments avancés par le Gouvernement**, qui évoque un impératif de lisibilité des prestations.

Ce complément de ressource (CR) constituait une avancée permise par la loi du 11 février 2005, qui avait mis en place une garantie de ressources pour les personnes handicapées (AAH + CR, soit 989 euros par mois en 2017). Il était, avec la majoration pour vie autonome (MVA), un des deux compléments de l'AAH.

Les critères d'attribution du CR et de la MVA étant différents, cette disparition du CR priverait, « au mieux » les bénéficiaires du CR de 75 euros par mois s'ils sont éligibles à la MVA alors qu'ils vivent déjà sous le seuil de pauvreté. **« Au pire », la disparition du CR priverait, compte tenu des règles partiellement différentes d'éligibilité, de tous droits les bénéficiaires qui ne sont pas éligibles à la MVA (soit une perte sèche de 179 euros par mois), si par exemple ils sont logés à titre gratuit.** D'après l'APF, entre 7 000 à 10 000 personnes perdront le CR mais n'auront pas droit à la MVA, et se verront donc privés de près de 180 euros par mois.

- la suppression de la revalorisation annuelle du 1^{er} avril pour 2019 et limitée à 0,3 % en 2020 de l'AAH, indexée jusque-là sur l'inflation (article 67 du projet de loi de finances). Cette mesure permettra en 2020 une économie de 0,1 milliard d'euros.

Enfin s'agissant de la **protection juridique des majeurs**, troisième poste principal de dépense de la mission, 2020 verra les effets de la **réforme de la participation des personnes protégées**, mise en œuvre par un décret du 31 août 2018 et augmentant la part des mesures de protection financée par les personnes protégées. Il s'agit là encore d'une **économie budgétaire réalisée au détriment des personnes les plus fragiles**, celles sous mesure de protection, alors que près de la moitié d'entre elles se situe déjà en dessous du seuil de pauvreté¹.

B. DE NOMBREUX SUJETS D'INCERTITUDES OU DE TENSION BUDGÉTAIRES

Vos rapporteurs s'interrogent sur les nombreuses incertitudes et sujets de tension budgétaires qui entourent l'exécution des crédits de cette mission, parmi lesquels :

➤ **la montée en charge extrêmement dynamique des dépenses de prime d'activité** qui a occasionné des difficultés de gestion dans les CAF ;

¹ D'après une étude conjointe de la DGCS et l'Ancreai de mai 2016.

➤ **la mise en œuvre du revenu universel d'activité (RUA)**, dont les incertitudes pèsent sur son périmètre, son financement et son articulation avec la réforme du service public de l'insertion notamment ;

➤ **le financement des mineurs non accompagnés (MNA)**, dont l'enveloppe prévue n'est pas à la hauteur des enjeux et dont une partie du dispositif mériterait d'être pris à la charge de l'État, au titre de ses missions régaliennes ;

➤ **la mise en œuvre du plan pauvreté**, qui repose en partie sur la contractualisation avec les départements dont les modalités inquiètent ces collectivités, déjà financièrement en difficulté ;

➤ **le financement de l'aide alimentaire**, dont la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis par les autorités françaises risque d'occasionner des pertes budgétaires conséquentes pour la France. L'avenir de ce fonds, dans le cadre d'une nouvelle programmation, ainsi que la fragilisation des associations inquiètent également vos rapporteurs ;

➤ **la mise en œuvre des crédits dédiés aux politiques de lutte contre les violences faites aux femmes**, qui diminuent entre 2019 et 2020. Par ailleurs, les mesures du Grenelle ne sont pas, à ce stade, financées dans le présent projet de loi de finances.

SECONDE PARTIE : LES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. LES PROGRAMMES 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » ET 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES EFFORTS LOUABLES MAIS DES POINTS D'INQUIÉTUDES GRANDISSANTS

Les crédits de paiement portés par ces deux programmes 304 et 157 sont en hausse de 14 % et 2,5 %, mais **masquent des points d'inquiétude**.

S'agissant du programme 304 (« Inclusion sociale et protection des personnes »), les crédits sont en **hausse de 14 %** par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2019. Cette hausse s'explique principalement, comme indiqué *supra*, par le **dynamisme et la revalorisation de la prime d'activité** (action 11), l'augmentation des mesures de protection ainsi que du nombre de mineurs non accompagnés (action 17 : la « protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables »), et la montée en charge de la stratégie pauvreté (action 19).

Évolution des crédits de paiement du programme 304 entre 2019 et 2020

(en euros)

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Evolution 2019- 2020
11 - Prime d'activité et autres dispositifs	9 435 152 823	10 772 103 961	14,17%
13 - Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentations	676 511	1 026 511	51,74%
14 - Aide alimentaire	51 558 566	74 452 570	44,40%
15 - Qualification en travail social	5 659 277	5 659 277	0,00%
16 - Protection juridique des majeurs	666 794 716	688 446 627	3,25%
17 - Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	156 101 955	176 899 930	13,32%
18 - Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)	200 000	400 000	13,32%
19 - Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes	151 000 000	215 000 000	100,00%
Total programme 304	10 467 143 848	11 933 988 876	14,01%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020 et rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2018

Concernant le programme 157 (« Handicap et dépendance »), les crédits, qui s'établissent à 12,2 milliards d'euros, sont en légère hausse (+ 2,5 %), du fait de la revalorisation de l'AAH et son dynamisme, qui représente plus de 85 % des crédits du programme.

**Évolution des crédits de paiement du programme 157
entre 2019 et 2020**

(en euros)

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Evolution 2019-2020
12 - Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	11 897 522 306	12 194 200 600	2,49%
13 - Pilotage du programme et animation des politiques inclusives	25 468 940	28 757 928	12,91%
Total programme 157	11 922 991 246	12 222 958 528	2,52%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020 et rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2018

Le programme s'articule autour de **deux actions**¹:

- **l'action 12 « Allocations et aides en faveur des personnes handicapées »**, qui regroupe l'allocation aux adultes handicapées (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et la part compensée aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) par l'État au titre de l'aide au poste pour les travailleurs handicapés ;

- **l'action 13 « Pilotage du programme et animation des politiques inclusives »**, qui regroupe notamment les crédits alloués aux politiques de soutien à l'emploi accompagné, à la promotion de la bientraitance des personnes âgées et handicapées. Cette action comprend également des subventions à des organismes comme les instituts nationaux pour jeunes aveugles et jeunes sourds, le Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels ou les centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité. Enfin, les crédits de cette action comprennent également des subventions à des associations têtes de réseau, sur le fondement d'appels à projets.

¹ L'action 11 relative au « Fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées », ne figurant plus dans la maquette budgétaire, puisque le financement des MDPH a été confié à la CNSA depuis la loi de finances initiale pour 2017.

A. L'AAH ET LA PRIME D'ACTIVITÉ : DES DÉPENSES EXPONENTIELLES À L'AVENIR INCERTAIN

1. Des dépenses qui s'envolent

a) *La prime d'activité : une augmentation de 6 à 9,5 milliards d'euros entre 2019 et 2020*

La **prime d'activité**, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, a remplacé au 1^{er} janvier 2016 la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE). Cette prime est **versée aux personnes en activité professionnelle dont les ressources sont inférieures à un certain montant garanti** – pour une personne célibataire sans enfant, ce montant est environ égal à 1 806 euros net par mois.

Formule de calcul de la prime d'activité

Son montant est ainsi calculé sur la base **d'un montant forfaitaire variable** (551,51 euros depuis le 1^{er} octobre 2018), **en fonction de la composition du foyer** (dont le nombre d'enfants à charge), **auquel s'ajoutent les revenus professionnels pris en compte à hauteur de 61 % afin de favoriser l'activité**. Un **bonus individuel** est également ajouté pour chaque personne en activité, membre du foyer, dont les revenus d'activité sont compris entre 0,5 SMIC et 1 SMIC. Le montant du bonus est croissant entre 0,5 SMIC et 1 SMIC et atteint son maximum dès 1 SMIC (soit 160,49 euros au 1^{er} janvier 2019), plafond au-delà duquel son montant est fixe. De ce total est **déduit l'ensemble des ressources du foyer** (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement).

La prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans, ainsi qu'aux étudiants et aux apprentis ayant perçu, au cours des trois derniers mois, un salaire mensuel supérieur à 78 % du SMIC. Elle a **également été ouverte à compter du 1^{er} juillet 2016¹ aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH)** qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire.

Comme indiqué précédemment, l'augmentation du bonus individuel de 90 euros, comme mesure d'urgence sociale face au mouvement des « gilets jaunes », a permis un élargissement du nombre de bénéficiaires.

En mars 2019, on comptait 4 117 730 foyers allocataires, soit une augmentation de 47 % entre septembre 2018 et mars 2019. **Le nombre de foyers allocataires supplémentaires liés à la réforme est estimé par la CNAF à 1 250 000**, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme mais n'y recouraient pas (« anciens éligibles nouveaux recourants ») et

¹ À compter rétroactivement du 1^{er} janvier 2016.

550 000 sont devenus éligibles avec la réforme (« nouveaux éligibles nouveaux recourants »). Le montant moyen servi de prime d'activité s'élève à 186 euros en mars 2019 contre 159 euros en décembre 2017.

Une ouverture de crédits dans le PLFR pour 2019

Le projet de loi de finances rectificative pour 2019 prévoit une ouverture de crédits à hauteur de 778 millions d'euros, pour financer la montée en puissance des dépenses de prime d'activité, plus élevées que prévu. L'exécution des dépenses s'élève ainsi à près de 9,56 milliards d'euros sur 2019.

S'agissant de la prévisibilité de la dépense, il est vrai que l'augmentation du nombre d'« anciens éligibles nouveaux recourants » était difficile à anticiper. Néanmoins, la hausse des demandes induite par le relèvement du barème pouvait être mieux prévue dans les déterminants de la dépense en loi de finances initiale.

Par ailleurs, le montant exécuté étant supérieur à la prévision faite dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020, **vos rapporteurs craignent – quand bien même le niveau d'allocataires stagnerait – une insuffisance des crédits pour couvrir l'année 2020.**

Le Gouvernement doit ainsi veiller, alors que 2018 avait été marquée par une budgétisation plus sincère après des années de sous-budgétisation, à prévoir des montants en cohérence avec le dynamisme de la prestation.

b) L'AAH, une dépense de plus de 10 milliards d'euros en 2020, qui a augmenté de 40 % en 10 ans

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un **minimum social versé, sous conditions de ressources, aux personnes handicapées** de plus de vingt ans¹. Elle est subsidiaire par rapport à d'autres prestations, comme les pensions d'invalidité, les rentes d'accident du travail ou les avantages vieillesse. Elle peut se cumuler avec des ressources personnelles, y compris des revenus d'activité², dans la limite d'un plafond annuel, fixé à 10 800 euros pour une personne seule sans enfant au 1^{er} novembre 2019³.

Afin de bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit être atteinte :

- soit d'un **taux d'incapacité permanente d'au moins 80 %** (« AAH 1 ») ;

¹ Ou plus de 16 ans pour un jeune qui n'est plus considéré à la charge des parents pour le bénéfice des prestations familiales.

² Les modalités de cumul de l'allocation avec des revenus d'activité sont précisées par le décret n°2010-1403 du 12 novembre 2010, et visent à encourager l'accès durable à l'emploi : pendant six mois au maximum à compter de la reprise d'un emploi, puis partiel sans limite dans le temps.

³ Ce plafond est multiplié par 1,81 pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

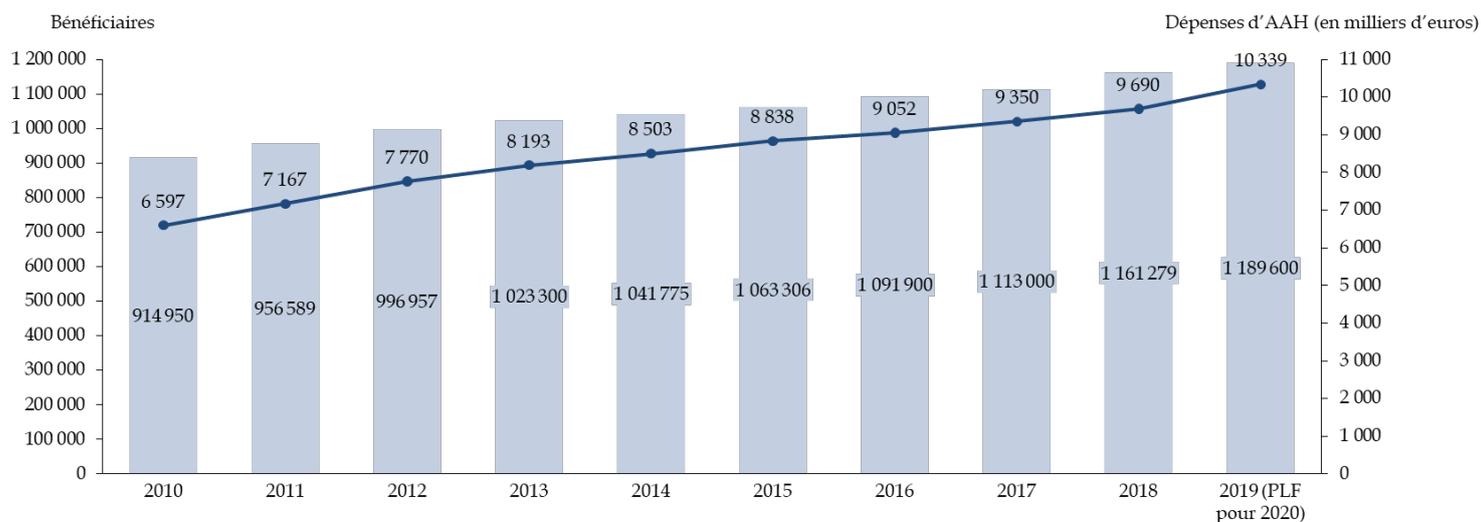
- soit d'un **taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %, et présenter une restriction substantielle et durable¹ pour l'accès à l'emploi (RDSAE)** ne pouvant être compensée par des mesures d'aménagement du poste du travail (« AAH 2 »).

Ces conditions sont appréciées par les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des MDPH.

Comme les années précédentes, **la dépense d'AAH poursuit sa progression en 2020 pour atteindre un montant de 10,6 milliards d'euros soit une hausse près de 40 % par rapport à 2010.**

Le projet de loi de finances rectificative pour 2019 prévoit d'ailleurs une ouverture de crédits de 54,5 millions d'euros sur le programme 157 pour notamment financer les dépenses d'AAH.

Évolution du nombre d'allocataires et du montant de dépense d'AAH depuis 2010



Source : commission des finances du Sénat

¹ Elle est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à partir du dépôt de la demande.

**L'harmonisation et la simplification des procédures MDPH :
des actions à poursuivre et à amplifier**

Entre 2006 et 2017, le nombre de demandes traitées par les MDPH a été multiplié par 2,7 passant de 1,67 à 4,5 millions, avec en moyenne une hausse de 4 % par an entre 2013 et 2017. Le nombre de décisions rendues a quant à lui été multiplié par trois, passant de 1,58 à 4,66 millions.

La durée règlementaire de traitement des dossiers par les MDPH est fixée à quatre mois. En 2017, le délai moyen de traitement des demandes par les MDPH était de quatre mois et 12 jours pour les adultes et de trois mois et 20 jours pour les enfants¹. **Toutefois, des disparités entre les départements existent avec un rapport de 1 à plus de 14²**, ce qui pose une question importante en termes d'équité de traitement sur le territoire.

Toutes les mesures permettant la simplification des procédures MDPH et parallèlement celle de la vie des allocataires de prestations de handicap doivent être ainsi encouragées. Vos rapporteurs se félicitent ainsi de la possibilité pour les MDPH d'attribuer la RQTH à titre permanent lorsque le handicap est irréversible introduite par la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, et de l'allongement de la durée maximale d'attribution de 5 à 10 ans de certains droits ainsi que l'attribution sans limitation de durée, aux personnes dont le handicap n'est pas susceptible d'évoluer favorablement, de certains droits (dont notamment l'AAH et la RQTH), permise par un décret du 24 décembre 2018.

Par ailleurs, la politique d'harmonisation des pratiques d'attribution de l'AAH doit être poursuivie et renforcée. Ainsi, un guide a été publié début 2017, par la DGCS, en collaboration avec les MDPH et la CNSA, permettant de faciliter l'appréciation du handicap de la personne en vue de l'attribution de la prestation. Mais il faut aller plus loin. **Vos rapporteurs seront ainsi attentifs aux conclusions de la mission confiée à l'IGAS en avril 2019 sur l'opportunité de mettre en place une mission nationale de contrôle et d'audit des MDPH, en lien avec les départements.**

¹ Source : CNSA

² Source : CNSA, Synthèse des rapports d'activité 2017 des MDPH.

2. La réforme de la prime d'activité : une mise en œuvre difficile dans les CAF due à une montée en charge très rapide du dispositif, bénéficiant aux tranches de revenus les plus élevés

a) Une montée en charge extrêmement rapide du dispositif...

Le nombre de foyers bénéficiaires est **passé de 2,710 à 4,118 millions entre mars 2018 et 2019.**

Évolution du nombre de foyers bénéficiaires entre 2018 et 2019

(en milliers)

	2018				2019
	Mars	Juin	Septembre	Décembre	Mars
Nombre de foyers bénéficiaires	2 710	2 757	2 800	3 064	4 118

Source : rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019, DGCS, DREES, CNAF, CCMSA

Le rapport précité, remis au Parlement en octobre dernier, indique que ces nouveaux foyers se décomposent en **deux catégories** :

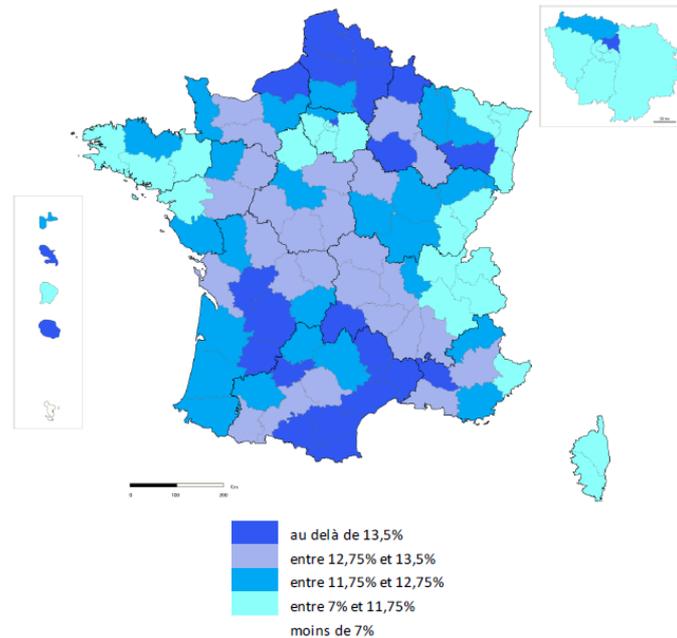
- **700 000 d' « anciens éligibles nouveaux recourants »**. Est précisé dans le rapport que *« la décision de recourir après la réforme peut s'expliquer par le fait que la revalorisation rend le barème plus « rémunérateur. C'est particulièrement vrai pour les personnes qui étaient proches du point de sortie dans l'ancien barème et donc éligibles à de faibles montants de prime d'activité. »*. Le montant moyen de prime d'activité servi à ces nouveaux bénéficiaires est de **164 euros**.

- **550 000 sont devenus éligibles avec la réforme (« nouveaux éligibles nouveaux recourants »)**. L'augmentation du bonus conduit, en effet, à faire reculer le point de sortie de la prime d'activité, qui correspond au revenu d'activité net maximum donnant le droit à une prestation. **Autrement dit, des personnes au revenu plus élevé deviennent éligibles à la prestation.** Le montant moyen de prime d'activité servi à ces nouveaux bénéficiaires est de **57 euros**.

Ainsi, au vu de cette augmentation du nombre de bénéficiaires, **le nombre de personnes couvertes en France par la prime d'activité s'élève ainsi à 12,3 % au 1^{er} janvier 2019**, sur une population de plus de 67 millions d'individus au 1^{er} janvier 2019, contre 7,7 % en décembre 2016, un an après la création de la prime d'activité.

Toutefois, des disparités territoriales demeurent fortes (cf. carte *infra*). S'agissant de l'outre-mer, le taux de couverture varie entre 0,9 % à Mayotte et 18,7 % à la Réunion.

Taux de couverture de la prime d'activité par département



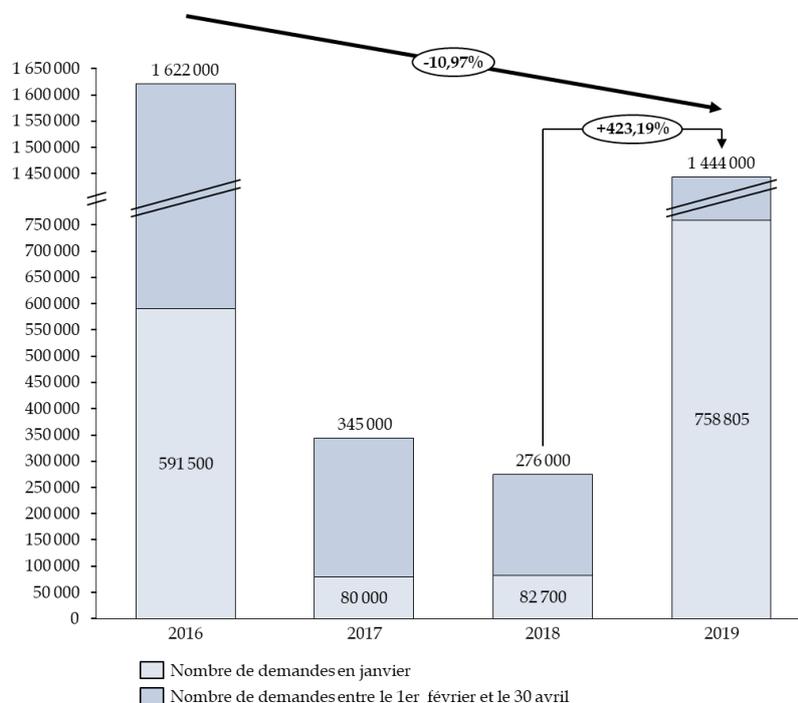
Source : rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019, DGCS, DREES, CNAF, CCMSA

b) ... qui a entraîné un surcroît d'activité dans des CAF déjà sous tension

Selon le rapport précité remis au Parlement, **le nombre de demandes arrivées en CAF en moyenne par jour a été de 4 700 en décembre 2018, contre 2 100 sur les 11 mois précédents**. Ce doublement des demandes correspondrait en partie à des nouveaux recourants qui étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme mais qui n'ont entamé leur démarche qu'après la publicité autour de la prime d'activité.

En janvier 2019, premier mois de mise en œuvre, le nombre de demandes de prime d'activité arrivées en CAF en moyenne par jour atteint 25 000. Il passe à 12 000 en février 2019, 6 000 en mars 2019 et 5 500 en avril 2019, traduisant une montée en charge très rapide de la réforme. **Ces chiffres peuvent être comparés à ceux de l'année 2016, année de mise en œuvre de la prime d'activité**, le nombre moyen de demandes arrivées par jour était de 19 000 en janvier 2016, de 14 000 en février 2016 et de 10 000 en mars 2016.

Nombre de demandes de prime d'activité arrivées du 1^{er} janvier au 30 avril dans les CAF (2016 à 2019)



Source : rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019, DGCS, DREES, CNAF, CCMSA

Outre l'augmentation du nombre de demandes, les CAF ont été très sollicitées par ailleurs. **En cumulé, du 1^{er} janvier 2019 au 30 juin 2019, 20,5 millions de simulations ont été réalisées sur le simulateur caf.fr**, avec un pic à 9 808 841 simulations au moins de janvier 2019. Par ailleurs, sur la même période, les CAF ont reçu 516 614 courriels de demande d'information sur la prime d'activité.

Le nombre de demandes extrêmement important a conduit à augmenter le stock de demandes à traiter dans les CAF. Ainsi, 100 200 demandes étaient en stock du 1^{er} janvier au 30 avril 2019 (contre 37 300 en 2018, 53 400 en 2017, 201 900 en 2016).

Afin de pouvoir absorber ce flux de demandes, il a été demandé aux CAF de prioriser le traitement de la prime d'activité. En outre, une quarantaine de caisses ont fermé le canal courriel entre mi-février et mi-mars. Par ailleurs, le Gouvernement a annoncé le recrutement de 140 agents en CDD, qui ont été affectés au service national d'appui à la production.

Toutefois, vos rapporteurs considèrent ces solutions comme n'étant pas pleinement satisfaisantes. Ainsi, la priorisation s'est faite au détriment d'autres prestations (APL, prime à la naissance, garde enfant...).

Par ailleurs, des caisses n'ont pas voulu fermer l'accueil au public pour garantir une continuité de service. En outre, il semblerait que les renforts affectés aux CAF devront être « rendus » par les caisses en fin de conventions avec l'État. **Plus largement, la montée en charge très forte et rapide de la prime d'activité s'est faite dans un contexte déjà difficile pour les CAF**, qui devront d'ailleurs mettre en œuvre, au 1^{er} janvier prochain, la réforme de l'APL.

Vos rapporteurs seront donc attentifs à ce que « la charge de gestion des nouveaux allocataires de la prime d'activité soit à nouveau évaluée à la fin de l'année 2019 », comme indiqué dans le rapport.

Parmi les pistes à mettre en œuvre pour désengorger les CAF, vos rapporteurs privilégient celle de la dématérialisation, que ce soit pour les bénéficiaires, via des demandes faites sur internet, ou pour les CAF elles-mêmes, par le biais des traitements automatisés des demandes. Ce travail est a déjà été entamé dans certaines CAF, comme ont pu le constater vos rapporteurs en déplacement dans le Nord et le Val-d'Oise (*cf. infra*). Par ailleurs, le travail engagé par le Gouvernement sur le dossier social nominatif (DSN) et la « base ressource mensuelle » (BRM) doit être encouragé.

Par ailleurs, à l'occasion de ces visites de terrain, vos rapporteurs ont pu être sensibilisés à la complexité de gestion de ces prestations. **En effet, les multiples modalités de prise en charge des ressources pour le calcul des prestations versées par la CAF** (ressources N-2, ressources trimestrielles passé, net perçu ou net imposable etc.) **mériteraient d'être harmonisées ou tout du moins simplifiées**, en vue d'une meilleure lisibilité des prestations et efficacité de traitement. C'est notamment le travail qui est engagé autour du revenu universel d'activité.

Focus sur les CAF du Nord et du Val-d'Oise

Vos rapporteurs se sont rendus dans **ces deux CAF qui ont subi cette montée en charge très rapide de la prime d'activité**.

La CAF du Nord, est d'ailleurs la première CAF de France, en termes de nombre d'allocataires : près de 600 000 au 31 décembre 2018. La CAF du Val d'Oise en compte, elle, près de 240 000.

➤ Une hausse significative des demandes traitées et des bénéficiaires

La CAF du Nord a connu une hausse de son nombre de bénéficiaires de 42% : de 127 459 au 30 juin 2018 à 180 480 au 30 juin 2019. **De même, pour la CAF du Val d'Oise qui a connu une augmentation de 40 %**, comptant 61 063 bénéficiaires en mai 2019 contre 43 628 en décembre 2018.

Le nombre de demande a explosé. La CAF du Val d'Oise a enregistré quatre fois plus de demandes et traité trois fois plus de demandes entre le 1^{er} semestre 2018 et 2019. De même, la CAF du Nord a traité 4 fois plus de demandes (63 756 au 30 juin 2018 contre 17 167 au 30 juin 2019)

Ainsi, en termes de jours de stock, la CAF du Nord se situait, en juin 2019, à 7 jours de stock au lieu de 5 jours. De même, la CAF du Val D'Oise comptait 6,6 jours de stock, ayant connu son point le plus haut à 9,5 jours.

➤ **Une prestation dont le poids financier s'accroît mais qui reste en deçà des autres prestations**

La CAF du Nord représente un montant de prestations versées annuellement de l'ordre de 4 milliards d'euros dont 3,7 milliards au titre des prestations légales. **La prime d'activité, au 31 décembre 2018, représentent 268,27 millions d'euros**, contre 677,8 millions d'euros pour les allocations logement, 660,2 millions d'euros pour le RSA, 564,2 millions d'euros pour les allocations familiales et 488 millions d'euros pour l'AAH.

S'agissant de la CAF du Val d'Oise, le montant de prime d'activité représentait 95 millions d'euros en 2018 soit 6,6% du total des prestations. **Cependant, au 30 juin 2019, le montant était déjà de 80,3 millions d'euros**, laissant présager une augmentation de sa part dans le total des prestations servies.

➤ **Un renfort d'effectifs qui restent cependant contraints**

Cette charge de travail - due à la montée en charge de la prime d'activité - n'était pas prévue dans la convention qui lie les CAF à l'État. **Les agents ont dû faire preuve d'une capacité d'adaptation que vos rapporteurs saluent.** Des efforts certains leur ont été demandé.

Sur les 140 CDI supplémentaires prévus pour faire face à ce surcroît de travail, 10 CDI ont été affectés aux Hauts-de-France. La CAF du Val d'Oise, a également, renforcé son équipe d'accueil physique et téléphonique (+4 CDD). Toutefois, ces effectifs supplémentaires devront « être rendus » en fin de convention.

➤ **Une digitalisation des demandes et des traitements encouragée**

La CAF du Nord travaille ainsi, avec ses allocataire, pour renforcer l'inclusion numérique de ces derniers (« chèque numérique », formation au numérique etc.). La plupart des demandes de prime d'activité sont effectuées de **façon dématérialisée**. Par ailleurs, 24,7 % de la liquidation est automatique au 30 juin 2019. La totalité des processus de liquidation est numérisée.

Il en est de même dans la Caf du Val-d'Oise, dont le taux de liquidation des demandes est de 19,5%. Elle a notamment recours à un « **assistant digital prime d'activité** » développé par la CNAF, qui est mis en œuvre depuis mars 2019. Ainsi, une centaine de dossiers « simples » de primo-demandeurs est sélectionnée chaque semaine avec un taux de liquidation de 30%. Par ailleurs, au 30 juin 2019, le taux de dématérialisation des demandes de prime d'activité était de 94%.

c) Une évolution des profils des bénéficiaires : la revalorisation bénéficie aux tranches de revenus les plus élevés....

La revalorisation de la prime d'activité a conduit à une évolution du profil des bénéficiaires. Les tranches de revenus les plus élevés, parmi les bénéficiaires, progressent : **ainsi 55 % des foyers bénéficiaires ont des revenus compris entre 1 250 et 2 000 euros par mois en mars 2019 contre 39 % en mars 2018.** A contrario, le nombre de foyers dont les revenus sont inférieurs à 1 000 euros passe de 41 % à 30 %.

**Répartition par tranche de revenus d'activité mensuels du foyer
(régime général uniquement)**

Tranches de revenus	Nb foyers mars 2018	%	Nb foyers mars 2019	%	Evolution 2018-2019
250 €	212 916	8,2%	213 517	5,4%	601
500 €	209 164	8,0%	237 378	6,0%	28 214
750 €	316 459	12,1%	350 560	8,8%	34 101
1 000 €	347 997	13,3%	411 063	10,3%	63 066
1 250 €	497 292	19,1%	610 076	15,4%	112 784
1 500 €	471 254	18,1%	782 744	19,7%	311 490
2 000 €	368 775	14,1%	814 882	20,5%	446 107
au-delà	185 922	7,1%	553 157	13,9%	367 235
Ensemble	2 609 779	100,0%	3 973 377	100,0%	1 363 598

Source : rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019, DGCS, DREES, CNAF, CCMSA

L'augmentation de la part des revenus les plus élevés parmi les bénéficiaires influe sur d'autres paramètres. Ainsi, en mars 2019, **47 % des bénéficiaires de la prime d'activité ne perçoivent pas d'autres aides de la CAF contre 39 % en mars 2018 et 36 % en décembre 2016.** La part des bénéficiaires percevant les aides aux logements et le RSA a baissé respectivement de 49 % à 39 % et de 12 % à 8 % entre mars 2018 et 2019, même si leur nombre, en valeur absolue, est en légère augmentation.

La prime d'activité bénéficie majoritairement à des personnes seules – qui constituent 58 % des « anciens éligibles nouveaux recourants » – mais 36 % des nouveaux éligibles sont des couples notamment bi-actifs, en raison de la revalorisation du bonus individuel. Les couples bi-actifs représentent 13 % des effectifs en mars 2019 contre 8 % en décembre 2016.

Ainsi, même si au global, la distribution des foyers bénéficiaires par composition familiale reste relativement stable entre mars 2018 et mars 2019, **la part des personnes seules sans enfants et des couples qui augmente fait baisser en conséquence la part des familles monoparentales.** Elles représentent 20 % des foyers allocataires contre 23 % en mars 2018, même si en valeur absolue leur nombre augmente de 183 000.

d) ... et fait baisser le taux de pauvreté de 0,5 point mais augmenter son taux d'intensité

D'après les simulations réalisées dans le rapport remis au Parlement, **la revalorisation de la prime d'activité fait baisser le taux de pauvreté de 0,5 point**¹. Elle s'accompagne cependant d'une hausse de 0,5 point de l'intensité de la pauvreté², c'est-à-dire que le niveau de vie médian des ménages pauvres est plus éloigné du seuil de pauvreté qu'avant mise en place de la réforme.

Ces résultats sont liés au ciblage de la réforme sur les travailleurs dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic.

3. La mise en place du revenu universel d'activité (RUA) questionne

Dans son discours du 13 septembre 2018 de lancement de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le président de la République avait annoncé son intention de rénover en profondeur le système de minima sociaux, à travers la création, par une loi en 2020, **d'un revenu universel d'activité fusionnant « le plus grand nombre possible de prestations » « du RSA aux APL », et dont l'État serait « entièrement responsable ».**

L'objectif annoncé de cette réforme est de simplifier le système de prestations sociales existant afin de renforcer sa cohérence, son équité, sa lisibilité et **de procurer toujours un gain à la reprise d'un emploi**, pour encourager le retour à l'activité.

¹ En France métropolitaine dans un logement ordinaire, hors ménages dont la personne de référence est étudiante. Les personnes pauvres sont celles dont le niveau de vie est inférieur à 60 % du niveau de vie médian de la population sur le champ indiqué.

² L'intensité de la pauvreté mesure l'écart entre le niveau de vie de la population pauvre et le seuil de pauvreté. Cet indicateur est défini sur l'ensemble de la population, plus il est élevé plus la pauvreté est dite "intense", au sens où le niveau de vie des plus pauvres est très inférieur au seuil de pauvreté.

Calendrier de mise en place du RUA

Pour piloter ce chantier, Fabrice Lenglard a été nommé le 24 janvier 2019 rapporteur général à la réforme sur le revenu universel d'activité, dont le rôle est de coordonner le travail des différents ministères sur le sujet. Par ailleurs, un travail de concertation a été prévu, piloté par Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la pauvreté, selon trois phases :

- **la concertation institutionnelle** (de juin 2019 à début 2020 conduite avec l'ensemble des parties prenantes : territoires, associations et partenaires sociaux. Ces travaux sont organisés en cinq phases successives : principaux constats, grands principes et objectifs de la réforme, périmètre, parcours de l'allocataire, gouvernance et financement.

- **la concertation publique** (9 octobre au 20 novembre 2019) comprenant des ateliers citoyens,

- **le jury citoyen** (janvier 2020)

À l'issue de cette concertation, le rapport rédigé par F. Lenglard devra être remis mi-février 2020, pour une présentation du projet de loi mi-2020 et une mise en œuvre en 2022/2023. Ce calendrier de mise en œuvre est jugé néanmoins très optimiste, par le rapporteur, puisqu'il y aura un très important travail de mise en cohérence des systèmes d'information, et d'adaptation des CAF. Par ailleurs, selon le rapporteur, au vu des implications pratiques pour les CAF et les bénéficiaires, la **mise en œuvre du RUA ne pourra pas faire l'économie d'un système transitoire.**

Le travail fait dans le cadre de cette concertation est utile et intéressant. Il permet de réfléchir et d'évaluer les conséquences des différents scénarii de prise en compte, notamment de la base ressources (l'éligibilité à la prestation peut être basée sur les ressources du couple ou de l'individu par exemple).

Toutefois, plusieurs aspects de ce RUA demeurent flous à ce jour ou interrogent vos rapporteurs :

- **S'agissant de ses objectifs**, une double injonction presque contradictoire, comme pour la prime d'activité d'ailleurs, semble motiver ce dispositif : faire diminuer le taux de pauvreté et inciter au retour à l'emploi. La balance pèsera inéluctablement d'un côté plutôt que de l'autre.

- **S'agissant de son périmètre**, la base « certaine » de ce revenu regroupe le RSA, la prime d'activité, et les aides au logement mais pourrait être élargie à l'AAH (*cf. infra*), l'ASPA, les jeunes de 18 à 24 ans via le système de bourse, et l'ASS. La question de la base ressources (individualisée, conjugalisée, année de référence...) devra aussi être tranchée et harmonisée.

- **S'agissant de son financement**, F. Lenglard a néanmoins précisé à vos rapporteurs que le cadre de concertation « rimé » était une « hypothèse conventionnelle de neutralité budgétaire ». **La mise en place de ce revenu devrait ainsi se faire à moyens constants. Toutefois, un des objectifs de la réforme est également d'accroître le taux de recours des prestations.** On

peut donc imaginer que des moyens budgétaires supplémentaires seront nécessaires. **Par ailleurs, se posera la question de la compensation des dépenses de RSA aux départements**, à laquelle vos rapporteurs seront attentifs. **Vos rapporteurs regrettent d'ailleurs que le sujet central du financement intervienne comme dernier sujet de la concertation institutionnelle.**

- **S'agissant de ses futurs bénéficiaires, il y aura forcément des gagnants et des perdants** puisque le barème sera modifié. L'enjeu, pour le rapporteur au RUA, sera de minimiser les gains et pertes moyens.

- **S'agissant de son articulation avec le service public de l'insertion**, qui devra être mis en œuvre en cohérence avec ce futur RUA.

L'AAH sera-t-elle incluse dans le RUA ?

L'AAH est prise en compte dans la réflexion en cours, en veillant au respect de deux exigences, selon le Gouvernement : d'une part, aucune conditionnalité en termes d'activité ne sera exigée pour le versement du revenu minimum s'agissant du handicap, et d'autre part, les moyens mobilisés aujourd'hui pour le handicap lui resteront affectés.

Toutefois, les associations de défense des personnes handicapées s'inquiètent de cette possible intégration, considérant que l'AAH n'est pas un minimum social comme les autres. Loin de l'objectif de simplification, cette possible intégration de l'AAH dans le RUA **serait synonyme de complexification pour les allocataires. Par ailleurs, 80 % des allocataires de l'AAH sont en incapacité de travailler et ne sont donc pas concernés par cet enjeu.**

Vos rapporteurs seront très vigilants au respect de ces deux exigences fixées par le Gouvernement, qu'ils considèrent comme des lignes rouges à ne pas franchir.

B. LA STRATÉGIE PAUVRETÉ : UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE QUI DOIT SE FAIRE AVEC LES DÉPARTEMENTS

La stratégie Pauvreté présentée par le président de la République le 13 septembre 2018 constitue un plan de prévention et de lutte contre la pauvreté, visant « la prévention et l'émancipation sociale par l'activité et le travail. Cette stratégie est pilotée par la **délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté** créée par le décret du 24 octobre 2017, dont le délégué est Olivier Noblecourt.

Si vos rapporteurs saluent les ambitions de ce plan, et reconnaissent le travail important mené par son délégué interministériel, **ils s'inquiètent des modalités de contractualisation avec les départements.**

1. Une montée en charge progressive

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie Pauvreté, **une nouvelle action 19 « Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté » a été créée, au sein du programme 304 de la mission.**

Cette stratégie est composée de deux volets : des mesures hors contractualisation (d'un montant prévu de 40 millions d'euros), et des actions mises en œuvre dans le cadre de la contractualisation avec les départements (175 millions d'euros sont prévus dont 50 millions d'euros issus de l'ancien fonds d'appui aux politiques d'insertion - FAPI - qui est supprimé).

Crédits prévus sur le programme 304 au titre de la stratégie Pauvreté

CONTRACTUALISATION				
	Prévision d'exécution des crédits 2019	2020	2021	2022
Appui processus d'orientation	15 000 000	15 000 000	-	-
Appel d'offre garantie d'activité	15 000 000	45 000 000	90 000 000	100 000 000
Total "Insertion"	30 000 000	60 000 000	90 000 000	100 000 000
formation des travailleurs sociaux		5 000 000	5 000 000	5 000 000
1er accueil social	9 670 000	10 000 000	10 000 000	10 000 000
Référent de parcours	6 310 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
Prévention spécialisée	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000
Mauraudes mixtes	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Prévention sortie sèche	12 000 000	12 000 000	12 000 000	12 000 000
Initiatives locales et projets conseils départementaux	16 500 000	19 000 000	19 000 000	19 000 000
FAPI (à reventiler à partir de 2020)	48 851 426	50 000 000	50 000 000	50 000 000
Métropoles	2 000 000	4 000 000	4 000 000	4 000 000
Outre Mer	2 000 000	2 000 000	2 000 000	3 000 000
Prévention spécialisée CIPDR	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
Total Contractualisation	134 331 426	175 000 000	205 000 000	216 000 000
HORS CONTRACTUALISATION				
En millions d'€	Prévision d'exécution des crédits 2019	2 020	2 021	2 022
référentiels priorités de la formation continue	500 000			
Petits déjeuners	5 000 000	10 000 000	12 000 000	12 000 000
tarification sociale des cantines	5 000 000	9 000 000	11 000 000	13 000 000
formation professionnels de la petite enfance	-	8 000 000	10 000 000	12 000 000
PCB	3 000 000	6 000 000	6 000 000	6 000 000
Gouvernance	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000
plan de formation des travailleurs sociaux hors contractualisation	-	5 000 000	5 000 000	5 000 000
TOTAL	15 500 000	40 000 000	46 000 000	50 000 000
TOTAL Action 19	149 831 426	215 000 000	251 000 000	266 000 000

Source : délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

La mise en œuvre de cette stratégie se fait progressivement sur les territoires, avec la mise en place, par exemple, des petits déjeuners à l'école ou des référents de parcours. Elle s'appuie, sous l'égide des préfets de région, sur 18 hauts-commissaires et différents groupes de travail. Un travail de

terrain important est fait, qui apparaît encore fragile et doit se solidifier avec l'action de tous les acteurs locaux concernés.

2. Les modalités de contractualisation avec les départements : un financement à la performance critiquable

La mise en œuvre de la stratégie pauvreté repose, en grande partie, comme indiqué, sur la **contractualisation avec les départements et les métropoles**.

Dix collectivités ont expérimenté le dispositif en 2019. **Depuis septembre 2019, la quasi-totalité des collectivités et métropoles concernées ont contractualisé avec l'État¹**. La collectivité intervient en cofinancement à hauteur de 50 % *a minima* sur chacune des actions de la convention.

Les conventions, d'une durée de trois ans, comportent un socle de trois engagements : accompagner les sorties de l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) ; améliorer l'insertion des bénéficiaires du RSA ; généraliser les démarches de premier accueil social et de référent de parcours. **Ces engagements sont complétés par deux mesures sur des territoires ciblés** : la création ou le renforcement de maraudes mixtes et le renforcement ou la création d'actions de terrain relevant de la prévention spécialisée.

Ces conventions prévoient également une partie laissée à l'initiative des départements, visant à financer des projets spécifiques portés par les collectivités et s'inscrivant dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, ce dont se félicitent vos rapporteurs, les dépenses des départements correspondant aux financements de l'État ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'évolution des dépenses départementales au titre du Pacte de Cahors, à la différence des dépenses inscrites en contrepartie de ce financement.

Toutefois, le point noir de ce processus de contractualisation porte sur les obligations de résultat dont sont assorties les conventions. En effet, ces dernières contiennent des objectifs, **adossés à des indicateurs de réalisation et de résultat**, qui, selon l'association des départements de France, **n'ont pas été discutés avec les collectivités intéressées. Vos rapporteurs le regrettent vivement**. Il est ainsi prévu qu'en mars 2020, les départements et métropoles ayant contractualisé produisent un rapport d'exécution des crédits qui leur ont été versés et justifient les résultats obtenus. Les hauts-commissaires devront analyser ces rapports avec les services de l'État, afin d'établir le montant du soutien financier de l'État pour l'année 2020.

¹À ce jour, seuls les départements des Yvelines et des Hauts-de-Seine ainsi que la collectivité de Saint-Barthélemy n'ont pas souhaité, en 2019, s'engager dans le processus de contractualisation

Vos rapporteurs estiment qu'une discussion claire doit être entamée entre le Gouvernement et les départements pour trouver un point d'accord sur la mise en œuvre et l'évaluation de ces indicateurs de résultat.

C. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : UN COÛT SIGNIFICATIF À ANTICIPER DANS LA PERSPECTIVE DU VIEILLISSEMENT DE LA POPULATION

Les personnes majeures qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts en raison d'une altération de leurs facultés mentales ou corporelles font l'objet de **mesures de protections, prononcées par le juge des tutelles**. Elles peuvent être confiées prioritairement à un membre de leur famille, ou alors à un **mandataire judiciaire à la protection des majeurs (MJPM)**, c'est-à-dire à un service mandataire, à un mandataire individuel ou à un préposé d'établissement.

Le nombre de majeurs protégés s'élève, aujourd'hui, à **730 000 personnes**. Ils bénéficient, d'ailleurs, depuis la loi de programmation 2018-2022 et de la réforme pour la justice du 25 mars 2019 de nouveaux droits, dont le droit de vote. Toutefois, avec le vieillissement de la population, le nombre de majeurs protégés pourrait exploser : deux millions de personnes pourraient être concernées à l'horizon 2040.¹

1. Des dépenses croissantes, une contribution des majeurs protégés en augmentation

Les crédits alloués à la protection juridique des majeurs (action 17) augmentent par rapport à 2019, en raison de l'augmentation continue du nombre de mesures (496 979 en 2020 contre 484 656 en 2019).

Décomposition des crédits finançant la protection juridique des majeurs

(en millions d'euros)

	2019	2020
Services mandataires	572,9	591,3
Mandataires individuels	91,8	92,9
Soutien aux tuteurs familiaux	4,18	4,18
Total	668,3	688,4

Source : Commission des finances du Sénat d'après les réponses au questionnaire budgétaire

¹ Étude ANCREAI 2015

Malgré cette hausse des crédits, vos rapporteurs tiennent à rappeler que le **barème de participation financière des majeurs protégés** a été révisé en 2018¹. Ils avaient regretté, dans leur rapport budgétaire des années précédentes, la mise en œuvre de cette mesure « socialement injuste », puisque mettant à contribution une population déjà fragile, dont près de la moitié se situe en dessous du seuil de pauvreté². **L'économie générée pour l'État par ce nouveau barème s'élève à plus de 30 millions d'euros chaque année jusqu'en 2022.**

Réforme du barème de participation des personnes sous mesure de protection

Le décret n° 2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, fixe un nouveau barème (article R. 471-5-3), entré en vigueur au 1^{er} septembre 2018, prévoyant :

- le maintien de l'exonération de participation financière des personnes ayant un niveau de ressources inférieur ou égal à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ;
- la suppression de la franchise en vigueur pour les personnes ayant un niveau de ressources supérieur à l'AAH qui paieront une participation de 0,6 % sur la tranche de revenus 0 € - AAH ;
- un relèvement des taux de participation actuels du barème.

Réforme du barème de participation

Tranches de revenus		Barème actuel	Barème réformé
0-AAH	niveau de vie inférieur ou égal à l'AAH	0%	Exonération de participation
	niveau de vie supérieur à l'AAH	0%	0,6%
AAH-SMIC		7%	8,5%
SMIC-2,5 SMIC		15%	20%
2,5 SMIC-6 SMIC		2%	3%

Source : DGCS

¹ L'interfédération FNAT, UNAF et UNAPEI a engagé un recours contentieux devant le Conseil d'État, contre le décret prévoyant cette augmentation.

² D'après une étude conjointe de la DGCS et l'Ancreai de mai 2016.

2. La définition d'un juste coût de la mesure de protection est nécessaire

Vos rapporteurs spéciaux réitèrent leurs observations, s'agissant de la nécessité de définir le juste coût de la mesure de protection, qui doit tenir compte du type de mesure mais également de la situation de la personne protégée.

Aujourd'hui le coût de la mesure ne reflétant pas la lourdeur de celle-ci, on assiste à une « spécialisation » de certains mandataires individuels dans la prise en charge des mesures les moins difficiles, laissant le soin aux services mandataires de prendre en charge les cas les plus difficiles. Vos rapporteurs seront ainsi attentifs aux résultats de la mission menée par l'IGAS sur le sujet, dont les conclusions devraient être rendues au premier semestre 2020.

La définition du coût de la mesure de protection : l'IGAS missionnée

La ministre des solidarités et de la santé et la secrétaire d'État chargée des personnes Handicapées ont confié une mission à l'Inspection Générale des Affaires Sociales, par lettre en date du 12 février 2018. Cette mission doit se dérouler en 3 phases (la première est en cours de finalisation. La seconde devrait débiter au cours du premier trimestre 2019) :

- la première vise à identifier et décrire les principales missions du MJPM pour chaque type de mesure et à élaborer, à partir d'un échantillon des trois catégories de mandataires, une méthode de mesure de la charge horaire de travail moyenne selon le type de prestation ;
- la seconde phase de l'évaluation, qui sera confiée à un prestataire, consiste à recueillir auprès de MJPM volontaires des trois modes d'exercice les données permettant de mesurer la charge de travail horaire moyenne selon le type de prestation et les données financières et budgétaires ;
- la troisième phase de l'évaluation consiste à analyser les résultats de l'enquête réalisée par le prestataire, et notamment déterminer les coûts des mesures de protection à partir des charges (personnels, sociales et fiscales, fonctionnement ...) de chaque catégorie de MJPM.

Source : DGCS

3. Rendre la priorité familiale effective

Le principe de priorité familiale avait été réaffirmé dans la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, qui prévoyait une aide et information des tuteurs familiaux à leur demande. Toutefois, actuellement, la part des nouvelles mesures confiées à un membre de la famille est non seulement minoritaire mais également en baisse

(46 % des ouvertures de mesure en 2015 et 48 % en 2010 selon les estimations du ministère de la justice).

Afin de rendre effective cette priorité familiale et de favoriser la qualité de prise en charge, un groupe de travail et un soutien financier ont été mis en place par l'État, efforts que vos rapporteurs ne peuvent que soutenir et encourager. En 2020, le montant des crédits dédiés au développement dans les territoires des actions d'information et de soutien aux tuteurs familiaux est identique à celui de 2019, s'élevant à 4,18 millions d'euros.

L'information et le soutien des tuteurs familiaux : des actions à développer

Un **groupe de travail** a été mis en place en septembre 2016 rassemblant les fédérations du secteur, le ministère de la Justice et trois DRJSCS (Pays de la Loire, Hauts-de-France et Bretagne) afin d'harmoniser et de coordonner le développement du dispositif dans les territoires. À la suite de ces travaux, **l'instruction N° DGCS/SD2A/2018/16 du 19 janvier 2018** relative au développement du dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux a été publiée, visant notamment à harmoniser les pratiques, améliorer la coordination des acteurs et renforcer le pilotage du dispositif. **La mise en œuvre de ce dispositif au niveau local, prend ainsi la forme :**

- de **prestations individualisées** : permanences téléphoniques, physiques ou rendez-vous personnalisés. Ces permanences peuvent se faire soit dans les locaux du porteur de projet soit à l'extérieur notamment dans les tribunaux ou les maisons de la justice et du droit
- d'**actions collectives** : organisation de conférences, rencontres avec les familles...
- d'**outils d'information et de conseil** : plaquettes d'information, supports techniques et modèles de documents.

Source : DGCS

4. Développer des mesures alternatives, comme les mesures d'accompagnement social spécialisées (MASP)

Les **mesures d'accompagnement social spécialisées (MASP)**, présentées comme une alternative à la mesure judiciaire par le Gouvernement, ne suffisent malheureusement pas à enrayer l'augmentation des mesures de protection juridique. Leur nombre est estimé à 11 859 en 2015.

Une **mission interministérielle sur l'évolution de la protection juridique des personnes** - conduite par A. Caron-Déglise, avocate générale à la Cour de Cassation, dont le rapport a été rendu le 21 septembre 2018 - avait proposé de considérer l'outil MASP comme moyen de soutien pour les personnes percevant des prestations sociales et de l'étendre aux petits revenus. Une nouvelle étude portant spécifiquement sur les MASP a été lancée par le Gouvernement en mai 2019, dont les résultats seront publiés en

mai 2020. Vos rapporteurs espèrent que, sur la base de ces travaux, des modifications pourront être apportées au dispositif afin de le rendre plus effectif.

5. Développer une vraie politique publique en la matière et mieux valoriser le métier de mandataires judiciaires

La question de la protection juridique des majeurs est à la croisée de plusieurs ministères (affaires sociales, justice, santé). Il semble que ce sujet fasse ainsi l'objet d'un **manque de coordination et de pilotage**. Anne Caron-Déglise, dans son rapport précité, avait appelé à la création **d'un délégué interministériel à la protection juridique des majeurs**. Il s'agit d'une proposition intéressante pour vos rapporteurs qui considèrent qu'elle pourrait être examinée par le Gouvernement.

Par ailleurs, l'absence de reconnaissance du statut des délégués mandataires, exposés à des risques psycho-sociaux croissants, a un impact non négligeable sur leur recrutement et la qualité de l'accompagnement des majeurs protégés. **Il est ainsi nécessaire, pour vos rapporteurs, d'œuvrer pour une meilleure reconnaissance de ces mandataires**, qui pourrait passer par exemple par la création d'un diplôme dans le cadre du dispositif LMD.

D. AIDE ALIMENTAIRE : UNE HAUSSE DES CRÉDITS QUI MASQUE LA DÉLICATE GESTION BUDGÉTAIRE DU FEAD

L'aide alimentaire permet de mettre à **disposition des personnes les plus démunies des denrées qui sont distribuées par des réseaux associatifs nationaux¹ ou locaux**. Les crédits budgétaires finançant l'aide alimentaire sont ainsi inscrits à **l'action 14 du programme 304**.

Vos rapporteurs avaient montré, dans un rapport, présenté en octobre 2018 et intitulé : « **Un dispositif vital, un financement menacé ? un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver** »², que l'aide alimentaire est un **dispositif vital qui a bénéficié à 5,5 millions de personnes en 2017, représentant une masse financière estimée à près d'1,5 milliard d'euros**, dont un tiers de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales), un tiers de financements privés (dons en nature et numéraires des particuliers et entreprises), et un tiers correspondant à la valorisation du bénévolat au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

¹ Essentiellement les restos du Cœur.

² Rapport d'information d'Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, « *Un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver* » (octobre 2018).

1. Une augmentation des crédits budgétaires entre 2019 et 2020...

Les crédits budgétaires nationaux connaissent une légère augmentation entre 2019 et 2020, ce que ne peuvent que saluer vos rapporteurs. On observe ainsi une augmentation des crédits dédiés aux épiceries sociales et solidaires, et à l'aide alimentaire déconcentrée en raison des denrées distribuées en outre-mer et à Calais à destination des personnes migrantes. Néanmoins, il convient de noter également que la majeure partie de l'augmentation des crédits est due à la **hausse de la contribution nationale complémentaire**, permettant de compenser les dépenses inéligibles au remboursement de la Commission européenne.

Évolution des crédits nationaux en faveur de l'aide alimentaire entre 2019 et 2020

(en millions d'euros)

		2019	2020
FEAD	<i>Contribution nationale</i>	13,1	13,3
	<i>Contribution nationale complémentaire</i>	9 <i>(campagnes FEAD 2015 et 2016)</i>	27 <i>(campagnes FEAD 2017 et 2018)</i>
Épiceries sociales		8,2	8,9
Subventions aux têtes de réseau associatives nationales		4,7	4,7
Aide alimentaire déconcentrée		14,4	18,4
Subvention pour charge de service public à FranceAgriMer		2,2	2,17
Total		51,6	74,5

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019 et 2020

Pour mémoire, les crédits - inscrits au programme 304 - recouvrent deux principaux types de financements de l'État.

D'une part, la contribution de la France au fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) mis en place pour la période 2014-2020 et dont le programme opérationnel prévoit d'octroyer à la France une dotation de 587,39 millions d'euros. Cette dotation est financée par des **crédits européens**

à hauteur de **499 millions d'euros** (85 %), via un fonds de concours relevant du programme 304, ainsi que par des **crédits nationaux à hauteur de 15 %**.

La contribution nationale au FEAD s'élève, en 2020, à 13,3 millions d'euros pour un montant total consacré à l'aide alimentaire au titre du FEAD de 75,63 millions d'euros.

D'autre part, des crédits complémentaires destinés à soutenir les épiceries sociales – celles-ci n'étant pas éligibles au FEAD¹ –, à subventionner les têtes de réseau associatives nationales afin de prendre en charge une partie de leurs coûts de fonctionnement au titre de l'aide alimentaire (logistique, formation des bénévoles, etc.), à financer les services déconcentrés qui mettent en œuvre la distribution de l'aide alimentaire, ainsi qu'à verser une subvention pour charges de service public à FranceAgriMer en tant qu'organisme intermédiaire de gestion du FEAD.

2. ... qui masque plusieurs sources d'inquiétude

Cette hausse des crédits dédiés à l'aide alimentaire ne saurait masquer **plusieurs sources d'inquiétude**, dont certaines déjà pointées par vos rapporteurs, dans leur rapport de contrôle précité.

a) La programmation FEAD 2014-2020 : des pertes budgétaires estimées à 70 millions d'euros

Tout d'abord, le système d'aide alimentaire français apparaît comme, plus que jamais, fragilisé par les difficultés de gestion liées au FEAD, qui font peser des risques de pertes budgétaires conséquentes sur la France. Ces difficultés sont en partie dues à **la complexité des règles européennes**, mais également à la gestion opérationnelle française du fonds.

La France n'a pas encore procédé à tous les appels de fonds pour obtenir de la Commission européenne les remboursements de la campagne 2016. Restera encore d'ici à 2022 à obtenir les fonds des campagnes suivantes. Ce décalage persistant entre les dépenses FEAD et le niveau des remboursements européens a créé une **forte tension sur la trésorerie de FranceAgrimer**.

Plus largement, la gestion du FEAD va conduire, très certainement à des pertes budgétaires qui sont actuellement – selon les informations communiquées à vos rapporteurs – estimées à 70 millions d'euros. Il semblerait que ce montant – correspondant aux crédits non remboursés par l'Union européenne - ne soit qu'une première estimation dont la réalité sera bien supérieure.

¹ La gratuité de la distribution des denrées est imposée par le règlement du FEAD, ce qui exclut les épiceries sociales, qui soutiennent les personnes en difficulté contre une participation financière symbolique.

L'enjeu des négociations post-FEAD

Le FEAD d'un montant de 3,8 milliards d'euros sur la période 2014 - 2020 est une réponse essentielle aux situations de grande pauvreté. **Il représente près de 30 % des denrées fournies aux quatre associations nationales.**

Les négociations concernant l'après 2020 - date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti - ont commencé, avec la publication de la proposition de Règlement FSE+ le 29 mai 2018 par la Commission européenne. Ce projet de règlement, publié dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), prévoit de regrouper sous la dénomination « FSE+ » tous les fonds structurels, y compris le FEAD.

Le volet FEAD de ce nouveau fonds suscite de nombreuses interrogations et craintes quant à son montant et mode de fonctionnement :

- le « **seuil plancher** » fixé initialement à 2 % a été relevé à 3 % par le Parlement européen, mais reste largement en deçà de l'enveloppe actuelle. Selon les informations communiquées aux rapporteurs, le Gouvernement pourrait s'engager à compenser cette diminution des crédits européens par une augmentation des crédits nationaux. **Cette solution n'est toutefois pas pleinement satisfaisante pour vos rapporteurs, qui voient dans la programmation pluriannuelle des crédits européens une prévisibilité nécessaire pour les associations, et dans l'annualité des crédits nationaux un facteur d'insécurité.**

- en outre, la France doit absolument peser dans ces négociations pour obtenir un assouplissement des modalités de gestion du fonds (nombre de contrôles, application pénalités, etc.) afin de parvenir à un équilibre entre exigence administrative et action bénévole. **À cet égard, une mission menée par l'IGAS est en cours dont les conclusions intéresseront fortement vos rapporteurs.**

b) Les associations, piliers de cette politique publique, fragilisées

Par ailleurs, les associations - qui sont les indispensables piliers de cette politique publique - font face à des difficultés financières certaines. La suppression de la « réserve parlementaire » et la baisse brutale du nombre de contrats aidés avaient déjà fragilisé ces acteurs associatifs.

Pour mémoire, la perte de la réserve parlementaire constituait pour les associations d'aide alimentaire, **un manque à gagner de 2,2 millions d'euros¹**, qui n'a pas été compensé, à hauteur, par le fonds de développement pour la vie associative (FDVA) dont les modalités de mise en œuvre se sont avérées, en plus, très complexes.

Par ailleurs, **plusieurs difficultés ont émaillé la gestion du FEAD, qui ont conduit à la non-livraison ou la non-confirmé de certains produits**, dont l'affaire des « steacks hachés » est le point d'orgue. Ainsi, les Restos du Cœur n'ont pas bénéficié de près de 4 millions d'euros depuis 2014 sur l'enveloppe qui leur était initialement destinée.

¹ 1,7 millions d'euros sur la mission, et 0,5 millions d'euros sur le programme 177 de la mission « Cohésion des territoires ».

Notre collègue Fabien Gay a mis en évidence, dans un rapport d'information, les défaillances de l'État dans cette affaire¹ et chiffré les coûts stockage et de rachat des produits, pour les associations, à un million d'euros. Cependant, à ce stade, aucun crédit n'a été budgété au sein du programme 304 pour compenser ces frais aux associations. **Vos rapporteurs le regrettent et ne peuvent qu'appeler le Gouvernement à présenter un amendement de crédits en ce sens, en cours de navette du présent projet de loi de finances.**

Enfin, vos rapporteurs souhaitent alerter sur l'impact de la réforme du mécénat telle que prévue par l'article 50 du projet de loi de finances pour 2020. Cet article prévoit la diminution du taux de défiscalisation de 60 % à 40 % pour les dons au-delà de 2 millions d'euros. **Les associations d'aide alimentaire - dites « loi Coluche » - ont été exclues du champ d'application du dispositif, ce dont se félicitent vos rapporteurs.** Néanmoins, cette dérogation s'applique seulement aux structures « *qui procèdent à la fourniture gratuite de repas à des personnes en difficulté* », **et tend donc à exclure les épiceries solidaires.** En effet, ces structures distribuent des denrées aux personnes en difficulté en échange d'une participation minime.

Vos rapporteurs souhaiteraient ainsi que le Gouvernement dépose un amendement visant à rectifier ce champ d'application, afin de ne pas laisser subsister cette inégalité de traitement entre structures, qui risque d'affaiblir voire, à terme, de faire disparaître ce modèle d'épiceries solidaires.

Les principales recommandations du rapport des sénateurs A. Bazin et E. Bocquet sur le financement de l'aide alimentaire

Recommandation n° 1 : renforcer la gestion opérationnelle du financement de l'aide alimentaire dans le cadre de l'actuelle programmation du FEAD.

Recommandation n° 2 : repenser l'architecture institutionnelle du dispositif en réfléchissant dès à présent aux adaptations souhaitables dans le cadre de la prochaine programmation du FSE +.

Recommandation n° 3 : poursuivre la simplification du système d'achat des produits en préservant un juste équilibre convenant aux besoins des associations et à l'État.

Recommandation n°4 : mieux sensibiliser les bénévoles aux exigences réglementaires.

Recommandation n° 5 : mieux prendre en compte la spécificité de l'action bénévole de la part des autorités nationales.

Recommandation n° 6 : maintenir un niveau de financement public satisfaisant tout en encourageant la diversification des sources de financement des structures d'aide alimentaire.

¹ Rapport d'information de M. Fabien GAY, fait au nom de la commission des affaires économiques, « Affaire des « faux steaks hachés » : les défaillances de l'État doivent être corrigées », 24 juillet 2019.

Recommandation n° 7 : conforter le modèle associatif fondé sur le bénévolat et mieux agir sur le territoire.

Recommandation n° 8 : peser dans la négociation du FSE+ ; conserver une enveloppe similaire et obtenir une simplification de gestion.

Source : rapport d'information d'Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, « Un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver » (octobre 2018)

E. LA PROTECTION DE L'ENFANCE : DES INCONNUES BUDGÉTAIRES PERSISTANTES

1. Une stratégie de l'enfance : des modalités de mise en œuvre et de financement à préciser

Le secrétaire d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé, Adrien Taquet a présenté, le 14 octobre dernier, une stratégie de prévention et de protection de l'enfance.

Si l'ambition de cette stratégie est louable, vos rapporteurs s'interrogent sur ses modalités de mise en œuvre. Son articulation avec la stratégie pauvreté questionne, tout comme son financement.

En première lecture, à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a ouvert – par voie d'amendement – **une enveloppe de 30 millions d'euros – auxquels devraient s'ajouter 20 millions d'euros par redéploiement** – pour financer ces mesures. **Mais vos rapporteurs ne disposent pas d'éléments d'information quant à leur utilisation**, sauf à lire le bref exposé des motifs de l'amendement qui précise que « *ce montant doit notamment permettre d'engager une contractualisation avec les conseils départementaux autour d'objectifs partagés dans le champ de la prévention et de la protection de l'enfance. Reposant sur un état des lieux local des besoins et des dispositifs d'accompagnement existants, cette contractualisation reposera sur quatre engagements assortis d'objectifs précis et d'indicateurs de résultats* ».

Au vu des observations de vos rapporteurs faites au sujet des modalités de contractualisation de la stratégie pauvreté, il conviendrait que le Gouvernement ne réitère pas les mêmes erreurs. Vos rapporteurs insistent ainsi pour que ce processus de contractualisation, éventuellement assorti d'indicateurs, soit mis en œuvre de façon concertée avec les départements.

2. Mineurs non accompagnés : une « bombe » à retardement budgétaire

Les crédits alloués pour le dispositif d'accueil et d'orientation des **mineurs non accompagnés (MNA)**, progressent de 20 millions d'euros, en 2020 par rapport à 2019, en raison du nombre croissant de bénéficiaires. Ils sont toutefois loin de couvrir la dépense totale supportée en majeure partie par les départements. Pour 2018, le coût induit par l'évaluation et la prise en charge de ces mineurs est estimé, par l'ADF, à **2 milliards d'euros**¹.

Cette enveloppe de 162 millions d'euros comprend ainsi :

- d'une part, **115 millions d'euros** au titre du remboursement par l'État des frais engagés par les départements s'agissant de la **mise à l'abri, de l'évaluation et de l'orientation des jeunes**, selon de nouvelles modalités de remboursement mises en œuvre depuis le 1^{er} janvier 2019, à la suite du rapport de la mission conjointe entre l'État et l'Association des départements de France (ADF) de février 2018 ;

De nouvelles modalités de financement des dépenses de mise à l'abri et d'évaluation des départements depuis le 1^{er} janvier 2019

Ce dispositif piloté par les départements, a été expérimenté en 2013 et pérennisé par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Au titre de ce dispositif - dans le cadre prévu par le décret du 24 juin 2016 -, les **départements qui engageaient des actions de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des jeunes mineurs étrangers non accompagnés - c'est-à-dire sans parents et sans adulte titulaire de l'autorité parentale** - pouvaient obtenir un remboursement des dépenses engagées sur la base d'un **montant forfaitaire fixé à 250 euros par jour et par jeune, dans la limite de cinq jours**, via le Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE).

Désormais, **selon les nouvelles modalités** prévues par le projet de loi de finances pour 2019, **l'aide est augmentée à 500 euros par jeune évalué**. Par ailleurs, un **remboursement forfaitaire de l'hébergement des jeunes est également prévu, dans la limite de 90 euros par jour pendant les 14 premiers jours puis de 20 euros les 9 jours suivants**. Ces financements devront aussi permettre de proposer un bilan de santé et une prise en charge sanitaire de premier recours aux jeunes concernés.

Source : commission des finances du Sénat

- d'autre part, **47 millions d'euros** au titre du **financement partiel par l'État des dépenses d'aide sociale à l'enfance engagées pour les MNA**. Lorsque l'évaluation conclut à la minorité et l'isolement du jeune, **celui-ci est**

¹ Cette enveloppe comprend les dépenses directes mais également les coûts de personnel et de contentieux assumés par les départements, calculés sur la base des 32 202 MNA accueillis par les départements en 2018.

pris en charge par le département au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), selon le dispositif de répartition nationale. Ce montant de 47 millions d'euros correspond - selon un arrêté du 27 août 2019 - au financement par l'État des 75 % de MNA supplémentaires pris en charges par l'ASE, à hauteur de 6 000 euros par jeune, au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017. **Les critères de financement étatique sont de plus en plus restreints d'année en année.** (cf. *infra*).

Un financement « exceptionnel » de l'État qui s'étiole

Ce financement partiel par l'État des dépenses d'aide sociale à l'enfance engagées pour les MNA avait été introduit dans le projet de loi de finances pour 2018.

En 2018, l'enveloppe prévue de 66,8 millions d'euros prévoyait la prise en charge par l'État de **30 % des dépenses d'aide sociale à l'enfance engagées pour le nombre de mineurs supplémentaires présents au 31 décembre 2017, par rapport au 31 décembre 2016.** Cette enveloppe correspondait ainsi au versement par l'État de 12 000 euros par jeune (qui correspond à 30 % de 40 000 euros, le coût de la prise en charge d'un MNA), au-delà de 13 000 jeunes accueillis, chiffre constaté au 31 décembre 2016.

En 2019, l'enveloppe n'était plus de 12 000 euros par jeune « supplémentaire » mais de 6 000 euros, soit 15 % des dépenses d'ASE supplémentaires.

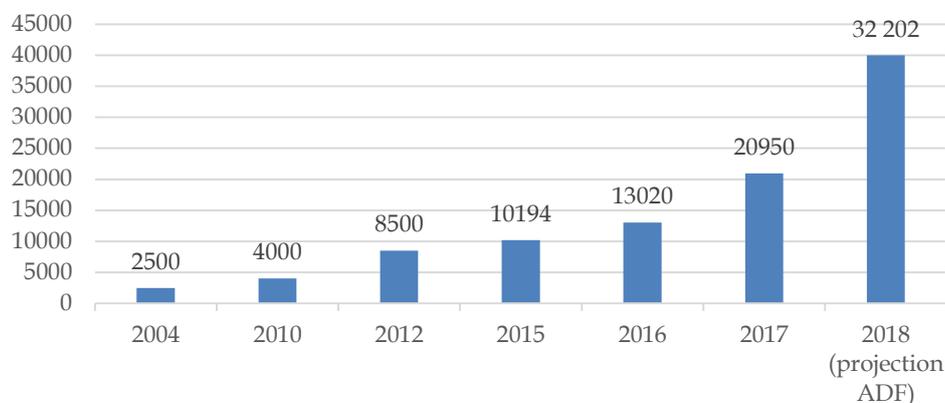
Cette enveloppe prévue n'est pas à la hauteur des enjeux, bien qu'une baisse du nombre de MNA s'amorce, d'autant que d'autres points d'inquiétudes surgissent selon les informations transmises à vos rapporteurs :

- **S'agissant, d'abord, de la mise en œuvre de l'application d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM)** utilisée par les préfetures, qui sur certains territoires, se heurte à des difficultés d'entente entre préfetures et départements ;

- **s'agissant de la saisine directe des juges par les mineurs,** qui pourrait conduire à une augmentation de décisions d'évaluation de la minorité ;

- **s'agissant de la question de l'isolement du mineur,** qui semblerait, dans des cas de plus en plus nombreux, ne pas se confirmer. Certains départements regrettent que ce critère d'isolement ne soit pas attentivement regardé au profit du seul critère de la minorité.

Nombre de MNA pris en charge par les conseils départementaux



Source : rapport d'information d'Élisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy, fait au nom de la commission des affaires sociales, « Mineurs non accompagnés : répondre à l'urgence qui s'installe » (juin 2017), p. 24

Vos rapporteurs considèrent qu'une partie du dispositif doit être repris par l'État conformément à un des scénarii envisagés par la mission conjointe ADF/Gouvernement. **L'État doit, d'une part, reprendre à sa charge la phase d'évaluation et d'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineures entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée, et d'autre part augmenter ses remboursements s'agissant des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE).**

La prise en charge de ces mineurs non accompagnés relève pour vos rapporteurs spéciaux d'une **mission régalienn**e, devant être assumée par l'État, qui doit **prendre ses responsabilités sur un sujet relevant de la politique nationale d'immigration.**

F. L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ, UNE MOBILISATION NÉCESSAIRE POUR CONSOMMER LES CRÉDITS

Les crédits alloués pour 2020 sont en augmentation par rapport à 2019 (de 6,9 millions d'euros à 9,92 millions d'euros) afin de développer l'insertion des personnes souffrant d'autisme en milieu professionnelle ordinaire, dans le cadre de la stratégie nationale pour l'autisme. À ces crédits budgétaires s'ajoute la participation de l'AGEFIPH et le FIPHFP pour le secteur public.

Ce dispositif d'« **emploi accompagné** », créé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels permet d'**expérim**enter sur l'ensemble du territoire un accompagnement de personnes très éloignées de l'emploi en

leur offrant un suivi médico-social et du service public de l'emploi ainsi qu'en garantissant un soutien à l'employeur

Vos rapporteurs saluent la finalité de ce dispositif, de promouvoir l'insertion professionnelle des personnes handicapées en milieu ordinaire et **regrettent une montée en charge trop faible**. **Au 31 décembre 2018, 54 structures gestionnaires** des dispositifs d'emploi accompagné assuraient l'accompagnement vers et dans l'emploi de 1 228 personnes en situation de handicap, ainsi qu'auprès de 441 employeurs.

Les crédits prévus pour 2018 – qui ont été versés aux agences régionales de santé pour la mise en œuvre du dispositif – **ont ainsi été largement sous-consommés**, sans que le détail de cette sous-consommation n'ait été communiqué à vos rapporteurs. D'après les réponses au questionnaire budgétaire, cette sous-utilisation de crédits s'expliquerait par le délai nécessaire pour la mise en œuvre du premier conventionnement en gestion. Ainsi, ces crédits ont été versés, en 2019, dans certaines régions aux porteurs de projets.

Vos rapporteurs s'interrogent alors sur l'utilisation des crédits prévus pour 2019 (6,9 millions d'euros) et in fine des crédits prévus pour 2020. Ils souhaitent ainsi que soient identifiés les facteurs de blocage à cette montée en charge, qui **doit être encouragée, car l'emploi accompagné constitue un dispositif utile pour l'insertion professionnelle, en milieu ordinaire, des travailleurs handicapés**.

II. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT SE TRADUIRE EN ACTES

Le programme 137 intervient principalement par des subventions versées à des associations assurant **des missions de service public ou d'intérêt collectif**, qui interviennent tant en matière de **lutte contre les violences sexistes** que pour promouvoir **l'égalité entre les femmes et les hommes**. Les associations subventionnées bénéficient, pour certaines d'entre elles, d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) qui permet d'inscrire leurs actions dans le cadre des priorités ministérielles.

A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS À L'EURO PRÈS DONT LA RÉPARTITION EST DIFFICILEMENT LISIBLE

1. 29,8 millions de crédits de paiement pour 2020, comme en 2019

Les crédits pour 2020 s'établissaient à 29 845 831 euros, dans le projet de loi de finances initiale, soit une diminution de 25 750 euros, due à une mesure de périmètre. Ce montant avait été transféré vers le programme

354 « *Administration territoriale de l'État* », afin d'étendre à tous les départements d'outre-mer la mutualisation des moyens de fonctionnement courant des directions régionales aux droits des femmes au sein des préfectures. Toutefois, **un amendement adopté à l'Assemblée nationale**, en cours de lecture, à l'initiative du Gouvernement, **a permis de rétablir les crédits du programme, en ouvrant 25 720 euros supplémentaires.**

Évolution des crédits de paiement du programme 137 entre 2019 et 2020

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Evolution 2019-2020
Action 21- Politiques publiques - accès au droit	22 412 048	22 412 048	0,00%
Action 22 - Partenariats et innovations	5 899 426	5 899 426	0,00%
Action 23 - Soutien du programme égalité entre les femmes et le hommes	1 560 107	1 534 357	-1,65%
Total programme 137	29 871 581	29 845 831	-0,09%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

Par ailleurs, ce programme faisait l'objet d'une sous-exécution récurrente depuis 2014. Vos rapporteurs soulignent toutefois qu'en 2018 le taux d'exécution était en net progrès, puisque s'élevant à **97,3 % en crédits de paiement. L'augmentation des crédits, en loi de finances initiale, n'a d'intérêt** pour le programme et les actions concernés que **si les crédits sont ouverts et exécutés.** Ils espèrent que ces efforts seront poursuivis en 2019.

2. Une maquette budgétaire peu lisible, obscurcissant l'information des parlementaires

La maquette budgétaire du programme a été totalement refondue l'occasion du projet de loi de finances pour 2019.

Évolution de la maquette budgétaire du programme 137

Ancienne maquette	Nouvelle maquette
Action 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	Action 21 – Politiques publiques - accès au droit (<i>dispositifs spécifiques portant sur des actions d'information et d'orientation des femmes, sur la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de violences physiques et sexuelles et sur des actions de prévention et lutte contre la prostitution</i>).
Action 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	Action 22 – Partenariats et innovations (<i>actions innovantes et partenariats visant à développer la culture de l'égalité et l'égal accès des femmes à la vie sociale, dont la mise en œuvre du plan interministériel pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes</i>)
Action 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	Action 23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (<i>dépenses de communication et de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes</i>)
Action 14 – Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	
Action 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	

Source : commission des finances du Sénat

Toutefois, cette nouvelle décomposition en actions plus resserrées nuit à la lisibilité des crédits du programme. Les crédits spécifiques à la promotion de l'égalité femmes-hommes, aux violences faites aux femmes et à la lutte contre la prostitution ne sont plus clairement identifiés et identifiables.

Vos rapporteurs regrettent ainsi ce manque de lisibilité, qui nuit à leur bonne information. Ils souhaiteraient que le ministère veille, dans les documents budgétaires, à mettre en avant la spécificité des crédits précités.

Par ailleurs, s'agissant du suivi de la performance, **vos rapporteurs s'interrogent d'une part sur la pertinence du nouvel indicateur « mesurer l'impact de la culture de l'égalité »** qui semble plus correspondre à un indicateur d'activité que de performance et d'autre part sur **la suppression d'un sous-indicateur visant à mesurer le taux d'appels traités par le collectif féministe contre le viol.** Cette suppression de la maquette de performance 2019 a été justifiée par le manque de moyens de la structure qui ne permettait pas de faire face à la forte hausse du nombre d'appels. **Vos rapporteurs jugent quelque peu surprenant la suppression d'un indicateur au motif qu'il a de mauvais résultats.**

**B. LOIN DU MILLIARD D'EUROS ANNONCÉ PAR LE GOUVERNEMENT
POUR L'ÉGALITÉ ET LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX
FEMMES**

Des annonces ministérielles ont récemment été faites indiquant que le budget de l'État avait doublé en 2020, s'agissant des mesures visant à l'égalité femmes-hommes et la lutte contre les violences faites aux femmes, pour s'établir à 1,116 milliard d'euros.

Vos rapporteurs souhaitent, comme certaines associations ont pu le démontrer, rétablir la réalité des chiffres, à l'aune du document de politique transversale » (DPT) annexé au projet de loi de finances. Ce document, réalisé par le Gouvernement, permet de retracer les crédits prévus dans les différents programmes budgétaires contribuant à la politique d'égalité et de lutte contre les violences faites aux femmes.

**Crédits inscrits au DPT « politique de l'égalité
entre les hommes et les femmes » en 2020**

Programmes budgétaires	Exécution 2018		LFI 2019		PLF 2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
P137 Égalité entre les femmes et les hommes	29 352 858	29 076 722	29 871 581	29 871 581	29 871 581	29 871 581
P129 Coordination du travail gouvernemental	3 971 157	3 759 775	1 746 131	1 957 513		
P124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	19 178 106	19 178 106	18 679 475	18 679 475	18 212 488	18 212 488
P140 Enseignement scolaire public du premier degré	70 549 687	70 549 687	71 804 206	71 804 206	72 659 164	72 659 164
P141 Enseignement scolaire public du second degré	58 789 178	58 789 178	64 858 036	64 858 036	65 627 315	65 627 315
P219 Sport	7 615 066	7 615 066	8 602 439	8 602 439	8 602 439	8 602 439
P123 Condition de vie outre-mer	285 000	285 000	250 000	250 000	250 000	250 000
P150 Formations supérieures et recherche universitaire	167 700	167 700	165 000	165 000	166 000	166 000
P172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	335 000	335 000	105 000	105 000	105 000	105 000
P159 Expertise, économie sociale et solidaire, information géographique et météorologie			120 000	120 000	140 000	140 000
P148 Fonction publique	59 837 493	58 442 045	58 824 782	58 624 782	63 398 716	63 178 652
P204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	288 000	288 000	288 000	288 000	263 000	263 000
P101 Accès au droit et à la justice	8 481 786	8 203 684	9 073 137	9 073 137	9 850 000	9 850 000
P182 Protection judiciaire de la jeunesse	66 220	66 220	70 000	70 000	70 000	70 000
P216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	11 030 030	12 044 599	10 100 000	9 042 239	11 200 000	11 200 000
P185 Diplomatie culturelle et d'influence	161 100	161 100	91 655	91 655	91 655	91 655
P209 Solidarité à l'égard des pays en développement	37 502 482	37 502 482	5 116 102	51 116 102	66 676 967	66 676 967
P110 Aide économique et financière au développement	101 881 928	156 002 777	138 630 931	159 198 680	767 792 596	209 037 359
P217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables, 21656	21 656	24 456	987 185	987 185	1 817 628	1 817 628
Total	409 514 447	462 491 597	419 383 660	484 905 030	1 116 794 549	557 819 248

Source : commission des finances du Sénat d'après le document de politique transversale

La lecture de ce document conduit vos rapporteurs à émettre trois séries d'observations :

- le montant de 1,116 milliard évoqué par le ministère correspond non pas à des crédits de paiement, pouvant être consommés dans l'année, mais à des autorisations d'engagement qui constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées et pouvant être échelonnées sur plusieurs exercices budgétaires. Le montant des crédits de paiement s'élève à 557,8 millions d'euros ;

- par ailleurs, l'augmentation du budget consacré à l'égalité entre 2019 et 2020 s'explique principalement par le triplement des fonds alloués aux programmes de diplomatie culturelle et d'influence, de solidarité à l'égard des pays en développement et d'aide économique et financière au développement. Ce montant destiné à financer des programmes déployés à l'étranger représente 834,5 millions d'euros en AE et 275,8 millions d'euros en CP ; il correspond ainsi au trois quart du montant total des AE et CP de cette politique transversale ;

- en outre, sur les 282 millions d'euros de crédits affectés à des actions sur le territoire, **presque la moitié de cette enveloppe correspond aux efforts d'éducation à l'égalité entre les sexes dans les écoles, collèges et lycées**. La contribution financière de ces programmes est calculée à partir des rémunérations des enseignants, en appliquant le coût d'emploi des professeurs des écoles/d'histoire géographie à la part consacrée, auprès de leurs élèves, à la sensibilisation à l'égalité entre les sexes et à lutte contre les discriminations sexistes.

Des budgets intégrant l'égalité : une expérimentation à poursuivre

Le Gouvernement avait annoncé l'expérimentation d'un budget sensible au genre autour de quelques programmes budgétaires pour le PLF 2020, en évaluant la démarche et en l'étendant progressivement à d'autres programmes. La budgétisation intégrant l'égalité conduit, en effet, à se demander si la collecte (impôts, taxes, cotisation...) et la distribution des crédits publics (subventions, investissements, fonctionnement...) renforcent, ou diminuent, les inégalités entre les sexes.

Pour le moment, cette expérimentation semblerait se traduire uniquement par l'apparition de nouveaux indicateurs de performance dans les maquettes budgétaires. Ainsi ont été créés, au sein du programme 304, deux indicateurs mesurant « la part des familles monoparentales allocataires du RSA sans emploi, qui reprennent une activité et accèdent à la prime d'activité » et « la part des femmes allocataires de la prime d'activité qui ouvre le droit à une bonification ». **Vos rapporteurs saluent ces premières mises en œuvre, qui doivent être poursuivies.**

C. LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : L'ÉPINEUSE QUESTION BUDGÉTAIRE

Vos rapporteurs reconnaissent les efforts entrepris par le Gouvernement sur ce sujet, qui est cependant parfois enclin à s'attribuer la création de mesures déjà existantes ou à faire fi des politiques passées.

Cette remarque faite, vos rapporteurs ne nient pas l'ambition du Gouvernement sur ce sujet, mais elle semble pour le moment **se heurter sur l'épineuse question budgétaire.**

1. Une diminution des crédits du programme 137 et aucune enveloppe budgétaire, à ce stade, pour financer les mesures du Grenelle

Une partie des crédits du programme 137 sont affectés à la prévention des violences faites aux femmes. **Ils sont en diminution entre 2019 et 2020, passant de 13,8 millions d'euros à 13,3 millions d'euros.**

Mesures de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes prévues dans le programme 137 - PLF pour 2020

(en millions d'euros)

Au niveau local	8,4
Dispositifs de prise en charge des femmes victimes de violences, les structures d'accueil de jour, les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation	6,2
Référents départementaux pour les femmes victimes de violences au sein du couple	0,1
Associations chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution	2,1
Au niveau national	4,9
Plateforme téléphonique 39.19 « Violences femmes info », numéro national de référence d'accueil téléphonique et d'orientation des femmes victimes de violences	1,6
Associations nationales engagées pour l'accès aux droits et pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles, la prostitution et la traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle	2,1
AFIS	1,2
Total	13,3

Source : commission des finances

Par ailleurs, les crédits inscrits, dans le projet de loi de finances pour 2020, sur le programme 137 et les autres programmes concernés, ne comprennent pas, à ce stade, **de financement pour les mesures annoncées dans le cadre du Grenelle contre les violences conjugales**. Vos rapporteurs interrogeront ainsi la Ministre, en séance publique, sur les modalités de financement de ce Grenelle, qui devraient être annoncées le 25 novembre prochain.

Grenelle des violences conjugales : des mesures importantes mais pas de financement à ce stade

Le Grenelle contre les violences conjugales s'est ouvert le 3 septembre 2019, **en écho au 39 19, le numéro d'écoute anonyme et gratuit destiné aux femmes victimes de violence**, à leur entourage, aux témoins ainsi qu'aux professionnels concernés. Depuis le 1^{er} janvier, 134 femmes sont mortes tuées par leur conjoint ou leurs ex-compagnons.

À l'ouverture du Grenelle, **10 mesures d'urgence ont été annoncées pour :**

- **protéger les femmes victimes de violences en les mettant à l'abri** : création de 1 000 nouvelles places d'hébergement et de logement temporaires à partir du 1^{er} janvier 2020 ; faciliter l'accès des femmes victimes de violences à la garantie Visale (garantie locative) ; lancement d'une plateforme de géolocalisation à destination des professionnels afin d'identifier rapidement les places d'hébergement réservé disponibles à proximité ;
- **protéger les femmes victimes de violences en les éloignant réellement de leurs agresseurs** : mise en place d'un dispositif électronique anti-rapprochement dans les 48 heures après le prononcé de la mesure dans le cadre d'une ordonnance de protection ou d'un contrôle judiciaire. ;
- **garantir aux femmes victimes de violences une protection tout au long de la chaîne pénale** : lancement d'un audit de 400 commissariats et gendarmerie, mise en place d'une grille d'évaluation du danger dans tous les services de police et de gendarmerie, généralisation de la possibilité de déposer plainte dans les hôpitaux, mise en place d'un « retex » (retour d'expérience) au niveau local suite à un féminicide.
- **protéger la mère et ses enfants en limitant l'exercice de son autorité parentale par le père violent** : possibilité pour le juge pénal de suspendre ou d'aménager l'exercice de l'autorité parentale et suspension de plein droit de l'autorité parentale en cas de féminicide dès la phase d'enquête ou d'instruction.

Le 29 octobre dernier, un point d'étape a été réalisé. Parmi les 65 recommandations formulées par les groupes de travail du Grenelle, se trouvent notamment la création d'un «brevet contre la violence dans les écoles», une meilleure formation des forces de l'ordre, une prise en charge plus importante des soins psychologiques, ou encore l'évolution du secret médical.

Les mesures qui seront prises et leurs modalités de financement devront être annoncées le 25 novembre, journée internationale contre la violence à l'égard des femmes. Vos rapporteurs y seront attentifs.

Sur le sujet du financement des mesures de lutte contre les violences conjugales, **vos rapporteurs souhaitent mettre en avant une étude tout à fait intéressante**, réalisée par le Haut Conseil à l'égalité, le Conseil économique, social et environnemental, le fonds pour les femmes en Méditerranée et *Women's Worldwide web*. Cette étude, intitulée, «**Où est l'argent contre les violences faites aux femmes ?** », réalisée en novembre 2018, estimait qu'une prise en charge «de qualité» des femmes victimes de violences nécessiterait au minimum 506 millions d'euros par an, voire 1,1 milliard, selon l'hypothèse la plus haute. En 2019, seuls 79 millions d'euros y auraient été consacrés, selon les calculs réalisés dans ce rapport (*cf.infra*).

Évaluation des moyens existants sur la base du PLF 2019

Poste de coût	Budget nécessaire estimé (hypothèse basse)	Budget existant	Source
Campagne d'information	10,0	4,0	Programme 137 et 129
Dispositif d'accueil, orientation et accompagnement	193,6	15,0	Programmes 137 et 101 DPT Égalité femmes-hommes PLF 2019
Permanence téléphonique	3,5	1,5	Programme 137 DPT Égalité femmes-hommes PLF 2019
Formation continue obligatoire des professionnels de la sécurité (policiers et gendarmes)	6,5	-	Donnée non disponible
Formation continue obligatoire des professionnels de la santé (médecins urgentistes, généralistes, gynécologues, psychiatres, sages-femmes, infirmiers.e.s)	6,6	-	Donnée non disponible
Intervenants sociaux en commissariat de police et brigade de gendarmerie (ISCG)	20,0	10,4	261 ISCG en 2018 (SOFE/DGCS)
Places d'hébergement en centres dédiés et spécialisés	193,2	40,7	Programme 177 DPT Égalité femmes-hommes PLF 2019
Téléphone « grave danger »	1,3	1,0	Min. Justice
Formation continue obligatoire des professionnels de la justice (magistrats.e.s/avocat.e.s)	0,1	-	Donnée non disponible
Alignement Aide juridictionnelle	0,9	-	Disposition existante
Dispositif d'accès aux soins dans une approche globale et spécialisée	24,2	4,0	Appel à projet unités de psychotrauma – Min Santé
Recherche et développement	46,0	2,1	« Projets innovants en faveur de l'égalité dont appel à projets violences » - Programme 137 - DPT Égalité femmes-hommes PLF 2019
TOTAL	506,1	78,7	

Évaluation des moyens nécessaires

Poste de coût	Hypothèse basse (millions d'euros)	Hypothèse haute (millions d'euros)
ETAPE 1 – ACCOMPAGNER LA REVELATION DES FAITS ET L'ACCES AUX DROITS		
Campagne d'information	10,0	10,0
Dispositif d'accueil, orientation et accompagnement	193,6	450,0
Permanence téléphonique	3,5	3,5
Formation continue obligatoire des professionnels de la sécurité (policiers.e.s et gendarmes)	6,5	6,5
Formation continue obligatoire des professionnels de la santé (médecins urgentistes, généralistes, gynécologues, psychiatres, sages-femmes, infirmiers.e.s)	6,6	6,6
Intervenants sociaux en commissariat de police et brigade de gendarmerie (ISCG)	20,0	20,0
ETAPE 2 – METTRE EN SECURITE		
Places d'hébergement en centres dédiés et spécialisés	193,2	449,2
Dispositif Téléphone « grave danger »	1,3	1,3
ETAPE 3 – ACCOMPAGNER LA PHASE JUDICIAIRE		
Formation continue obligatoire des professionnels de la justice (magistrats.e.s et avocat.e.s)	0,1	0,1
Alignement du règlement de l'aide juridictionnelle accusé/partie civile	0,9	2,2
ETAPE 4 – ACCOMPAGNER JUSQU'A LA SORTIE EFFECTIVE ET DURABLE		
Dispositif d'accès aux soins dans une approche globale et spécialisée	24,2	56,2
BESOINS EN RECHERCHE ET DEVELOPPEMENT		
Recherche et développement	46,0	100,6
TOTAL	506,1	1 106,3

Source : « Où est l'argent contre les violences faites aux femmes ? », novembre 2018, HCE

2. Des associations qui ont connu une augmentation de leurs demandes, à la suite du mouvement « *me too* », sont fragilisées alors qu'elles constituent des piliers essentiels de cette politique

Les associations pour les droits des femmes jouent un rôle essentiel dans la prévention et la parcours de sortie des femmes victimes de violences, en offrant un service de conseil, d'accès à l'information, de mise à l'abri notamment.

Elles font face à un afflux de demandes, à la suite du mouvement « *me too* », qui n'a pas été entièrement compensé par des ressources budgétaires correspondantes. Seul un nombre restreint d'associations a bénéficié d'une légère hausse de leurs crédits.

L'association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AFVT) a ainsi connu une hausse de demandes, après le mouvement « *me too* » qui ne s'est jamais arrêtée. Elle reçoit, depuis, 6 à 9 demandes d'ouvertures de dossiers par semaine, qu'elle ne peut – faute de moyens – toutes traiter. Vos rapporteurs souhaitent rappeler, dans ce rapport, le travail remarquable fait par cette association, en particulier, qui est la seule à agir dans le champ des violences au travail.

Outre le montant des financements, ce sont également les modalités de financement qui posent problème. Des versements de subvention tardifs dans l'année conduisent « au mieux » les associations à utiliser leur trésorerie et « au pire » mettent en péril leurs actions.

Des associations reçues par vos rapporteurs n'avaient pas encore reçu le versement des subventions pour l'année en cours, ni d'ailleurs obtenu d'accord du ministère s'agissant du renouvellement de leurs conventions pour 2020. Cette situation n'est pas acceptable.

Vos rapporteurs considèrent qu'il est essentiel de donner de la visibilité aux associations, le financement pluri-annuel devant être encouragé. De même, ces associations font face à un morcellement des financements les incitant à une « course aux ressources ». Le mécénat n'étant pas une ressource aisément mobilisable pour les associations, vos rapporteurs saluent l'amendement adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du député Erwan Balanant, prévoyant une hausse de la réduction d'impôts de 66 % à 75 % durant une période d'expérimentation de deux ans.

3. Le financement de la lutte contre la prostitution : un manque de volonté politique

Évolution des crédits alloués à la prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains

(en euros)

	2016		2017		2018		2019		2020
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	PLF
Crédits niveau national (associations nationales)	nc	538 000	523 000	895 500	520 000	320 000	520 000	nc	nc
AFIS	nc	0	3 785 376	50 000	2 376 000	645 236	1 980 000	nc	1 200 000
Crédits déconcentrés (Associations locales)	nc	2 585 887	2 320 069	1 812 276	2 124 878	2 597 239	2 100 000	nc	2 100 000
Total action 15	4 983 960	3 123 887	6 264 755	2 757 776	5 020 878	3 562 475	4 580 000	nc	3 300 000

Source : DGCS

L'évolution des crédits révèle une sous-consommation récurrente du dispositif ainsi qu'une diminution des crédits pour 2020.

Ces crédits financent, d'une part, **le parcours de sortie de la prostitution** et d'insertion sociale et professionnelle, prévu par la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées. Ce parcours, proposé aux personnes victimes de la prostitution et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, doit leur permettre notamment de bénéficier d'une **aide financière à la réinsertion sociale et professionnelle (AFIS)** ainsi que d'un **accompagnement social** et professionnel afin d'accéder à des alternatives à la prostitution.

D'autre part, **ces crédits permettent de subventionner les associations têtes de réseau** en matière de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains, en particulier les associations « Amicale du nid », « Accompagnement lieu d'accueil » et « Mouvement du Nid ». Les crédits versés aux associations sont essentiels car, ce sont elles qui mettent en œuvre le dispositif sur le terrain.

Cette sous-consommation des crédits, résulterait, pour les associations spécialisées, du manque de moyens de celles-ci pour faire vivre le dispositif, comme l'avaient noté vos rapporteurs dans leur rapport budgétaire pour le projet de loi de finances pour 2019. **Vos rapporteurs rappellent ainsi leur attachement à maintenir un niveau de financement suffisant aux associations** – qui sont actuellement fragilisées – et souhaitent que le **Gouvernement s'attèle à la mise en œuvre effective du dispositif.**

Le parcours de sortie de la prostitution : un maigre bilan

Dans le cadre du déploiement du parcours de sortie de la prostitution, **au 15 mars 2019** :

- 62 commissions départementales installées sous l'autorité des préfets (55 au 30 novembre 2018), dont 32 commissions avec examen de demandes (21 au 30 novembre 2018).
- 105 associations agréées pour la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution (85 au 30 novembre 2018).
- 183 parcours de sortie de la prostitution autorisés par décision préfectorale (24 personnes en 2017 – 89 personnes en 2018 – 113 au 30 novembre 2018).

Source : DGCS

III. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UNE NOUVELLE BAISSSE DES CRÉDITS DES MINISTÈRES SOCIAUX, IMPACTÉS PAR LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT À VENIR

Le programme 124 porte **l'ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux** (ministère de la santé et solidarité, du travail et du sport), c'est-à-dire les dépenses de personnel et de fonctionnement liées aux directions centrales et déconcentrées de la cohésion sociale, de la jeunesse et des sports, ainsi que la contribution de l'État au fonctionnement des agences régionales de santé (ARS)¹.

À la suite de la **réorganisation des ministères sociaux** intervenue en 2013, les fonctions support des ministères des affaires sociales et de la santé et du travail et de l'emploi ont été mutualisées, à travers **la création du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS)**.

Les crédits du programme diminuent de 11,75 % à périmètre courant entre 2019 et 2020. Cette baisse s'inscrit dans la trajectoire fixée par le Gouvernement depuis 2018 d'une diminution des dépenses, les ministères sociaux font ainsi partie des ministères non prioritaires, touchés de manière importante par les mesures d'économies budgétaires.

Toutefois, cette diminution doit être nuancée par les mesures de transfert et de périmètres dont fait l'objet ce programme en 2020.

¹ S'agissant des dépenses de fonctionnement, ne sont incluses que les directions déconcentrées d'outre-mer ; les dépenses des directions déconcentrées de métropole ont été transférées au programme 333.

**Évolution des crédits de paiement du programme 124 entre 2019 et 2020
(à périmètre courant)**

(en euros)

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2019	Demandés pour 2020	Evolution 2019-2020
Action 10 - Fonctionnement des services	17 488 941	16 071 270	-8,11%
Action 11 - Systèmes d'information	47 277 011	48 542 911	2,68%
Action 12 - Affaires immobilières	62 801 955	56 721 413	-9,68%
Action 14 - Communication	5 629 562	6 529 562	15,99%
Action 15 - Affaires européennes et internationales	5 185 559	4 685 559	-9,64%
Action 16 - Statistiques, études et recherche	9 360 138	9 360 138	0,00%
Action 17 - Financement des agences régionales de santé	590 028 018	563 220 479	-4,54%
Action 18 - Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	226 761 797	230 372 950	1,59%
Action 19 - Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	294 092 956	156 492 522	-46,79%
Action 20 - Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	14 220 151	13 496 941	-5,09%
Action 21 - Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	48 564 215	55 348 024	13,97%
Action 22 - Personnels transversaux et de soutien	135 037 743	118 977 912	-11,89%
Action 23 - Politique de ressources humaines	22 961 571	25 729 340	12,05%
Total hors titre 2	760 732 755	730 860 672	-3,93%
Total titre 2	718 676 862	574 688 349	-20,04%
Total programme 124	1 479 409 617	1 305 549 021	-11,75%

Source : commission des finances d'après projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2020

A. LA RÉFORME DE L'ORGANISATION DE L'ÉTAT VA IMPACTER LES CRÉDITS ET ACTIONS DU PROGRAMME

La réforme de l'organisation de l'Etat – initiée par les circulaires du Premier ministre des 5 et 12 juin 2019 – **pourrait conduire au regroupement de la partie cohésion sociale des directions régionales** de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). **La même transformation serait transposée au niveau départemental.**

Ces réformes sont justifiées par la volonté de créer un nouveau réseau de compétences d'insertion sociale et professionnelle, pour le futur service public de l'insertion. La partie des missions jeunesse et sport des DRJSCS serait transférée aux nouvelles délégations académiques régionales sous l'égide des recteurs au sein du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse.

Par ailleurs, ce programme verra les conséquences de la mutualisation des fonctions support au sein des futurs secrétariats généraux communs aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (DDI) qui se déploiera courant 2020.

Sur le plan budgétaire, ces réformes se traduiront en 2020, dans le cadre du programme 124 par :

- le transfert des **1529 emplois et la masse salariale des cadres techniques sportifs (CTS)** sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative », soit un transfert au programme 219 « sport » de 121 086 932 euros.

- **le transfert de 246 emplois et de 13,86 millions d'euros de crédits de titre 2 vers le programme 354** « Administration territoriale de l'État », en vue de la création des secrétariats généraux communs aux préfetures et DDI.

- **une enveloppe de 2,8 millions d'euros pour accompagner les personnels dans le cadre des réorganisations territoriales de l'État** qui impacteront fortement les DR-D-JSCS, au travers de mesures d'accompagnements de mise en place de bilans de compétence, de formations des agents notamment.

B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FONCTIONNEMENT

1. Une diminution des dépenses de personnel sous l'effet de la réduction du schéma d'emplois

À périmètre courant, les dépenses de personnel (titre 2) baissent de 20 %. Néanmoins, ce pourcentage est à relativiser au vu du nombre important de mesures de transferts. Une diminution des dépenses de personnel est toutefois observée, à périmètre constant, en raison principalement de la poursuite de la réduction des effectifs.

Le schéma d'emploi des ministères sociaux (hors ARS) prévoit, ainsi, **une réduction de - 203 ETPT en 2020.**

Sur la période 2017-2019, le plafond d'emplois, hors opérateurs, du programme 124 a connu **une baisse de 706 ETPT**, dont une réduction de 415 ETPT au titre de la maîtrise des effectifs de l'État sur le quinquennat. Depuis 2015, des économies suivantes ont été générées sur les dépenses de titre 2 :

Économies réalisées au titre du schéma d'emploi depuis 2015

	2015	2016	2017	2018
Impact du schéma d'emploi en M€	-7,0	-9,6	-4,4	-6,3

Sur la période 2019-2022, de nouvelles économies sont ou seront réalisées, s'agissant des dépenses de personnel :

Économies prévues au titre du schéma d'emploi sur la période 2019- 2022

	LFI 2019	PLF 2020	Trajectoire 2021	Trajectoire 2022
Impact du schéma d'emploi en M€	-10,3	-7,2	-6,5	-6,2

2. Une diminution des dépenses « support » sous l'effet de processus de rationalisation des moyens et de mesures d'économie budgétaires

Ces dépenses diminuent de 4 % à périmètre courant et de 5 % à périmètre constant.

S'agissant des dépenses de fonctionnement, elles diminuent de 8,11% à périmètre courant et de 1 % à périmètre constant, par rapport à 2019. Dans le cadre du nouveau triennal 2020-2022, de nouveaux objectifs d'économie de réduction des dépenses de fonctionnement courant ont été fixés pour le programme 124 à hauteur de - 0,1 million par an.

S'agissant des dépenses d'immobilier, elles diminuent également, à hauteur de 9,8 %, à périmètre courant. Cette baisse s'inscrit dans une volonté de rationalisation de la politique immobilière de l'État, visant le **maintien des sites domaniaux actuels accompagné de la réduction du nombre d'immeubles locatifs privés.**

Dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), **l'ensemble des agents des ministères sociaux devrait être localisé dans deux bâtiments domaniaux** (l'un existant à Duquesne, l'autre à construire à Malakoff) à l'horizon 2024, permettant de libérer trois locations privées. Ces dépenses inscrites en 2020 financent ainsi des crédits d'étude et d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour ces futurs travaux. Ce nouveau projet remplace celui un temps envisagé d'une acquisition dans le secteur privé pour lequel 300 millions d'euros avaient été provisionnés en 2019 dans la loi de programmation des finances publiques. **Vos rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'encourager cette politique de densification du parc domanial et de réduction du locatif, qui est à la fois plus efficiente et rationnelle.**

Il convient, ainsi, de noter que **les ministères sociaux ont atteint les objectifs de regroupement et de densification de leur précédent SPSI en 2015, en avance d'un an sur le calendrier prévisionnel**. Ainsi, les dernières opérations immobilières ont permis de libérer 22 310 m² depuis 2014 générant de substantielles économies complétées par la renégociation d'un bail du site de Mirabeau en 2016. Au total, en 2017, **la surface globale occupée par l'administration des ministères sociaux atteint 107 673 m² de surface utile brute (SUB), dont la part domaniale représente 46 % soit 49 589 m²**.

**Surfaces occupées par l'administration centrale
des ministères sociaux en 2018**

	Parc Domanial			Parc Locatif			Total
	Duquesne*	Hôtel du Châtelet	Nantes	Sud-Pont	Mirabeau	Avenue de France	
SUB en m² (Surface utile brute)	45 672	3 917	186	24 806	20 264	12 828	107 673
SUN en m² (surface utile nette)	28 346	2 015	165	15 278	12 729	7 183	65 826
Ratio d'occupation**							12,3
Loyers 2018			26 906	13 131 077	11 534 788	7 493 261	32 186 032
Charges locatives				2 032 168	2 878 709	839 298	750 175

*Chiffres « Duquesne » y compris Cabinets / ** ne prend pas en compte l'hôtel du Châtelet

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des **dépenses informatiques**, elles augmentent de 2 %, permettant de financer la **modernisation et sécurisation des serveurs des ministères**, qui devront notamment permettre aux ministères sociaux de réaliser les gains de productivité nécessaires, pour respecter la trajectoire financière imposée aux ministères sociaux.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté trois articles additionnels rattachés à la présente mission (articles 78 *octodecies*, *novodecies*, et *vicies*) commentés ci-après.

En outre, à l'initiative du Gouvernement et des députés, l'Assemblée nationale a adopté 6 modifications de crédits correspondant à 16 amendements et visant à :

- **augmenter les crédits du programme « Inclusion sociale et protection des personnes »** de 44,1 millions d'euros pour financer la mise en œuvre de la stratégie de prévention et protection de l'enfance annoncée le 14 octobre 2019 (30 millions d'euros), les modifications du mode de calcul de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) (14 millions d'euros), et la nouvelle allocation d'aide à la vie familiale et sociale (0,1 million d'euros) ;

- **minorer les crédits du programme « Inclusion sociale et protection des personnes »** de 162 millions d'euros pour abonder les crédits d'un nouveau programme « Évaluation et hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés » au sein de la mission ;

- **augmenter les crédits du programme « Égalité entre les femmes et les hommes »** de 25 750 euros pour corriger la mesure de transferts « sortante » intervenue sur le programme ;

- **transférer, au sein du programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », 1,102 millions d'euros de crédits** correspondant à la masse salariale de 14 ETPT du plafond d'emploi des agences régionales de santé (ARS) vers le plafond d'emploi du programme. Ce transfert permettra de financer ces ETPT au sein du futur service à compétence nationale (SCN) rattaché à l'administration centrale du ministère des solidarités et de la santé, chargé de définir la stratégie de transformation numérique des systèmes d'information mutualisés des ARS et de mettre en œuvre ces projets.

En seconde délibération, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a procédé à une minoration de 4 366 641 euros en crédits de paiement et en autorisations d'engagement. Elle se décompose :

- **d'une part, en une minoration de 4 373 949 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, concernant :

- 4 042 339 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement sur le programme « Inclusion sociale et protection des personnes » ;

- 131 610 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Handicap et dépendance » ;

- 200 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » ;

• **d'autre part, en une majoration de 7 308 euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement visant à tirer les conséquences sur la mission des décisions annoncées lors du rendez-vous salarial 2019 concernant la revalorisation du barème de remboursement des frais de repas pour les agents publics en formation ou en mission, avec un rehaussement de la prise en charge de 15,25 euros par repas à 17,5 euros.

Par ailleurs, cet amendement gouvernemental, adopté en seconde délibération, réintègre la ligne de crédits dédiés aux mineurs non accompagnés (MNA) au sein du programme 304 de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Il procède ainsi à :

- une majoration de 162 000 000 euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sur le programme « Inclusion sociale et protection des personnes » ;

- une minoration de 162 000 000 euros des autorisations d'engagement et des crédits de paiement sur le programme « Évaluation et hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés (ligne supprimée) ».

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 78 octodécies (nouveau)
(Art. L.117-3 du code de l'action sociale et des familles)

Simplification des conditions d'attribution de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)

Commentaire : le présent article vise à simplifier les conditions d'attribution et de renouvellement de l'ARFS.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE AIDE CRÉÉE EN 2007 ET MISE EN APPLICATION EN 2015

Créée par l'article 58 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 (DALO) et réformée par l'article 67 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 du 29 décembre 2015, **l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS) est une aide financière destinée à accompagner le rapprochement familial des anciens travailleurs migrants âgés.**

Cette aide est destinée aux **travailleurs immigrés âgés disposant de faibles ressources** afin de leur permettre de compenser la perte de certaines prestations sociales servies sous condition de résidence (par exemple les aides personnelles au logement) lors des séjours prolongés qu'ils effectuent dans leurs pays d'origine. **Elle est exclusive des aides au logement et des minima sociaux.**

Le décret d'application n'ayant été publié que le 6 octobre 2016, l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine est financée par l'État sur une nouvelle action 18 du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, depuis la loi de finances pour 2016.

Définie à l'article L.117-3 du code d'action sociale et des familles, cette aide est ouverte aux ressortissants étrangers, en situation régulière, vivant seuls :

- qui sont âgés d'au moins 65 ans, ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail ;

- qui ont fait valoir les droits aux pensions personnelles de retraite auxquels ils peuvent prétendre au titre des régimes légaux ou rendus légalement obligatoires, de base et complémentaires, français et étrangers, ainsi que des régimes des organisations internationales ;

- qui justifient d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide. Cette condition n'est pas applicable aux ressortissants d'un État membre de l'Union européenne, d'un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou de la Confédération suisse qui remplissent les conditions prévues au premier alinéa de l'article L. 262-6 du présent code ;

- qui sont hébergés, au moment de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale ;

- dont les revenus sont inférieurs à un seuil fixé par décret en Conseil d'État (qui s'élève à 6 600 euros par an (550 euros/mois)) ;

- et qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine. Le respect de cette condition est apprécié sur une période de deux années à compter de l'attribution ou du renouvellement de l'aide.

Le montant annuel d'aide versé est de 6 600 euros lorsque les ressources du demandeur sont inférieures à 600 euros par an, et décroît à mesure que ces ressources augmentent pour atteindre le plafond de 6 600 euros (l'aide est alors de 600 euros par an, soit 50 euros par mois).

B. UNE AIDE QUI N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC

À l'origine, en 2016, le Gouvernement prévoyait qu'environ 10 000 à 15 000 personnes bénéficieraient de cette aide – pour un coût estimé à 60 millions d'euros –, mais dès le mois de juin 2016, 50 millions d'euros ont été annulés par décret. En 2017, les crédits demandés ont été divisés par six (soit 10 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts en 2016, mais aucune dépense n'a été effectuée à ce titre sur 2017.

En 2018, les crédits prévus ont encore été divisés par dix par rapport à 2017 (soit 1 million d'euros). En 2019, étaient seulement ouverts 200 000 euros de crédits.

Au 31 août 2019, on comptait 29 bénéficiaires de l'ARFS.

Vos rapporteurs avaient pointé, depuis 2017, cette lente montée en charge qui reposaient, selon eux, sur la **complexité du dispositif et notamment ses conditions d'éligibilité** très restrictives.

Il en est ainsi, par exemple, de **l'obligation d'être hébergé, au moment du renouvellement de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants** ou dans une résidence sociale. Or, les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales fonctionnent aujourd'hui à flux tendus, le taux d'occupation dans ces structures étant le plus souvent de 100 %. Dès lors, les résidents rendant leur logement pour séjourner à l'étranger, sauf s'ils continuent à payer une redevance (sans aide au logement), se trouvent dans l'impossibilité de disposer d'une nouvelle place pour leur retour.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **introduit par voie d'amendement gouvernemental** à l'Assemblée nationale. Il vise à simplifier les conditions d'attribution de cette aide, pour lever les freins à son déploiement, et à la renommer en aide à la vie familiale et sociale.

Le 1° du I du présent article prévoit ainsi de remplacer le mot « réinsertion » par le mot « vie » pour **renommer cette allocation d'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants en aide à la vie familiale et sociale.**

Le 2° du I du présent article prévoit que **la condition de revenus et de résidence** en foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale **deviennent alternatives et non plus cumulatives.**

Le 3° du I du présent article vise à **supprimer la condition de séjour de longue durée dans le pays d'origine**, et incidemment les modalités de contrôle de ce critère qui prévoyaient une appréciation sur une période de deux années à compter de l'attribution ou du renouvellement de l'aide.

Le 4° du I du présent article **procède à une nouvelle rédaction du neuvième alinéa de l'article L. 117-3 du CASF prévoyant que cette allocation soit versée mensuellement.** Les dispositions prévoyant une revalorisation annuelle au 1^{er} octobre de chaque année sont supprimées.

Le 5° du I du présent article tire les conséquences de la suppression de la condition de séjour de longue durée dans le pays d'origine, en **supprimant les dispositions prévoyant la suppression du bénéfice de l'aide en cas de renonciation à effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine.**

Le 6° du I du présent article tire également les conséquences de la suppression de la condition de séjour de longue durée dans le pays d'origine, en **supprimant les définitions de cette condition du périmètre du décret en Conseil d'État**. La condition de séjour est remplacée par l'existence d'un lien avec un conjoint, un concubin, un ou plusieurs enfants, ou descendant résidant dans un autre pays. Toutefois, il est à noter que cette dernière condition - devant être définie par le décret en Conseil d'État - ne figure pas explicitement dans le texte de l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles tel que modifié par le présent article rattaché.

Le II du présent article prévoit une entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} juillet 2020.

Par ailleurs, **un amendement de crédits gouvernemental, « miroir » majore les crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » à hauteur de 100 000 euros**, afin de financer la montée en charge de ce nouveau dispositif.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Au vu des observations qu'ils avaient pu faire dans le cadre de leurs rapports budgétaires précédents, vos **rapporteurs spéciaux considèrent cette simplification des conditions d'attribution comme une mesure bienvenue.**

Ils regrettent, tout de même, la suppression de la revalorisation annuelle prévue pour cette prestation, et espèrent que le décret en Conseil d'État nécessaire pour modifier la partie réglementaire du dispositif ne sera pas l'occasion de restreindre le montant ou les modalités de calcul de cette nouvelle prestation.

Selon leurs informations, un travail de clarification et de réécriture de cet article est envisagé par le Gouvernement, en cours de lecture. Ils y seront attentifs et **proposent, néanmoins, à ce stade, d'adopter cet article sans modification**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 78 novodecies (nouveau)

(Art. L. 815-24, L. 815-28, L. 816-3 du code de la sécurité sociale et art. L. 153 du livre des procédures fiscales)

**Révision du mode de calcul de l'ASI et suppression
de son recouvrement sur succession**

Commentaire : le présent article prévoit de réviser le mode de calcul de l'ASI pour en faire une allocation différentielle. Il prévoit également de supprimer le dispositif de recouvrement sur succession de l'ASI actuellement en vigueur.

I. LE DROIT EXISTANT

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) est une prestation mensuelle accordée aux personnes atteintes d'une invalidité générale réduisant d'au moins deux tiers leur capacité de travail ou de gain. Peuvent bénéficier de cette allocation les titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité qui ne remplissent pas la condition d'âge pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa), c'est-à-dire soixante-deux ans. Les principes généraux de cette allocation sont fixés par les articles L. 815-24 à L. 815-29 du code de la sécurité sociale.

Versée par la Sécurité sociale, **l'ASI n'est due que si le total de cette allocation et des ressources personnelles** de l'intéressé et du conjoint, du concubin ou du partenaire lié par un pacte civil de solidarité **n'excède pas un plafond**. Fixé par décret, ce dernier s'élève en 2019 à 723,25 euros par mois pour une personne seule (article D. 815-19-1 du code de la sécurité sociale). Depuis 2009, **le montant de l'ASI n'a été revalorisé que sur la base d'un coefficient égal à l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation**, hors tabac, en application de l'article L. 816-3 du code précité.

Contrairement à la logique prévalant pour d'autres minima sociaux, **le plafond de ressources pour bénéficier de l'ASI diffère du montant maximal pouvant être versé**. En effet, le montant maximum servi au titre de l'allocation supplémentaire d'invalidité est égal à 415,98 euros par mois pour une personne seule en 2019 (article D. 815-19 du même code). Cumulé avec le montant de la pension minimale d'invalidité (289,90 euros), il ne permet pas d'atteindre le plafond de ressources (723,25 euros).

Par ailleurs, les sommes versées au titre de l'ASI sont récupérables au décès de l'allocataire sur sa succession, si l'actif net de la succession dépasse 39 000 euros (article L815-28 du code précité). La récupération s'exerce dans la limite d'un montant fixé par année en fonction de la composition du foyer (6 939,60 euros pour une personne seule et 9 216,99 euros pour un couple de bénéficiaires).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article **révise le mode de calcul de l'ASI et supprime le dispositif de recouvrement sur succession.**

Le a) du 1° du I modifie l'article L. 815-24 du code de la sécurité sociale et fait de l'ASI une allocation véritablement différentielle en indexant son montant sur la différence entre le plafond de l'ASI fixé à l'article L. 815-24-1 et les ressources de l'intéressé.

Le b) du 1° du I supprime le dernier alinéa de l'article L. 815-24 en application duquel le montant de l'ASI peut actuellement varier selon la situation matrimoniale des intéressés.

Le 2° du I procède à l'abrogation de l'article L. 815-28, c'est-à-dire du recouvrement sur succession de l'ASI. Selon le Gouvernement, ce dispositif serait désincitatif et n'engendrerait que peu de recettes (300 000 euros par an en moyenne).

Le 3° du I procède à une mesure de coordination : la rédaction de l'article L. 816-3, qui prévoit la revalorisation de l'ASI en fonction de l'inflation, est ajustée pour tenir compte du caractère différentiel que lui accorde le présent article.

Le II procède à une mesure de coordination à l'article L. 153 du livre des procédures fiscales pour tenir compte de la suppression du recouvrement sur succession de l'ASI.

Le A du III fixe les modalités temporelles d'entrée en vigueur du caractère différentiel de l'ASI en prévoyant que cette évolution s'applique à compter d'avril 2020.

Le B du III fixe les modalités temporelles d'entrée en vigueur de la suppression du recouvrement sur succession en prévoyant que cette disposition est applicable à compter du 1^{er} janvier 2020.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Le mode de calcul de l'ASI est incohérent avec la nature originelle de cette prestation. En effet, cumulé au montant de la pension minimale d'invalidité, le montant maximal de l'ASI ne permet pas d'atteindre le

plafond de ressources pour bénéficier de l'allocation. Ainsi, alors même qu'elle est conçue comme une allocation différentielle, son montant n'est pas fixé de façon différentielle par rapport au plafond de ressources. En conséquence de revalorisations indépendantes et différenciées du plafond de ressources et du montant de l'ASI, une déconnection croissante entre ces montants peut être constatée. La revalorisation du seul plafond a pour effet d'élargir le périmètre des personnes éligibles à l'ASI, sans toutefois augmenter le montant touché par les actuels bénéficiaires.

Vos rapporteurs sont donc favorables aux modifications proposées par le Gouvernement. Toutefois, l'article n'a pas prévu de coordination pour l'article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale.

Au-delà de cette incohérence dans le calcul, **l'ASI n'a bénéficié d'aucune revalorisation spécifique**, contrairement à l'AAH ou à l'ASPA auxquelles elle pouvait se comparer initialement, accentuant le décrochage du minimum de ressources des personnes invalides.

Désincitatif et procurant un faible rendement, le recouvrement sur succession de l'ASI est contraire à l'objectif poursuivi par cette allocation. Le coût de sa suppression est estimé à 300 000 euros par an par le Gouvernement, soit le montant moyen annuel rapporté par ce dispositif.

Le Gouvernement a par ailleurs annoncé une revalorisation exceptionnelle des montants mensuels de l'ASI, qui se substituerait à la revalorisation annuelle de l'ASI en fonction de l'inflation en 2020, *pour porter le plafond d'éligibilité à 750 euros à compter des allocations versées au titre d'avril 2020*. Cette mesure, qui doit être prise par décret, devrait représenter un coût de 10 millions d'euros pour l'État, auquel s'ajouteraient 1,5 million d'euros du fait de la hausse du montant maximum de l'ASI à hauteur de la différence entre le plafond de ressources et le montant minimal de pension d'invalidité. **Au total, l'impact financier de ces trois mesures a été évalué par le Gouvernement à 11,8 millions d'euros à la charge de l'État en 2020, qui a néanmoins ouvert une enveloppe supérieure de 14 millions d'euros, par voie d'amendements de crédits.**

Au vu de ces observations, vos rapporteurs spéciaux vous proposent d'adopter cet article sans modification, sous réserve néanmoins de l'adoption de l'amendement de coordination de notre collègue Philippe Mouiller, rapporteur pour avis, visant à tirer les conséquences de ces modifications sur l'article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 78 viciés (nouveau)

(Art. 89 de la loi de finances initiale pour 2017, art. L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles, art. 43 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique)

Suppression du fonds d'appui aux politiques d'insertion

Commentaire : le présent article vise à abroger les dispositions législatives permettant aux départements de contractualiser avec l'État dans le cadre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI). Ce processus de contractualisation se fera dans un autre cadre, celui de la Stratégie pauvreté lancée par le président de la République en septembre 2018.

I. LE DROIT EXISTANT

A. CRÉÉ PAR L'ARTICLE 89 DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2017, LE FONDS D'APPUI AUX POLITIQUES D'INSERTION (FAPI) EST LE CADRE DES CONVENTIONS D'APPUI AUX POLITIQUES D'INSERTION ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS

L'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), créé par l'article 89 de la loi de finances initiale pour 2017, **permet aux départements qui le souhaitent de conclure avec l'État une convention d'appui aux politiques d'insertion, et de bénéficier en contrepartie d'une subvention versée au titre du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI).**

Le budget de ce fonds, fixé annuellement en lois de finances, a été :

- de 50 millions d'euros en 2017 (financement par un prélèvement sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) ;
- de 50 millions d'euros en 2018, sur le programme 304 ;
- de 50 millions d'euros en 2019, sur le programme 304.

90 départements avaient signé une convention triennale avec l'État en 2017.

L'année 2018 a connu les évolutions suivantes :

- le département des Hauts-de-Seine a souhaité résilier sa convention ;

- les collectivités d'outre-mer (COM) de Saint-Martin, Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon ont été rendues éligibles au FAPI en application du décret n° 2018-534 du 28 juin 2018 ;

- la COM de Saint-Martin a signé une convention d'appui aux politiques d'insertion avec l'État ;

- les départements de Haute-Corse et de Corse-du-Sud, qui avaient conventionné dans le cadre du FAPI en 2017, ont été intégrés au sein de la Collectivité Unique de Corse. Une seule convention lie désormais cette collectivité à l'État.

Au total, 89 départements sont investis dans ce dispositif en 2018.

La subvention versée en 2018 la moins élevée a été de 32 000 euros (département de la Lozère), la plus élevée a été de 3,9 millions d'euros (département du Nord), comme en 2018.

Concernant l'année 2019, aucun nouveau département n'a candidaté, le déploiement territorial de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté rendant cette démarche sans objet.

B. LES CONVENTIONS D'APPUI AUX POLITIQUES D'INSERTION FONT L'OBJET D'UN SUIVI DÉPARTEMENTAL RÉALISÉ PAR LES PRÉFETS

Les conventions d'appui aux politiques d'insertion font l'objet d'un suivi départemental réalisé par les préfets de département qui disposent à cet effet des rapports d'exécution remis par les conseils départementaux au plus tard le 31 mars de chaque année.

L'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale (ONPES) et l'IGAS, ont été missionnés pour évaluer les démarches engagées par les départements dans le cadre du FAPI.

L'évaluation qui a été ainsi réalisée, notamment à partir des rapports d'exécution, devait permettre de disposer d'une analyse de l'impact des conventions sur l'articulation entre les politiques de solidarité portées par les acteurs publics et privés investis dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle, ainsi que sur l'amélioration de l'accompagnement des bénéficiaires des politiques d'insertion.

Cette évaluation a fait l'objet d'un rapport qui a été remis en novembre 2018 à la ministre des solidarités et de la santé. **Trois focus ont été privilégiés dans le cadre de cette évaluation :**

- les actions en direction des jeunes, en particulier au titre de l'aide sociale à l'enfance: de très nombreuses actions ont été développées pour préparer l'entrée des jeunes sur le marché du travail ;

- les actions relatives à l'orientation et l'accompagnement des allocataires du RSA ont visé à fluidifier les démarches d'entrée des allocataires dans un parcours d'insertion ;

- les actions favorisant l'insertion des publics sur le marché du travail ont été développées en partenariat avec les acteurs privés (entreprises) et publics du secteur (Pôle emploi) ;

C. UNE OBLIGATION DE MAINTENIR LE NIVEAU DES DÉPENSES D'INSERTION D'AU MOINS 95 % D'UNE ANNÉE SUR L'AUTRE

Les départements qui contractualisent au titre du FAPI sont **tenus au maintien d'un niveau de dépenses d'insertion d'au moins 95 % d'une année sur l'autre**, conformément à l'article D. 263-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF). **Le non-respect de cet engagement**, vérifié annuellement à partir de données comptables fournies par la direction générale des finances publique, **est de nature à entraîner le reversement de la subvention attribuée en « N-1 »**.

Pour l'année 2018, cinq départements n'ont pu apporter des explications satisfaisantes aux baisses ayant affecté leurs dépenses d'insertion. Ils ont fait l'objet de mesures correctrices.

Pour l'année 2019, six départements sont encore en cours de procédure contradictoire.

D. LA STRATÉGIE PAUVRETÉ A RENDU OBSOLÈTE LE FAPI EN DEVENANT LE NOUVEAU CADRE DE LA CONTRACTUALISATION

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, lancée dans le prolongement du discours du président de la République le 13 septembre 2018, se fonde sur un **nouveau cadre de partenariat entre l'État et les départements**.

Elle a pour conséquence de rendre obsolète le cadre déterminé par l'article 89 de la loi de finances initiale pour 2017 et l'article L. 263-2-1 du CASF. **Les financements qui étaient dévolus au FAPI vont donc être intégrés à ceux dédiés à la contractualisation sur la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.**

En outre, les conventions d'appui aux politiques d'insertion qui liaient les départements à l'État expireront au 31 décembre 2020. Les conventions concernant les collectivités de Corse et de Saint-Martin ayant été signées en 2018, il est envisagé qu'elles n'aillent pas jusqu'à leur terme en 2021, mais qu'elles expirent en même temps que l'ensemble des conventions.

Les départements ayant conclu une convention d'appui aux politiques d'insertion pourront poursuivre et accentuer leur investissement dans les politiques d'insertion, en conventionnant avec l'État au titre de ce de la stratégie pauvreté.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **introduit par voie d'amendement gouvernemental** à l'Assemblée nationale. Il vise à tirer les conséquences de la mise en place de la stratégie pauvreté qui se substituera au FAPI comme cadre de la contractualisation entre l'État et les départements.

Le I tire les conséquences de ce nouveau cadre en abrogeant les dispositions suivantes :

- le II de l'article 89 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 qui créait le FAPI ;
- l'article 43 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique qui a avait étendu le dispositif du FAPI aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy à compter du 1^{er} janvier 2018 ;
- l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles qui définit les modalités de convention d'appui aux politiques d'insertion.

Le II du présent article prévoit, par ailleurs, que les conventions d'appui aux politiques d'insertion conclues entre les départements et les représentants de l'État dans les départements depuis le 1^{er} janvier 2017 en application de l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles, dans sa version antérieure à son abrogation, **expirent au 1er janvier 2020.**

Les conventions conclues depuis le 1^{er} janvier 2017 n'iront donc pas jusqu'à leur terme des trois ans, y compris celles de Saint-Martin et de la collectivité territoriale unique de Corse, qui devaient expirer en 2021.

Le III du présent article prévoit que des reversements au budget général de l'État peuvent être effectués jusqu'au 31 décembre 2020 quand il est constaté le non-respect des obligations qui découlent de la conclusion d'une convention d'appui aux politiques d'insertion L'article maintient ainsi pour les conventions qui expireront au 1^{er} janvier 2020 jusqu'au 31 décembre 2020 les reversements au budget général en cas non-respect des obligations précitées.

III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES

Les financements du FAPI, de 50 millions d'euros, étant intégrés dans les crédits de la stratégie pauvreté, **vos rapporteurs ne voient pas d'inconvénients à ce changement de cadre, si ce n'est les remarques qu'ils ont pu faire dans leur rapport, sur les modalités de contractualisation.**

Vos rapporteurs proposent d'adopter cet article sans modification, mais seront très attentifs aux modalités de contractualisation mises en œuvre dans le cadre de cette stratégie pauvreté.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 20 novembre 2019, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a examiné le rapport de **MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux**, sur la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous examinons les crédits de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » ainsi que les articles rattachés *78 octodécies* à *78 vicies*, sur le rapport de nos rapporteurs spéciaux Arnaud Bazin et Éric Bocquet. Je salue également la présence de notre collègue Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – À titre liminaire, je tiens à regretter les conditions difficiles dans lesquelles nous avons dû élaborer notre rapport : à la date impartie, seulement 34 % des réponses à notre questionnaire nous étaient parvenues ! C'est symptomatique du peu de respect du Gouvernement pour le Parlement.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – La mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » est dotée de 25,5 milliards d'euros de crédits de paiement en 2020. Ces crédits progressent de 6,7 % par rapport à 2018, soit une augmentation de près d'1,6 milliard d'euros. Le montant des crédits pour 2020 dépasse de 2,8 milliards d'euros le plafond de dépense du triennal fixé par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022, en raison du dynamisme structurel et des revalorisations de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Ces deux dépenses, estimées à 20 milliards d'euros pour 2020, représentent en effet plus de 80 % des crédits de la mission.

Les crédits prévus pour l'AAH, qui a connu une augmentation de 40 % en dix ans, s'élèvent à 10,6 milliards d'euros en 2020. Ceux de la prime d'activité passent de 6 à 9,5 milliards d'euros entre 2018 et 2019. Cette hausse est due à la revalorisation du bonus individuel de 90 euros, comme mesure de pouvoir d'achat en réponse à la crise des « gilets jaunes ». Mon collègue, Arnaud Bazin, reviendra sur la mise en œuvre de cette réforme et les premiers enseignements que l'on peut en tirer.

Malgré cette hausse des crédits et les revalorisations que nous saluons, ce budget n'est pourtant pas pleinement satisfaisant puisqu'il intègre, comme les années précédentes, de discrets coups de rabot touchant les plus fragiles. Ainsi, la prime d'activité a été concernée par plusieurs

mesures d'économie budgétaires : baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime ; suppression de la prise en compte, en tant que revenus professionnels, des rentes accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) et des pensions d'invalidité dans le calcul du droit à la prime, pour les nouveaux bénéficiaires ; suppression de la revalorisation annuelle au 1^{er} avril pour 2019 et limitation à 0,3 % en 2020. De même pour l'AAH : rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au revenu de solidarité active (RSA) ; disparition au 1^{er} janvier 2020 du complément de ressources de 179 euros mensuels pour certains allocataires de l'AAH ; suppression de la revalorisation annuelle au 1^{er} avril pour 2019 et limitation à 0,3 % en 2020.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – La mise en œuvre du budget de la mission pour 2020 est entourée d'incertitudes, qui sont source d'inquiétudes.

D'abord, la montée en charge extrêmement dynamique des dépenses de prime d'activité, dont le montant frôle aujourd'hui les 10 milliards d'euros, a occasionné des difficultés de gestion dans les caisses d'allocations familiales (CAF).

Je m'arrête un instant sur ce sujet de la revalorisation de 90 euros du bonus de la prime d'activité, votée lors de la dernière loi de finances. Un premier bilan peut être fait : on constate ainsi, comme nous avons pu le voir lors de nos déplacements dans les CAF du Nord et du Val-d'Oise, une montée extrêmement rapide du dispositif. Le nombre de foyers allocataires a ainsi augmenté de 47 % entre septembre 2018 et mars 2019, pour atteindre 4,1 millions de foyers bénéficiaires. Du 1^{er} janvier au 30 avril 2019, les CAF ont enregistré plus d'1,4 million de demandes, contre 276 000 à la même période en 2018. Le nombre de foyers allocataires supplémentaires liés à la réforme est estimé par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) à 1 250 000, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme, mais n'y recouraient pas et 550 000 sont devenus éligibles avec le relèvement du barème d'éligibilité.

Outre le nombre de bénéficiaires, il est intéressant de noter – voir de se questionner – sur l'évolution du profil des bénéficiaires. D'après un rapport remis au Parlement, 55 % des foyers bénéficiaires ont des revenus compris entre 1 250 et 2 000 euros par mois en mars 2019 contre 39 % en mars 2018. *A contrario*, le pourcentage de foyers dont les revenus sont inférieurs à 1 000 euros passe de 41 % à 30 %. Par ailleurs, autre observation qui interroge : la revalorisation de la prime d'activité a fait baisser le taux de pauvreté de 0,5 point, tout en s'accompagnant d'une hausse de 0,5 point de l'intensité de la pauvreté. Ces évolutions s'expliquent ainsi par le ciblage de la réforme sur les travailleurs dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic.

Outre, la prime d'activité, nous souhaitons, par ailleurs, dire un mot du revenu universel d'activité (RUA), piloté par un rapporteur et le délégué interministériel à la pauvreté que nous avons rencontrés. Plusieurs flous s'agissant de ce dispositif demeurent et pas des moindres : d'abord, son périmètre, avec notamment la question de l'intégration de l'AAH. Le Gouvernement a fixé, sur ce sujet, deux lignes rouges, sur lesquelles nous serons extrêmement vigilants : 1) aucune conditionnalité en termes d'activité ne sera exigée pour le versement du revenu minimum s'agissant du handicap, et 2) les moyens mobilisés aujourd'hui pour le handicap lui resteront affectés. Par ailleurs, outre son périmètre, des incertitudes entourent son financement : les départements s'inquiètent ainsi des modalités de reprise du RSA par l'État ;

Autre sujet d'inquiétude pour les départements et pour vos rapporteurs : le financement des mineurs non accompagnés (MNA), dont l'enveloppe prévue n'est toujours pas à la hauteur des enjeux. L'ADF estime aujourd'hui à 2 milliards le coût induit par l'évaluation et la prise en charge de ces mineurs, quand le budget de l'État atteint péniblement les 162 milliards d'euros. À terme, nous considérons, comme l'État s'y était d'ailleurs engagé, qu'une partie du dispositif doit être prise à sa charge, au titre de ses missions régaliennes.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Deux autres sujets budgétaires et politiquement sensibles ont également attiré notre attention : d'abord le financement de l'aide alimentaire, qui fut l'objet de notre précédent rapport de contrôle. En effet, la gestion du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) par les autorités françaises risque, comme nous avons pu le souligner, d'occasionner des pertes budgétaires conséquentes pour la France. Selon les informations dont on dispose, ce serait, selon une hypothèse basse, 70 millions d'euros dus à des non-remboursements de la part de la commission européenne qui devront être compensés sur le budget de l'État. C'est assez dramatique, d'autant que la prochaine programmation se profile.

Il faut absolument que l'État en tire les conséquences, sur son mode d'organisation et de gestion de ce fonds. S'agissant de la prochaine programmation, nous souhaitons toutefois rappeler l'importance du maintien de ces crédits européens qui représentent 30 % des denrées alimentaires distribuées en France.

Toujours au sujet de l'aide alimentaire et des associations, déjà fragilisées par la suppression de la réserve parlementaire et la diminution du nombre de contrats aidés, nous souhaitons porter à votre connaissance une incohérence de l'article du projet de loi de finances portant réforme du mécénat.

Les associations d'aide alimentaire – dites « loi Coluche » – ont été, en effet, exclues du champ d'application du dispositif, ce dont nous nous félicitons. Néanmoins, cette dérogation s'applique seulement aux structures « qui procèdent à la fourniture gratuite de repas », et tend donc à exclure les épiceries solidaires, dont le modèle reposant sur la participation symbolique des bénéficiaires pourrait être remis en cause.

Dernier sujet que nous souhaitions aborder : les crédits dédiés aux politiques de lutte contre les violences faites aux femmes, qui sont en partie portés par le programme 137 de la mission Solidarité. À ce sujet, nous souhaitons faire deux séries d'observations : nous constatons d'abord la diminution des crédits dédiés à la lutte contre les violences, au sein du programme 137, entre 2019 et 2020, et l'absence de budgétisation, à ce stade, des mesures présentées dans le cadre du Grenelle. Les modalités de financement devraient être présentées le 25 novembre, nous y serons attentifs. Ensuite, nous regrettons la situation difficile dans laquelle se trouvent certaines associations, qui ont dû affronter une hausse sans précédent de demandes et de sollicitations depuis le mouvement « *me too* », sans bénéficier parallèlement de hausse de crédits. Par ailleurs, la considération des associations par le ministère nous laisse quelque peu perplexe : certaines structures n'ont pas encore reçu leurs subventions au titre de 2019, ni d'informations quant au renouvellement de leur conventions pluriannuelles débutant en 2020. Pour toutes ces raisons, je ne serai pas favorable à l'adoption des crédits.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Pour ma part, je voterai ces crédits avec un enthousiasme mesuré : je salue la hausse du budget de la mission, mais serai attentif à ce que les sujets d'incertitudes évoqués soient pris en compte par le Gouvernement et à ce que des réponses soient apportées en séance publique.

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – Je tiens tout d'abord à saluer la grande qualité du rapport des rapporteurs spéciaux, dont je rejoins tout à fait les conclusions.

L'AAH reste un revenu au carrefour de deux logiques, qui vise des personnes confrontées aux plus grandes difficultés, voire à l'impossibilité de s'insérer ou de se maintenir dans l'emploi. On ne peut donc pas la considérer comme un minimum social de droit commun. S'il est justifié que les ressources du foyer soient prises en compte dans la détermination du droit à l'allocation et de son montant, il convient de prêter attention aux conditions de cette prise en compte ; à cet égard, la baisse du plafond de ressources applicable aux allocataires en couple a sans doute été trop brutale et a contribué, avec la suppression du complément de ressources pour les nouveaux allocataires, à la perception mitigée de leur situation par les bénéficiaires de l'AAH, en dépit de la revalorisation de la prestation.

Je suis également très réservé à l'égard d'une intégration de l'AAH dans le futur RUA. Cette réflexion peut nous donner l'occasion de corriger certains défauts de l'allocation. L'idée d'un rapprochement avec l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) est intéressante et permettrait de simplifier le parcours des allocataires ; dans cette perspective, la réforme et la revalorisation de l'ASI prévues dans le projet de loi de finances sont bienvenues. L'AAH a été portée à un niveau inédit depuis trente ans par rapport au seuil de pauvreté. Il convient de veiller à ce que la sous-revalorisation proposée pour 2020 n'amorce pas un nouveau décrochage pour le pouvoir d'achat des allocataires.

La revalorisation exceptionnelle du bonus individuel de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2019 semble avoir amélioré la compatibilité entre ses objectifs de soutien du pouvoir d'achat des familles aux revenus modestes et d'incitation à l'exercice d'une activité professionnelle, et corrigé certaines distorsions observées les années précédentes, au prix d'un effort financier considérable, mais probablement sous-estimé pour 2020. Toutefois, quatre ans après sa création, son impact réel sur l'emploi demeure impossible à quantifier.

Le Gouvernement manifeste une volonté de décloisonner et de fluidifier les parcours entre les politiques de lutte contre la pauvreté, l'accompagnement des bénéficiaires de minima sociaux et les politiques de l'emploi, à travers notamment la concertation sur le service public de l'insertion. Il conviendra de veiller à ce que la priorité donnée au travail reste adaptée aux besoins spécifiques des publics les plus éloignés de l'emploi.

Concernant les mineurs non accompagnés, je déposerai, comme l'an passé, un amendement tendant à créer un programme dédié au sein de la mission.

Enfin, j'estime que le financement de la lutte contre la prostitution devrait être maintenu à son niveau de 2019. Il appartient au Gouvernement de lever les freins à la montée en charge de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS).

Mme Sophie Taillé-Polian. – Je remercie nos deux rapporteurs spéciaux pour leurs éclairages et analyses. Plusieurs points nous conduisent à ne pas voter les crédits de cette mission.

L'an dernier, nous avons été unanimes pour voter l'augmentation de la prime d'activité, dans un contexte de crise. Mais nous observons encore cette année un certain nombre de coups de rabots présents dans cette mission. Cette année, la réforme de l'assurance chômage risque d'aggraver les situations de pauvreté et d'en créer de nouvelles. Les conséquences sociales de cette réforme, mais aussi financières pour les départements, n'ont en outre absolument pas été anticipées : le Gouvernement semble avoir la tête dans le sable.

La hausse de ce budget est en trompe-l'œil, car il subit en réalité de nombreux coups de rabot, comme les rapporteurs l'ont souligné. S'agissant des crédits consacrés à l'égalité entre les femmes et les hommes, ils diminuent alors que c'est une préoccupation croissante de notre société. La Garde des Sceaux a reconnu la façon dont cela se passe sur le terrain, mais le fossé est immense entre la réalité des violences faites aux femmes et la réponse institutionnelle. Nous avons besoin d'une mobilisation générale sur ce sujet, mais nous ne le voyons pas dans ce budget. J'espère que les annonces attendues concernant le Grenelle contre les violences conjugales seront faites. Par ailleurs, un récent drame nous a rappelé la situation difficile des étudiants. Pourtant, rien n'est prévu, notamment, en matière de complémentaire santé. Enfin, les migrants sont dans un angle mort de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Même si le plan de lutte contre la pauvreté va dans le bon sens, je note encore le manque d'anticipation du Gouvernement, notamment s'agissant de la réforme de l'assurance chômage.

Nous suivrons la position de notre collègue Éric Bocquet et rejetterons ces crédits.

M. Marc Laménie. – Je tiens à remercier nos rapporteurs spéciaux qui ont travaillé sur une mission importante aux enjeux sensibles. Combien la prime d'activité compte-t-elle d'allocataires ? Quelles sont les conditions d'ouverture des droits ? L'AAH représente quelque 10 milliards d'euros annuels. Combien de personnes handicapées françaises se tournent-elles vers les établissements de Belgique faute de place dans les établissements français ? C'est une préoccupation des familles, notamment dans les départements frontaliers.

En tant que membre de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, je considère que les 29 millions d'euros sont insuffisants. Je regrette la disparition de la réserve parlementaire qui permettait d'aider les associations et leurs bénévoles.

Comment appréciez-vous les finances des départements qui sont les collectivités de proximité sur le volet social et des autres collectivités ?

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je pourrais reprendre à mon compte certains des commentaires de mes collègues Sophie Taillé-Polian et Marc Laménie. Sur les violences faites aux femmes, il n'y a aucune traduction budgétaire alors qu'il aurait fallu un signal fort. Face à l'intolérable, nous avons besoin de réponses budgétaires et judiciaires fortes. On est très loin du compte malheureusement !

La prime d'activité a fait quelque peu diminuer le taux de pauvreté, mais il avait augmenté en 2018 de 0,6 %. 14,7 % de la population en situation de pauvreté, c'est loin d'être marginal ! La prime d'activité a permis d'améliorer un peu les choses, mais le chantier est immense.

Les personnes handicapées qui s'expatrient en Belgique le font souvent, non par choix, mais faute de réponse adaptée en France. Je n'ai cependant pas d'éléments nouveaux à vous communiquer sur ce phénomène. Nous aurons l'occasion de refaire le point ultérieurement.

Les associations nous ont rappelé que la réserve parlementaire leur était très utile. En 2018, les associations d'aide alimentaire avaient ainsi bénéficié de 2,2 millions d'euros à ce titre sur la mission, auxquels s'ajoutaient les contrats aidés. Le passé c'est un œuf cassé, l'avenir c'est un œuf que l'on couve dit-on, mais la réserve parlementaire représentait un montant de crédits très utiles pour les associations.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Nous ne disposons d'aucun élément sur les conséquences sociales de la réforme de l'assurance chômage, mais nous y serons attentifs. Notre rapport dénonce les coups de rabot que subit ce budget en trompe-l'œil ; nous n'avons cependant pas fait d'amendement, car certaines décisions sont purement réglementaires. Nous déposerons toutefois, pour la séance, un amendement, sur la réforme du mécénat, destiné à protéger les épiceries sociales et à éviter une mise en concurrence entre structures d'aide alimentaire.

La question de la complémentaire santé des étudiants ne relève pas tout à fait du périmètre de la mission. Nous ne pouvons y répondre.

Pour répondre à Marc Laménie, 4,1 millions de foyers bénéficient désormais de la prime d'activité. Parmi ceux-ci, on compte 1 250 000 nouveaux foyers bénéficiaires, dont 700 000 qui avaient déjà droit à la prime, mais ne la demandaient pas et 550 000 qui y ont droit du fait du rehaussement du seuil d'éligibilité. Je souligne que le curseur est plutôt du côté de la reprise de l'activité que de la lutte contre la pauvreté, puisque ce sont les personnes dont le revenu est supérieur à 0,5 Smic qui font l'objet de l'essentiel des financements de cette réforme.

La disparition de la réserve parlementaire a été évoquée. Le fonds pour le développement de la vie associative ne constitue qu'une réponse très imparfaite et très partielle aux besoins exprimés.

Les départements consacrent 2 milliards d'euros aux mineurs non accompagnés (MNA). C'est considérable. Par comparaison, les 162 millions d'euros de crédits de l'État paraissent tout à fait dérisoires.

De mémoire, ce sont 50 millions d'euros qui ont été annoncés dans le plan pour la protection de l'enfance, pour tout le pays et pour une année. Autant dire que cette somme est purement symbolique. On est dans l'affichage. Alors qu'il ne compte que 1,2 million d'habitants, un département que je connais bien a augmenté son budget d'aide sociale à l'enfance de 40 millions d'euros sur les dernières années rien que pour les mineurs non accompagnés sur les dernières années.

Sur ce sujet, il convient de surveiller d'extrêmement près l'évolution des demandes de financement pour les mineurs non accompagnés. Depuis des années, elles augmentent de façon redoutable. Aujourd'hui, on nous annonce une relative stagnation des demandes. Accueillons cette nouvelle avec prudence : les mêmes causes produisant les mêmes effets, on peut penser que l'évolution va se poursuivre, les trafics internationaux et la grande criminalité n'ayant pas disparu.

Des espoirs sont fondés sur le fichier des MNA, qui devront maintenant être recensés dans les préfetures, pour éviter des demandes multiples dans les départements. Plus de 60 % des départements ont joué le jeu. Nous verrons si cette mesure est efficace.

Par ailleurs, je pense qu'il faut porter un jugement nuancé sur l'expatriation des enfants dans certains établissements de Belgique. Il y a eu des situations scandaleuses, mais il y a aussi des situations tout à fait satisfaisantes et même pertinentes pour des habitants du nord de la France ou de la région Île-de-France. Lorsque j'étais président du conseil départemental de Val-d'Oise, j'ai eu l'occasion de vérifier que les enfants étaient accueillis dans d'excellentes conditions en Belgique. Il ne faut donc pas remettre en cause, par principe, l'expatriation de ces enfants. En revanche, il faut s'interroger sur les causes des différences de prix pratiqués : elles sont essentiellement dues à la masse salariale et aux charges sociales.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Vincent Éblé, président. – Nous en venons maintenant à l'étude des articles rattachés.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Les trois articles rattachés ne posent pas de difficulté particulière.

L'article 78 *octodecies* vise à simplifier les conditions d'attribution de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS). Cette aide est destinée aux travailleurs immigrés âgés disposant de faibles ressources, afin de leur permettre de compenser la perte de certaines prestations sociales servies sous condition de résidence, comme les aides personnelles au logement, lors des séjours prolongés qu'ils effectuent dans leurs pays d'origine. Elle n'avait pas trouvé son public, puisque, au 31 août 2019, on ne comptait que 29 bénéficiaires.

Le présent article vise à simplifier les critères d'éligibilité et à élargir son public, l'aide étant renommée « aide à la vie familiale et sociale ». Au vu des observations que nous avons pu faire sur la complexité de ce dispositif, nous considérons cette simplification des conditions d'attribution comme

une mesure bienvenue et vous proposons une adoption de cet article sans modification.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Je viens d’apprendre que l’on nous préparerait une mouture différente de l’article, qui consisterait essentiellement à supprimer la condition de résidence, au profit d’un lien avec une famille au pays d’origine. Nous en discuterons en séance. Une telle modification interrogerait le sens même de l’allocation.

Pour l’heure, je vous propose que nous approuvions l’article dans la rédaction actuelle, en attendant sa nouvelle version.

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *octodecies*.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – L’article 78 *novodecies* révisé le mode de calcul de l’allocation supplémentaire d’invalidité (ASI) et supprime le dispositif de recouvrement sur succession actuellement en vigueur. Contrairement à la logique prévalant pour d’autres minima sociaux, le plafond de ressources pour bénéficiaire de l’ASI différerait du montant maximal pouvant être versé. Par ailleurs, le recouvrement sur succession rendait le dispositif désincitatif.

Par conséquent, nous vous proposons d’adopter cet article sans modification, sous réserve néanmoins de l’adoption de l’amendement de coordination de notre collègue Philippe Mouiller, rapporteur pour avis, visant à tirer les conséquences de ces modifications sur l’article L. 815-24-1 du code de la sécurité sociale

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *novodecies*.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – L’article 78 *vicies* vise à abroger les dispositions législatives permettant aux départements de contractualiser avec l’État dans le cadre du Fonds d’appui aux politiques d’insertion (FAPI). Ce processus de contractualisation se fera désormais dans un autre cadre, celui de la « stratégie pauvreté » lancée par le Président de la République en septembre 2018.

Nous vous proposons d’adopter cet article sans modification. Cependant, nous serons très attentifs aux modalités de contractualisation mises en œuvre dans le cadre de la « stratégie pauvreté ».

La commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'article 78 *vicies*.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 21 novembre 2019, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission, après avoir pris acte des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter sans modification les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi que les articles 78 *octodecies*, 78 *novodecies* et 78 *vicies*.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- Mme Virginie LASSERRE, directrice générale de la cohésion sociale ;
- Mme Corinne VAILLANT, sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté ;
- M. Jean-Marc FROHARD, directeur de projet au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) ;
- M. Jean-François MEIRA, adjoint à la sous-direction de l'enfance et de la famille ;
- M. Sébastien MARIA, adjoint à la sous-direction des affaires financières et de la modernisation ;
- Mme Isabelle COUALLIER, cheffe de bureau de l'accès aux droits, insertion et économie sociale et solidarité ;
- Mme Katarina MILETIC-LACROIX, cheffe de bureau Budgets et performance ;
- M. Jean DHÉROT, adjoint au chef de bureau des minima sociaux ;
- Mme Emilie AUBRY, chargée de suivi des questionnaires parlementaires.

Direction des finances, des achats et des services (DFAS) du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

- Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services ;
- Mme Fanny VERMOREL, adjointe à la cheffe du bureau de la synthèse et des programmes soutien.

Ministère des solidarités et de la santé

- M. Fabrice LENGART, rapporteur général chargé de la réforme du revenu universel d'activité.

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

- M. Olivier NOBLECOURT, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes ;
- M. Rémi BARDEUR, stagiaire auprès du conseiller emploi, insertion et budget.

Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail (AVFT)

- Mme Joanna KOCIMSKA, présidente ;
- Mme Marilyn BALDECK, déléguée générale.

Associations d'aide alimentaire

- **Restaurants du cœur** : M. Louis CANTUEL, responsable des relations institutionnelles, et M. Jean-Claude GUESDON, secrétaire général ;
- **Fédération française des banques alimentaires** : M. Jacques BAILET, président du réseau des banques alimentaires, et Mme Marie CASTAGNÉ, chargée des relations extérieures et plaidoyer ;
- **Secours populaire français** : M. Nicolas CHAMPION, membre du Bureau national et M. Michaël POZO, responsable du service Animation & développement des solidarités ;
- **Croix-Rouge française** : Mme Valérie BETTINGER, responsable du pôle Aides matérielles et financières à la direction des activités bénévoles et de l'engagement ;
- **Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES)** : M. Yann AUGER, directeur général.

Association des paralysés de France - France Handicap

- Mme Carole SALERES, conseillère nationale Travail-Emploi-Formation.

Nexem

- M. Alain RAOUL, président ;
- Mme Marie ABOUSSA, directrice du Pôle gestion des organisations ;
- Mme Aurélie SABATIER, chargée des relations institutionnelles.

Observatoire départemental de Seine-Saint-Denis des violences envers les femmes

- Mme Ernestine RONAI, responsable de l'Observatoire et membre du Haut conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

Fédération nationale solidarités femmes (FNSF)

- Françoise BRIE, présidente.