

N° 108

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 novembre 2017

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances pour 2018, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

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, Mme Fabienne Keller, MM. Philippe Dominati, Charles Guéné, Jean-François Husson, Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Arnaud Bazin, 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, Mme Christine Lavarde, MM. 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.) : 235, 264 rect., 266 rect., 273 à 278, 345 et T.A. 33

Sénat : 107 et 109 à 114 (2017-2018)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
PREMIÈRE PARTIE	
LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION	
I. UNE MISSION DONT LES CRÉDITS SONT EN HAUSSE DE 8,7 %.....	11
A. UNE MISSION QUI PORTE LES DÉPENSES SOCIALES EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS FRAGILES	11
B. UNE AUGMENTATION DE 1,5 MILLIARD D'EUROS QUI S'INSCRIT DANS UN TRIENNAL EN HAUSSE.....	13
C. EN RAISON DU DYNAMISME DES DÉPENSES D'INTERVENTION ET SOUS L'EFFET DE LA REVALORISATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ ET DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS (AAH)	14
1. 92 % des crédits de la mission correspondent à des dépenses d'intervention, structurellement orientées à la hausse	14
2. Une augmentation qui s'explique également par des mesures positives de transfert et de périmètre.....	14
3. La revalorisation de la prime d'activité et de l'AAH : un coût estimé à 0,28 milliard d'euros en 2018	15
II. ... MAIS UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL....	16
A. ...MASQUANT DES MESURES D'ÉCONOMIE IMPORTANTES AU DÉTRIMENT DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES	16
B. ... ET N'ÉTANT PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION.....	18
SECONDE PARTIE	
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	
I. LES PROGRAMMES 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » ET 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES AVANCÉES AU PRIX D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES VISANT LES PLUS FRAGILES	21
A. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'AAH, UNE REVALORISATION EN TROMPE-L'ŒIL	23
1. Des dispositifs dont le nombre de bénéficiaires ne cesse de progresser	23
a) La prime d'activité était ouverte jusqu'ici à un large nombre de personnes.....	23
b) L'AAH, un dispositif en progression continue.....	24
2. Des dispositifs à l'épreuve de la sincérité budgétaire en 2018, après des années de sous-budgétisation.....	27
a) La prime d'activité, une montée en charge non anticipée et un risque de dépassement budgétaire pour 2018	27
b) L'AAH : une sous-budgétisation chronique qui n'est pas exclue en 2018.....	28

3. Une revalorisation en deux temps neutralisée par des réformes paramétriques	29
a) La prime d'activité : l'exclusion des bénéficiaires de pension d'invalidité et rente AT-MP.....	29
b) L'AAH : un gel du plafond de ressources pour les couples et la suppression du complément de ressources.....	30
B. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE L'ÉTAT COMPENSÉE PAR L'AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION DES BÉNÉFICIAIRES	33
C. L'AIDE ALIMENTAIRE : DES CRÉDITS STABLES QUI NE COMPENSENT PAS LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE	36
D. LA PROTECTION DE L'ENFANCE : DES EFFORTS DU GOUVERNEMENT QUI RESTENT À CONFIRMER	38
1. Une fusion des GIP « Agence française de l'adoption » et « Enfance en danger» nécessaire mais sous conditions.....	38
2. Mineurs non accompagnés : un financement exceptionnel de l'État mais insuffisant face à la crise migratoire qui nécessite une prise en charge intégrale par l'État	40
E. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS : UN DISPOSITIF QUI N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC ET QUI NÉCESSITE UNE SIMPLIFICATION D'ACCÈS.....	43
F. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASI	44
G. DES CRÉDITS MAINTENUS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES PERSONNES HANDICAPÉES.....	45
1. L'emploi accompagné, un dispositif utile à encourager	45
2. L'augmentation de l'aide au poste versée aux ESAT compense la hausse de la CSG	46
II. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT SE TRADUIRE EN ACTES	47
A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI MASQUE DES SITUATIONS CONTRASTÉES SELON LES PROGRAMMES	47
B. LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION : DES CRÉDITS EN BAISSÉ DE 1,5 MILLION D'EUROS ALORS QUE LA LOI D'AVRIL 2016 VISANT À RENFORCER CETTE LUTTE N'EST TOUJOURS PAS APPLIQUÉE	49
C. LA BONNE EXÉCUTION DES CRÉDITS GARANTIRA « LA RÉUSSITE » DE CE PROGRAMME	50
III. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DES MINISTÈRES SOCIAUX TOUCHÉS DE FAÇON SIGNIFICATIVE PAR DES MESURES D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES	52

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET « SUPPORT » EN BAISSÉ.....	54
1. Une diminution des dépenses de personnel sous l'effet de la réduction du schéma d'emplois.....	54
2. Une diminution de 2 % des dépenses « support » sous l'effet de processus de rationalisation des moyens.....	55
3. Des inconnues budgétaires demeurent.....	56
B. LES ARS : UNE BAISSÉ SENSIBLE DE LEUR DOTATION SOUS L'EFFET PRINCIPALEMENT D'ÉCONOMIES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE PERSONNEL.....	57
LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	59
EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS	61
• ARTICLE 63 - Évolution de la prime d'activité	61
• ARTICLE 64 (nouveau) - Complément au contenu du document de politique transversale concernant la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes (Article 128 de la loi de finances rectificative pour 2015).....	65
AMENDEMENTS PROPOSÉS PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES.....	67
EXAMEN EN COMMISSION.....	71
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	81

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 **19,4 milliards d'euros** de crédits de paiement - progressent de **8,7 % entre 2017 et 2018**, soit une augmentation de plus de 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement. Cette augmentation est **principalement due au dynamisme des dépenses d'intervention - qui représentent 92 % des crédits de la mission**. Cette hausse s'explique également par **les revalorisations « exceptionnelles » de la prime d'activité** (+ 240 millions d'euros correspondant à l'augmentation de 20 euros par mois du montant forfaitaire de la prime à partir d'octobre 2018) et de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** (+ 40 millions d'euros correspondant à une hausse 50 euros par mois de l'allocation à partir du 1^{er} novembre 2018). La hausse des crédits de la mission est également liée à des mesures positives **de transferts et de périmètre**.

2. Cette hausse des crédits est néanmoins une **augmentation en trompe-l'œil** masquant des **mesures d'économie visant directement les populations les plus fragiles**, dont la grande majorité se situe déjà en dessous du seuil de pauvreté. Ne pouvant revenir sur les revalorisations promises de la prime d'activité et de l'AAH, le Gouvernement a ainsi trouvé dans **des réformes paramétriques des moyens discrets d'économies budgétaires**. Ces mesures d'économie sont d'autant plus regrettables qu'elles n'ont fait **l'objet d'aucune concertation avec les acteurs concernés**.

3. Ces mesures **d'économies concernent les trois plus importantes dépenses sociales de la mission** (prime d'activité, AAH, protection juridique des majeurs) qui représentent 80 % des crédits. Les effets des revalorisations de la prime d'activité et de l'AAH seront ainsi **neutralisés pour certains bénéficiaires, par des réformes paramétriques, qui conduiront même à l'exclusion de certains bénéficiaires** :

- est ainsi envisagé concernant la **prime d'activité, d'exclure**, au 1^{er} janvier 2018, de son calcul **les rentes AT-MP et les pensions d'invalidité** et de modifier les conditions de prise en compte de l'AAH comme revenu professionnel ;

- s'agissant de l'AAH, le **Gouvernement propose le rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH** sur celles d'un couple au RSA dès 2018 et à compter de 2019, **la disparition du complément de ressources de l'AAH d'un montant de 179 euros par mois**. Le Gouvernement fait ainsi **le choix d'un alignement par le bas de l'AAH au nom de l'équité**, ignorant les particularités d'une vie en situation de handicap. Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner que l'AAH n'est **pas un minimum social comme les autres** ;

- une **réforme du barème de participation des personnes protégées**, augmentant la part financée par les personnes protégées, sera également mise en œuvre au 1^{er} avril 2018. Cette réforme **met encore à contribution une population déjà fragile**, dont près de la moitié se situe en dessous du seuil de pauvreté. Préalablement à toute réforme du barème, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il y a déjà un travail de définition du **juste coût de la mesure de protection** à mener.

4. Les crédits prévus pour 2018 ne semblent pas à la hauteur des enjeux de la mission. Il y a ainsi une **volonté louable de « sincérisation » des crédits** après des années de sous-budgétisation, identifiées par vos rapporteurs spéciaux et la Cour des comptes, mais cet effort de rebasage, notamment pour la prime d'activité et l'AAH, **risque d'être insuffisant au vu de l'effet volume de ces prestations.**

5. Par ailleurs, la mission ne **prévoit aucune dotation permettant de compenser la perte des crédits issus de la réserve parlementaire**, alors que **6,6 millions d'euros** avaient été ouverts en 2017 à ce titre permettant de financer les associations de mise en œuvre de politiques de solidarité ou de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Le secteur de **l'aide alimentaire** est celui qui sera le plus touché ; 1,7 million d'euros de crédits lui avaient été reversés en 2017.

6. En outre, alors que **l'égalité entre les femmes et les hommes** a été érigée au rang de grande cause nationale du quinquennat, la **légère augmentation du programme masque cependant des situations contrastées**, et notamment la **baisse regrettable des crédits liés à la lutte contre la prostitution**, portée par la loi du 13 avril 2016, qui n'est toujours pas mise en application. Par ailleurs, si le Gouvernement veut faire de ce programme une priorité politique - ce que vos rapporteurs spéciaux approuvent - il faut qu'elle se **traduise dans l'exécution budgétaire**, puisque ce programme fait l'objet d'une sous-consommation récurrente depuis plusieurs années.

7. Par ailleurs, bien que des enveloppes « exceptionnelles » aient été prévues, elles paraissent **insuffisantes à couvrir les dépenses engagées**. Il en est ainsi du **fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)** doté de 50 millions d'euros et surtout du **financement exceptionnel** de 66,8 millions d'euros **alloué aux départements au titre des dépenses d'ASE** pour les mineurs non accompagnés en raison de l'afflux de jeunes migrants. Les départements n'arrivent plus à faire face à l'accueil et les dépenses exceptionnelles induites par cette prise en charge. **Vos rapporteurs spéciaux estiment que l'État doit prendre ses responsabilités et assumer ces dépenses** qui relèvent pleinement de la **politique nationale d'immigration.**

8. Les crédits du programme 124 – qui porte l’ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux et la contribution de l’État au fonctionnement des agences régionales de santé (ARS) – **augmentent, à périmètre courant, de 0,67 % en raison notamment du transfert en base de 24,2 millions d’euros** en provenance du programme 155 « Conception, gestion et évaluation des politiques de l’emploi et du travail », l’autre programme soutien des ministères sociaux, rattaché à la mission « Travail et emploi ». Ce transfert, salué par vos rapporteurs spéciaux, parachève le mouvement de mutualisation des fonctions soutien des administrations centrales des ministères sociaux. Toutefois, cette hausse à périmètre courant ne saurait masquer la diminution des crédits du programme, à périmètre constant, **de près de 2 %, les ministères sociaux étant touchés de façon significative par les mesures de restriction budgétaire** liées au respect de la trajectoire financière fixée par le Gouvernement.

Au 10 octobre 2017, 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, 45 % des réponses (32 sur 71) 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 MISSION DONT LES CRÉDITS SONT EN HAUSSE DE 8,7 %...

A. UNE MISSION QUI PORTE LES DÉPENSES SOCIALES EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS FRAGILES

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 **19,4 milliards d'euros** de crédits de paiement en 2018.

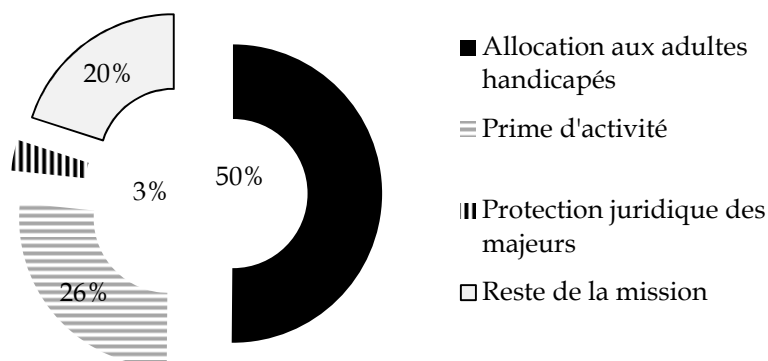
Les trois principales dépenses sociales financées par la mission que sont la **prime d'activité**, les **mesures de protection juridique des majeurs** et l'**AAH** représentent d'ailleurs à elles seules **15,5 milliards d'euros, soit 80 % des crédits de la mission** :

- la **prime d'activité**, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, et qui correspond à un montant estimé à 5,140 milliards d'euros ;

- le **financement des dispositifs de protection juridique des majeurs**, qui représente une dépense de 647,72 millions d'euros ;

- l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**, pour un montant de 9,735 milliards d'euros.

Trois dépenses sociales représentent 80 % des crédits de la mission



Les autres dépenses de la mission sont essentiellement constituées d'**aides versées aux plus démunis** (aide alimentaire, aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine), ainsi que de **subventions** attribuées à des associations nationales ou régionales concourant à la mise en œuvre de politiques de solidarité ou de promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Enfin, cette mission comprend les dépenses du programme 124, qui regroupe les **fonctions supports de l'ensemble des ministères sociaux**, pour un montant de 1,5 milliard d'euros en 2018.

Par ailleurs, en sus des crédits budgétaires alloués à la mission, sont rattachées **des dépenses fiscales**, dont le coût est estimé, en 2018, à **13,8 milliards d'euros**, un montant du **même ordre de grandeur que les crédits budgétaires alloués à la mission (19,4 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 » (28,8 milliards d'euros) et « Cohésion des territoires » (14,5 milliards d'euros).

La mission « Solidarité » : 13,8 milliards d'euros de dépenses fiscales

Parmi les 29 dépenses fiscales rattachées à la mission, les quatre dépenses les plus importantes représentent près de 65 % du total :

- abattement de 10 % sur le montant des pensions - y compris les pensions alimentaires - et des retraites sur l'impôt sur le revenu (4,075 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 (1,905 milliard d'euros rattachés au programme 304) ;

- exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,698 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).

B. UNE AUGMENTATION DE 1,5 MILLIARD D'EUROS QUI S'INSCRIT DANS UN TRIENNAL EN HAUSSE...

À périmètre courant, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » **progressent de 8,7 %** entre 2017 et 2018, **soit une augmentation de plus de 1,5 milliard d'euros en crédits de paiement.**

Les crédits portés par les deux principaux programmes de la mission 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » et 157 « Handicap et dépendance » **sont en hausse de 6,9 % et 14,4 %.**

Par ailleurs les crédits des programmes 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » et 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » **augmentent respectivement de 0,33 % et 0,67 %.**

**Évolution des crédits de paiement de la mission « Solidarité »
entre 2017 et 2018**

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

	Crédits de paiement			
	Exécutés en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2017-2018
Programme 304 - Inclusion sociale et protection des personnes	5 460 107 267	5 701 176 503	6 520 994 819	14,38%
Programme 157 - Handicap et dépendance	12 115 877 720	10 606 027 430	11 341 292 425	6,93%
Programme 137 - Egalité entre les femmes et les hommes	22 677 974	29 772 326	29 871 581	0,33%
Programme 124 - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 477 825 591	1 507 807 694	1 517 901 640	0,67%
Total mission	19 076 488 552	17 844 783 953	19 410 060 465	8,77%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Par ailleurs, les crédits de la mission sont en hausse de près **de 9 % sur le triennal** (2018-2020) alors que le budget général augmente, en moyenne, de 3 %.

Plafonds de dépenses dans le triennal 2018-2020 (hors CAS « Pensions »)

(en milliards d'euros)

2018	2019	2020
19,20	20,91	21,54

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

**C. EN RAISON DU DYNAMISME DES DÉPENSES D'INTERVENTION
ET SOUS L'EFFET DE LA REVALORISATION DE LA PRIME D'ACTIVITÉ
ET DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS (AAH)**

**1. 92 % des crédits de la mission correspondent à des dépenses
d'intervention, structurellement orientées à la hausse**

Cette augmentation est **principalement due au dynamisme des dépenses d'intervention financées par cette mission**, qui sont structurellement orientées à la hausse d'abord pour des raisons démographiques, avec **le vieillissement de la population**. Par ailleurs, le **recul de l'âge légal de départ à la retraite** a conduit également à augmenter le « stock » de personnes bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), même si ce facteur produit aujourd'hui moins d'effets. En outre, **l'extension du champ et de la reconnaissance du handicap** a joué un rôle non négligeable dans l'augmentation des dépenses d'AAH. Par ailleurs, **l'évolution conjoncturelle de la situation économique** ainsi que les **revalorisations annuelles** des prestations contribuent également au dynamisme de ces dépenses.

**2. Une augmentation qui s'explique également par des mesures
positives de transfert et de périmètre**

L'augmentation des crédits de la mission est également liée à des mesures positives **de transferts ou de périmètre** :

– **le programme 304 intègre, à titre exceptionnel, une enveloppe de 50 millions d'euros dédiée au fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)**, créé par la loi de finances initiale pour 2017. Prélevé sur les ressources de la CNSA en 2017, ce montant est financé sur le budget de l'État en 2018 ;

– **le programme 304 comprend également, un financement exceptionnel de l'État de 66,8 millions d'euros au titre de la prise en charge partielle des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE)** liées au nombre de mineurs non accompagnés (MNA) supplémentaires présents au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016, en raison de la crise migratoire ;

– **le programme 124 fait l'objet d'un transfert de crédit entrant de 36,8 millions d'euros en crédits de paiement en provenance du programme 155** « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail ». Ce transfert pérennise celui opéré chaque année, depuis 2014, en gestion parachevant la mutualisation, au sein d'un secrétariat général commun, des fonctions soutien des administrations centrales des ministères sociaux.

Une mission au périmètre mouvant depuis plusieurs années

Cette mission a connu, notamment depuis 2016, des évolutions importantes.

En 2016 :

- la **création de la prime d'activité** venue se substituer à la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et à la prime pour l'emploi (PPE) ;
- la **réforme du financement de la protection juridique des majeurs** avec un transfert au budget de l'État de dépenses auparavant prises en charge par l'assurance-maladie ;
- la **mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)** qui est destinée aux travailleurs immigrés âgés disposant de faibles ressources ;
- la **création du fonds pour la prévention de la prostitution**¹ et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées.

En 2017 :

- le transfert du financement des dotations de fonctionnement **des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à l'assurance-maladie** ;
- le transfert des moyens de fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) de l'État à la **caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)** ;
- la **suppression du Fonds national des solidarités actives (FNSA)** et la prise en charge par le budget de l'État des dépenses qu'il finançait.

Source : commission des finances

3. La revalorisation de la prime d'activité et de l'AAH : un coût estimé à 0,28 milliard d'euros en 2018

Cette augmentation de 1,5 milliard d'euros de la mission, pour 2018, s'explique également par **les revalorisations² « exceptionnelles » des prestations financées par la mission**, que sont la **prime d'activité** (+ 240 millions d'euros correspondant à l'augmentation de 20 euros du montant forfaitaire de la prime sur octobre, novembre et décembre 2018) et **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** (+ 40 millions d'euros correspondant à une hausse 50 euros par mois de l'allocation à taux plein à partir du 1^{er} novembre 2018)³.

¹ Ce fonds, en raison de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances, a été abrogé par la loi de finances initiale pour 2017, qui a étendu les compétences de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au financement de la prévention de la prostitution et de l'accompagnement des personnes prostituées.

² Cf infra pour le détail des mesures.

³ En année pleine, en 2019, ces revalorisations sont estimées à 1,505 milliard d'euros (993 millions d'euros pour la prime d'activité et 512 millions d'euros pour l'AAH).

En tenant compte des autres facteurs et notamment de l'évolution tendancielle (« effet volume »), les crédits alloués à la prime d'activité augmentent, par rapport à 2017, **de 0,78 milliard d'euros** et ceux concernant l'allocation aux adultes handicapés (AAH) **de 0,68 milliard d'euros**.

II. ... MAIS UNE AUGMENTATION EN TROMPE-L'ŒIL....

A. ...MASQUANT DES MESURES D'ÉCONOMIE IMPORTANTES AU DÉTRIMENT DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES

Parallèlement à ces mesures de revalorisation, les trois plus importantes dépenses sociales de la mission (prime d'activité, AAH, protection juridique des majeurs) font l'objet de discrets « **coups de rabots** », **qui touchent de plein fouet les populations les plus fragiles**. En effet, la revalorisation de la prime d'activité et de l'AAH masque en réalité des réformes paramétriques qui, au mieux, neutraliseront le bénéfice de ces augmentations, et au pire diminueront le montant de ces prestations pour les bénéficiaires.

Ces mesures d'économie sont d'autant plus regrettables qu'elles n'ont fait **l'objet d'aucune concertation avec les acteurs concernés** (associations, fédérations d'association et d'employeurs etc.), y compris avec le Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCH) qui a même, par un communiqué de presse - fait rare -, alerté sur les conséquences de ces réformes.

Il semblerait que la **mise en œuvre de ces revalorisations - promesses de campagne du Président de la République - se soit heurtée à des réalités budgétaires non anticipées**. Ne pouvant revenir sur les augmentations promises, le Gouvernement a trouvé dans ces réformes paramétriques des moyens discrets d'économies budgétaires.

Concernant la prime d'activité, est ainsi proposé, dans le cadre de l'article 63 du projet de loi de finances pour 2018, de modifier l'article L.842.3 du code de la sécurité sociale afin de **supprimer 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 au 1^{er} janvier 2018** (*cf. supra*). Cette modification procurerait une économie de 20 millions d'euros. Actuellement 10 000 personnes bénéficient de ce dispositif, mais potentiellement ce serait 250 000 personnes qui seraient éligibles à ce dispositif sous ces conditions. Par ailleurs, la rédaction proposée de l'article

précité laisse craindre la **possible exclusion d'une partie des allocataires de l'AAH qui bénéficiaient de la prime d'activité, en modifiant les conditions de prise en compte de l'AAH** comme revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité.

Cette mesure d'économie n'est pas la seule prévue par le Gouvernement. Est également envisagée **la baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime (de 62 % à 61 %)**, permettant une économie de 70 millions d'euros.

S'agissant de **l'AAH**, la revalorisation prévue risque également d'être neutralisée, pour certains bénéficiaires, par deux réformes paramétriques dont la mise en œuvre commencera dès 2018 :

– le **rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au RSA dès 2018**. Le Gouvernement fait ainsi **le choix d'un alignement par le bas de l'AAH au nom de l'équité**, ignorant les particularités d'une vie en situation de handicap alors que l'égalité réelle voudrait que ces personnes soient soutenues de façon plus importante par l'État. **Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner que l'AAH n'est pas un minimum social comme les autres ;**

– **à compter de 2019, la disparition d'un des deux compléments de l'AAH existants** pour les personnes handicapées qui ont un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 % et qui bénéficient d'une allocation à taux plein : le complément de ressources (CR) d'un montant de 179 euros mensuel ; une avancée pourtant 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). Le CR est actuellement versé à près de 67 000 bénéficiaires¹, qui sont des personnes sévèrement handicapées qui seraient durablement pénalisées par la disparition de ce soutien à l'autonomie.

Concernant la **protection juridique des majeurs**, est prévue la mise en place, au 1^{er} avril 2018, d'une **réforme de la participation des personnes protégées**, 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 pauvreté².

¹ En décembre 2016 – chiffres communiqués par le DGCS.

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

B. ... ET N'ÉTANT PAS À LA HAUTEUR DES ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Il y a certes une **volonté louable de rendre plus sincère** la budgétisation des crédits alloués à la mission après des années de sous-budgétisation, identifiées par vos rapporteurs spéciaux et la Cour des comptes. Toutefois cet effort de rebasage, notamment pour la prime d'activité et l'AAH, risque de ne pas être à la hauteur des enjeux budgétaires de la mission. **Au vu de l'effet volume de ces prestations, qui sont extrêmement dynamiques, les risques de sous-budgétisation sont encore importants.**

En effet, **l'enveloppe budgétaire prévue pour le financement de la prime d'activité, pour 2018**, de 4,990 milliards d'euros (hors revalorisation exceptionnelle), serait en effet **déjà en deçà des dépenses exécutées en 2017** qui s'élèveraient à 5,078 milliards d'euros. Même si l'on ajoute les mesures d'économies envisagées par le Gouvernement à hauteur de 90 millions d'euros, compte-tenu de la dynamique du nombre de bénéficiaires, **un nouveau dépassement est à prévoir.**

Concernant l'AAH, **l'écart entre le montant prévu en 2018 (9,735 millions d'euros) et l'exécution 2017 est de 385 millions¹**, alors que les dépenses progressent à un rythme annuel compris entre 300 et 600 millions d'euros depuis 2010 et que l'AAH fera l'objet d'une revalorisation exceptionnelle (estimé à 40 millions d'euros) dès 2018. Même en intégrant la mesure d'économie du plafond envisagée (dont le montant n'a pas été communiqué à vos rapporteurs spéciaux), **il y a un risque que l'enveloppe budgétaire prévue ne suffise pas en exécution.**

Par ailleurs, la mission ne **prévoit aucune dotation permettant de compenser la perte des crédits issus de la réserve parlementaire**, alors que **6,6 millions d'euros** avaient été ouverts en 2017 au titre de la réserve, permettant de financer les associations intervenant dans le domaine de la solidarité ou de la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes. Ainsi en 2017, 1,7 million d'euros de crédits issus de la réserve ont été versés à des associations d'aide alimentaire, 1,9 million d'euros au profit d'associations venant en aide aux personnes vulnérables, et près d'un million d'euros aux associations œuvrant pour les droits et la défense des femmes.

En outre, le **programme « égalité hommes-femmes »**, érigé en cause nationale du quinquennat, semble ne **pas être totalement à la hauteur des enjeux**, notamment s'agissant de **l'accompagnement des personnes en sortie de prostitution**. Les crédits alloués à l'action relative à la sortie de la prostitution sont ainsi en nette diminution (- 26,7 %) alors

¹ Le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 a ainsi ouvert 337 millions d'euros de crédits supplémentaires pour l'AAH.

qu'aucun accompagnement ou presque¹ ni l'allocation n'ont été engagés depuis la mise en œuvre de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016.

Par ailleurs, bien que des enveloppes « exceptionnelles » aient été prévues, elles paraissent insuffisantes pour couvrir les dépenses engagées. Il en est ainsi du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) et du financement exceptionnel alloué aux départements au titre des dépenses d'ASE pour les mineurs non accompagnés. Ce FAPI doté de 50 millions d'euros semble bien insuffisant au regard de ses objectifs ambitieux de soutien des départements dans leurs politiques d'insertion. Il en est de même du financement exceptionnel du Gouvernement de 66,8 millions d'euros, face à l'afflux migratoire qui provoque des dépenses exponentielles que doivent financer les départements (*cf. infra*).

Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)

Ce fonds a été créé, par l'article 49 de la loi de finances pour 2017, à la suite du rapport du député Christophe Sirugue « Repenser les minima sociaux : vers une couverture socle commune ». Ce fonds poursuit un triple objectif :

- Inciter les départements à s'engager davantage dans l'accompagnement des publics en difficulté (bénéficiaires du RSA et autres publics rencontrant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle) ;
- Améliorer l'articulation entre les politiques locales et les politiques nationales de lutte contre la pauvreté, d'insertion sociale et professionnelle et de développement social ;
- Accroître la visibilité de l'administration centrale sur les politiques d'insertion départementales, sur la base de rapports annuels d'exécution délibérés par les conseils départementaux.

En bénéficient les départements qui signent avec l'État une convention d'appui aux politiques d'insertion. En 2017, ils étaient 90.

Source : direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

¹ Au 1^{er} novembre 2017, 5 accompagnements ont été engagés selon Marlène Schiappa s'exprimant devant la commission élargie de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 3 novembre 2017, pour l'examen de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances ».

SECONDE PARTIE : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

I. LES PROGRAMMES 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » ET 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES AVANCÉES AU PRIX D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES VISANT LES PLUS FRAGILES

Les crédits portés par ces deux programmes 304 et 157 sont en hausse de 6,9 % et 14,4 %, mais masquent des mesures d'économies injustes.

S'agissant du programme 304 (« Inclusion sociale et protection des personnes »), les crédits sont en hausse de 14,4 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2017. Ceci s'explique, cette année, par deux paramètres principaux :

- le dynamisme et la revalorisation de la prime d'activité (+ 20 euros du montant forfaitaire de la prime dès septembre 2018, soit une augmentation de crédits de 240 millions d'euros sur 2018) ;

- l'augmentation des crédits de l'action relative à la « protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables » de 348 % (143 millions d'euros en 2018 contre 31,9 millions d'euros en 2017), comprenant l'enveloppe exceptionnelle prévue pour le financement de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA).

Évolution des crédits de paiement du programme 304 entre 2017 et 2018

(en euros)

	Crédits de paiement			
	Exécutés en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2017-2018
11 - Prime d'activité et autres dispositifs	4 744 023 040	4 958 005 000	5 670 958 855	14,38%
12 - Economie sociale et solidaire		222 325		-100,00%
13 - Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentations (libellé modifié)	473 010	888 639	676 511	-23,87%
14 - Aide alimentaire	39 801 007	44 155 404	51 921 573	17,59%
15 - Qualification en travail social	6 644 496	6 529 335	6 144 246	-5,90%
16 - Protection juridique des majeurs	637 633 142	650 000 000	647 221 843	-0,43%
17 - Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	31 532 572	31 915 800	143 071 791	348,28%
18 - Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)	0	10 000 000	1 000 000	-90,00%
Total programme 304	5 460 107 267	5 701 716 503	6 520 994 819	14,37%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Concernant le programme 157 (« Handicap et dépendance »), les crédits, qui s'établissent à 11,3 milliards d'euros, sont en légère hausse (+ 6,9 %), du fait de la revalorisation de l'AAH et son dynamisme, qui représente plus 85 % des crédits du programme.

Évolution des crédits de paiement du programme 157 entre 2017 et 2018

(en euros)

	Crédits de paiement			
	Exécutés en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2017-2018
12 - Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	-	10 577 584 246	11 317 454 863	6,99%
13 - Pilotage du programme et animation des politiques inclusives	-	28 435 684	23 837 562	-16,17%
Total programme 157	0	10 606 027 430	11 341 292 425	6,93%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

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

– **l'action 12 « Allocations et aides en faveur des personnes handicapées »**, qui regroupe l'allocation aux adultes handicapés (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 (1,8 million d'euros), aux frais de justice en cas de contentieux liés notamment aux MDPH (0,47 million d'euros), ainsi que des subventions à des organismes comme les instituts nationaux pour jeunes aveugles et jeunes sourds (14,49 millions d'euros), le Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des déficients sensoriels (0,2 million d'euros) ou les centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (0,625 million d'euros). Cette action comprend également des subventions à des associations têtes de réseau, sur le fondement d'appels à projets (0,56 million d'euros).

A. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'AAH, UNE REVALORISATION EN TROMPE-L'OEIL

1. Des dispositifs dont le nombre de bénéficiaires ne cesse de progresser

a) La prime d'activité était ouverte jusqu'ici à un large nombre de personnes

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 1 500 euros net par mois.

Son montant est calculé sur la **base d'un montant forfaitaire variable¹, 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 62 % 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 1,2 SMIC. Ce bonus atteint son maximum dès 0,8 SMIC (soit 67,25 euros). De ce total est **déduit l'ensemble des ressources du foyer** (notamment les prestations sociales et les revenus de remplacement).

Formule de calcul de la prime d'activité

Montant forfaitaire (montant forfaitaire majoré en fonction de la composition du foyer + 62 % des revenus professionnels + bonifications individuelles) – les ressources prises en compte du foyer

Exemple : pour une personne seule sans enfant avec un salaire de 1 300 euros net et une aide au logement, le montant de la prime d'activité est égal à 36,37 euros soit (526,25 euros + 806 euros (62 % des revenus) + 67,27 euros (bonification) - (1 300 euros + 63,15 euros).

Source : site service public

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 (soit environ 890 euros). Elle a **également été ouverte à compter du 1^{er} juillet 2016² aux**

¹ Le montant de base de la prime d'activité pour une personne seule équivaut à 526,25 euros.

² À compter rétroactivement du 1^{er} janvier 2016.

bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire et, depuis le 1^{er} octobre 2016, **aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité ainsi qu'aux personnes bénéficiant d'une rente d'accident du travail/de maladie professionnelle** en raison d'une incapacité permanente partielle, exerçant une activité professionnelle rémunérée.

**Ouverture de la prime d'activité pour les bénéficiaires de l'AAH,
des pensions d'invalidité et des rentes AT/MP**

L'article 99 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels a intégré l'allocation aux adultes handicapés, certaines pensions d'invalidité et la rente allouée aux personnes victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans les **revenus d'activité qui entrent dans le calcul de la prime d'activité**. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 842-8 dans le code de la sécurité sociale.

Il s'agissait ainsi de considérer ces **prestations non plus comme des prestations sociales venant en déduction du montant de la prime, mais comme des revenus professionnels** afin d'inclure dans le dispositif leurs bénéficiaires souvent non-éligibles et de favoriser l'activité professionnelle de ces publics plus éloignés de l'emploi.

Il a ainsi été décidé et codifié - sous l'impulsion de l'APF et l'UNAPEI - **l'ouverture de la prime d'activité dès lors que les bénéficiaires de ces prestations perçoivent un salaire mensuel équivalent à 29 SMIC brut horaire, c'est-à-dire lorsqu'ils travaillent au moins un quart de temps rémunérés au SMIC**. Si cette condition d'activité est remplie, l'AAH, la pension d'invalidité ou la rente AT/MP sont assimilés à des revenus professionnels dans le calcul de la prime d'activité.

Fin août 2017, la prime d'activité était versée par les caisses d'allocations familiales (Caf) à près de **2,58 millions de bénéficiaires** résidant en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (y compris Mayotte).

Le montant moyen mensuel de la prime d'activité **s'élève à 158 euros par foyer en décembre 2016**. L'ouverture de la prime d'activité aux jeunes de 18 à 25 ans a été un succès : près de 530 000 jeunes allocataires en décembre 2016.

b) L'AAH, un dispositif en progression continue

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

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.

des revenus d'activité¹, dans la limite d'un plafond annuel, fixé à 9 730,68 euros pour une personne seule sans enfant au 1^{er} avril 2017².

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 ») ;

- soit d'un **taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %, et présenter une restriction substantielle et durable³ pour l'accès à l'emploi (RDSAÉ)** 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 2018 pour atteindre un montant de 9,73 milliards d'euros soit une hausse de 7,5 % par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale pour 2017**. Cette hausse est liée à plusieurs facteurs :

- Le premier d'entre eux est **l'augmentation du nombre de bénéficiaires, qui était de 1 113 000 en 2017 contre 848 806 en 2008 (effet « volume »)**, du fait du décalage de l'âge légal de départ à la retraite qui prolonge le nombre de personnes bénéficiant de ce minima social ainsi que du vieillissement de la population, et de l'extension de la reconnaissance du handicap. Par ailleurs, une certaine « porosité » entre les minima sociaux peut également expliquer l'augmentation du nombre de bénéficiaires, la DGCS ayant identifié un basculement, dans certains départements, du RSA vers l'AAH. Vos rapporteurs spéciaux encouragent donc un examen plus vigilant des conditions d'attribution de l'AAH par les CDAPH.

- Le second est la première étape de la **revalorisation de la prestation au 1^{er} novembre 2018 qui portera à 860 euros par mois** (contre 810 euros aujourd'hui) le montant mensuel de prestation versée à partir de décembre 2018 pour une allocation à taux plein et la **revalorisation annuelle** de l'allocation intervenue au 1^{er} avril 2016 (effet « prix »).

¹ 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.

² Ce plafond est doublé pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

³ Elle est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à partir du dépôt de la demande.

Par ailleurs, cette enveloppe budgétaire intègre la mise en œuvre de **plusieurs mesures visant à réformer les minima sociaux¹** :

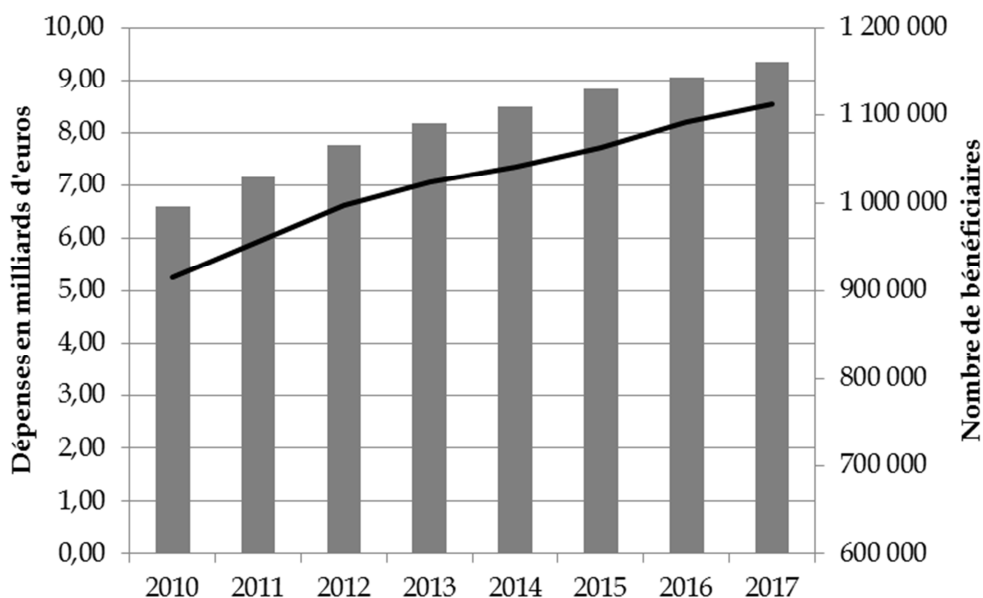
– la possibilité pour les personnes handicapées ayant un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 % (AAH 1), au moment de leur départ à la retraite, **de conserver le bénéfice de l'AAH sans avoir à solliciter préalablement l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA)**, ce qui était jusqu'à présent obligatoire.

– **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)² et de l'AAH**, en retenant une « primauté » au droit à l'AAH.

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



Source : commission des finances

¹ Proposées dans le cadre de l'article 49 du projet de loi de finances pour 2017.

² 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.

Par ailleurs, est encouragée une politique d'harmonisation des pratiques d'attribution de l'AAH. 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. Ce guide est un outil à la disposition des agents des directions départementales interministérielles chargées de la cohésion sociale qui représentent l'État au sein des commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) et des autres acteurs concernés. L'écart type des taux départementaux des attributions d'AAH ou de renouvellement se resserre depuis 2015. Vos rapporteurs spéciaux espèrent toutefois que **cette convergence des pratiques n'ait pas pour effet de restreindre les conditions d'éligibilité des personnes à l'AAH.**

En outre, il est intéressant de souligner que les **délais moyens de traitement des dossiers par les MDPH** - indicateur de performance du programme, alors que les crédits des MDPH ont été transférés à la CNSA - **sont stables, après une forte réduction en 2017.** Des disparités continuent cependant d'exister entre les départements, qui sont inégaux face au nombre de demandes.

2. Des dispositifs à l'épreuve de la sincérité budgétaire en 2018, après des années de sous-budgétisation

a) La prime d'activité, une montée en charge non anticipée et un risque de dépassement budgétaire pour 2018

Financée intégralement par l'État, la loi de finances pour 2016 avait prévu une enveloppe de **3,95 milliards d'euros**, basée sur l'hypothèse d'un taux de recours de 50 %, soit 2 millions de foyers bénéficiaires, **sous-estimant la montée en charge rapide du dispositif** (taux de recours de 60 % en juin 2016). En **loi de finances initiale pour 2017**, les **crédits ouverts étaient supérieurs (4,4 milliards d'euros) mais encore insuffisants** au vu du dynamisme de cette prestation. D'après les réponses de la DGCS au questionnaire budgétaire, il manquerait près de 0,8 milliard d'euros en exécution pour financer le dispositif sur 2017. Une ouverture de crédits de 839,5 millions d'euros est ainsi prévue dans le second projet de loi de finances rectificative pour 2017 présenté par le Gouvernement.

**Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses de la prime d'activité
(en CP)***(en milliers d'euros)*

	2016	2017*	2018
LFI	3938	4340	5140
Exécution	4113	5078	–
Écart	-175	-738	–

*Prévision – chiffre transmis par la DGCS

Source : commission des finances d'après documents budgétaires

Le dépassement observé en 2016 s'explique par une montée en charge non anticipée en raison principalement de l'accès à la prime d'activité à de nouveaux publics ; ces primo-demandeurs représenteraient 63 % des foyers bénéficiaires au mois de décembre 2016. Certains bénéficiaires ont également eu accès à la prime en cours de gestion (bénéficiaires de l'AAH, de rentes AT/MP et pensions d'invalidités, les mahorais). Cette sous-budgétisation pouvait ainsi se comprendre au vu de la nouveauté de la prestation et de la difficile prévisibilité de ses déterminants. En revanche, au vu de la sous-estimation du taux de recours à la prime connu en 2016, **le dynamisme de cette nouvelle prestation aurait dû être mieux intégré dans la prévision des crédits pour 2017.**

Pour 2018, **l'enveloppe budgétaire de 5,140 milliards d'euros** a été prévue sur la base d'une hypothèse de 2,65 millions de foyers bénéficiaires. D'après les éléments fournis en première partie du rapport, **tout laisse à penser que cette enveloppe ne sera pas suffisante**, malgré les efforts de sincérisation du Gouvernement. Il en est de même pour l'AAH.

b) L'AAH : une sous-budgétisation chronique qui n'est pas exclue en 2018

Cette allocation fait également l'objet **d'une sous-budgétisation récurrente depuis plusieurs années.**

Écart entre la prévision et l'exécution des dépenses d'AAH (en CP)*(en milliers d'euros)*

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017*	2018
Crédits demandés	6234,2	6938,2	7515,2	8154,8	8400,3	8513,1	8605,5	9052,3	9734,8
Crédits consommés	6624,6	7150	7806,2	8165,4	8482,1	8831	9051,7	9350	–
Écart	-390,4	-211,8	-291	-10,6	-81,8	-317,9	-446,2	-297,7	–

*Prévision – chiffre transmis par la DGCS.

Source : commission des finances d'après documents budgétaires et Cour des comptes

Entre 2010 et 2016, les dépenses exécutées sont, chaque année, supérieures aux dépenses prévues en loi de finances initiale. L'année 2016 correspond même à un pic de sous-budgétisation, avec un dépassement de 446 millions d'euros. Une partie de ce dépassement peut s'expliquer par la non-mise en œuvre de réformes qui devaient permettre une économie de 132 millions d'euros¹. Mais ce facteur explicatif n'est pas le seul et ne saurait masquer les hypothèses trop optimistes à partir desquelles les prévisions, en loi de finances initiale, sont réalisées chaque année.

Cette sous-budgétisation récurrente porte atteinte à la sincérité budgétaire, étant donné que les facteurs de dynamisme de la prestation sont connus et identifiés depuis plusieurs années et non intégrés aux prévisions budgétaires. **S'agissant de 2018, l'effort de budgétisation doit être salué**, mais comme indiqué en première partie du présent rapport, **il est à craindre qu'il ne soit pas suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses réalisées sur 2018**.

3. Une revalorisation en deux temps neutralisée par des réformes paramétriques

a) La prime d'activité : l'exclusion des bénéficiaires de pension d'invalidité et rente AT-MP

Dans le cadre de ce projet de loi de finances pour 2018, le Gouvernement prévoit **une revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire** de la prime d'activité, qui sera effective à compter du 1^{er} novembre 2018. Il s'agit de la **première étape de revalorisation du dispositif**, puisqu'est prévue la création, **fin 2019, d'une seconde bonification individuelle versée aux bénéficiaires dont les revenus professionnels sont compris entre 0,5 SMIC et 1,2 SMIC**, d'un montant de 20 euros. Ce second bonus sera ensuite revalorisé par tranche de 20 euros, chaque année, pour atteindre 60 euros fin 2021.

Toutefois, **cette revalorisation s'effectue grâce à des mesures d'économie qui vont limiter cette hausse**, voire faire sortir certains bénéficiaires du dispositif.

Il est ainsi proposé, dans le cadre de **l'article 63 du projet de loi de finances pour 2018 rattaché à la mission**, de modifier l'article L. 842.3 du code de la sécurité sociale afin de **supprimer 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 au 1^{er} janvier 2018** (cf. *supra*). Cette modification, qui procurerait une économie de 20 millions d'euros, est proposée par le Gouvernement qui la justifie par le faible

¹ L'alignement des modalités de prise en compte des capitaux dans la base ressources avec celles valables pour le RSA (94 millions d'euros) et l'harmonisation du plafond de calcul de l'AAH pour les couples avec le plafond de calcul du RSA (48 millions d'euros).

nombre de bénéficiaires actuels. Actuellement 10 000 personnes bénéficient de ce dispositif, mais potentiellement ce serait 250 000 personnes qui seraient éligibles - sous ces conditions - à la prime d'activité. Vos rapporteurs spéciaux estiment ainsi que le **Gouvernement ne peut pas justifier la suppression de cette mesure par le nombre restreint de bénéficiaires** alors **qu'aucune campagne d'information n'a été réalisée** par le Gouvernement et les caisses (CPAM et MSA) et que ce **dispositif n'existe que depuis le 1^{er} octobre 2016**. Votre rapporteur spécial Éric Bocquet souhaiterait, qu'au lieu de supprimer purement et simplement ce qui constitue une avancée sociale pour les personnes handicapées, le Gouvernement travaille à réduire ce taux de non-recours.

Par ailleurs, la rédaction proposée de l'article précité laisse craindre la **possible exclusion d'une partie des allocataires de l'AAH qui bénéficiaient de la prime d'activité**. Est, en effet, proposé que l'AAH soit « *prise en compte en tant que revenu professionnel sous réserve que les revenus professionnels mensuels du travailleur handicapé, hors prise en compte de cette allocation, atteignent un montant fixé par décret* ». Le montant correspondant au salaire mensuel équivalent à 29 SMIC brut horaire n'est plus assuré.

Cette mesure d'économie n'est pas la seule prévue par le Gouvernement. Est également envisagée **la baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime (de 62 % à 61 %)**, permettant 70 millions d'euros d'économie.

b) L'AAH : un gel du plafond de ressources pour les couples et la suppression du complément de ressources

Cette revalorisation aura **lieu en deux temps, il faudra attendre fin 2019** pour atteindre le montant de 900 euros, qui reste, d'ailleurs, en dessous du seuil de pauvreté.

Par ailleurs, cette revalorisation prévue de l'AAH **risque d'être neutralisée**, pour certains bénéficiaires, **par deux réformes paramétriques** dont la mise en œuvre commencera dès 2018.

D'abord, est prévu, dès 2018, le rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au RSA. En effet, le niveau de ressources garanti à un couple comptant un bénéficiaire de l'AAH et une personne non-bénéficiaire¹ s'établit aujourd'hui à 2 fois celui d'une personne isolée, alors qu'il s'établit à 1,5 fois pour les bénéficiaires du RSA. Les règles d'appréciation des revenus des bénéficiaires de l'AAH en couple seront rapprochées en deux temps de celles des autres minima pour s'établir à 1,9 fois le plafond d'une personne seule en novembre 2018 puis à 1,8 fois en novembre 2019. Près d'un quart

¹ Pour un couple de personnes bénéficiant toutes deux de l'AAH, le niveau de ressources garanti à un couple demeure à 2 fois celui d'une personne isolée.

des allocataires de l'AAH (77 % sont des personnes isolées) serait donc concerné, soit potentiellement 250 000 personnes.

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. Aujourd'hui, ce plafond pour un couple est égal à deux fois le plafond pour une personne seule, soit deux fois 810 euros, le montant de l'AAH à taux plein. Le Gouvernement propose de l'abaisser à 1,9 fin 2018 puis à 1,8 fin 2019.

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
Jusqu'au 31 octobre 2018	2	810	1620	1620
Entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2019	1,9	860	1634	1720
A partir du 1er novembre 2019	1,8	900	1620	1800

Au lieu de passer de 1620 euros par mois aujourd'hui à 1800 euros en 2019, le niveau de ressources garanti à un couple va croître légèrement à 1634 euros fin 2018 puis retomber à 1620 euros en 2019 (hors revalorisation annuelle)

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

Le Gouvernement fait le choix d'un **alignement par le bas de l'AAH au nom de l'équité**, ignorant les particularités d'une vie en situation de handicap. Vos rapporteurs spéciaux considèrent **que cette mesure va à l'encontre l'objectif d'égalité réelle** qui justifie de donner plus aux personnes déjà fragilisées. Ils estiment, au contraire, qu'un travail devrait être mené afin de « **déconjugaliser** » **les ressources prises en compte pour le calcul de l'AAH**. Ils considèrent que seules les ressources propres à la personne handicapée devraient être prises en compte pour l'attribution de l'AAH afin **d'éviter tout risque de dépendance financière** vis-à-vis du conjoint, une réalité décrite par les associations de personnes handicapées rencontrées.

La deuxième réforme, envisagée par le Gouvernement, serait mise en œuvre à compter de 2019 ; il s'agit de la fusion des deux compléments de l'AAH existants pour les personnes handicapées qui ont un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, qui bénéficient d'une allocation à taux plein et vivent dans un logement indépendant. Ces deux compléments sont le complément de ressources (CR), prévu à

l'article L.821-1-1 du code de la sécurité sociale et la majoration pour la vie autonome (MVA) prévue à l'article L. 821-1-2 de ce même code. **Le complément de ressources (CR), d'un montant de 179 euros disparaîtra à compter de 2019 au profit de la majoration pour la vie autonome (MVA) qui s'élève à 104 euros.** Cette mesure concerne près de 67 000 personnes pour le CR et 150 000 pour la MVA en décembre 2016, soit environ 19 % de l'ensemble des bénéficiaires.

Cette fusion 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).**

Vos rapporteurs spéciaux considèrent ainsi **cette mesure comme injuste et injustifiée, au vu des arguments avancés par le Gouvernement.** En effet, l'argument selon lequel cette procédure « emboliserait » les MDPH n'est pas convaincant : ces demandes concernent, en moyenne, seulement une soixantaine de dossiers par an et par département et sont le plus souvent examinées à l'occasion de l'attribution ou du renouvellement de l'AAH. Il en est de même de l'argument de complexité des critères d'attribution du CR. En effet, l'appréciation d'une capacité de travail chez une personne handicapée n'appelle pas de difficultés particulières et n'est aucunement comparable, par exemple, à l'appréciation d'une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RDSAE).

Cette réforme annoncée viendrait ainsi s'ajouter à la **baisse des allocations logement** décidées par le Gouvernement. Ce public déjà fragilisé subira une regrettable « double-peine ».

**Le complément de ressources (CR) et la majoration pour la vie autonome :
deux compléments (MVA) de l'AAH**

Le CR a pour objectif de compenser l'absence durable de revenus d'activité si une personne est dans l'incapacité de travailler. Il forme, avec l'AAH ce que l'on appelle la *garantie de ressources*. Son montant est fixé à 179,31 euros mensuels ; il est ouvert pour chacun des membres du couple, bénéficiaire de l'AAH et remplissant toutes les conditions d'attribution suivantes :

- avoir un taux d'incapacité d'au moins 80 % ;
- avoir une capacité de travail, appréciée par la CDAPH, inférieure à 5 % du fait du handicap ;
- percevoir l'AAH à taux plein ou un complément d'un avantage vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail, et ne pas avoir perçu de revenu à caractère professionnel depuis 1 an à la date du dépôt de la demande de complément ;
- vivre dans un logement indépendant.

La MVA permet aux personnes en situation de handicap vivant à leur domicile de couvrir les dépenses d'aménagement de leur logement. Afin de percevoir la MVA d'un montant de **104 euros mensuels**, il faut remplir les conditions suivantes :

- percevoir l'AAH à taux plein ou en complément d'un avantage vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente accident du travail, ou percevoir l'allocation supplémentaire d'invalidité (Asi) ;
- avoir un taux d'incapacité au moins égal à 80 % ;
- disposer d'un logement indépendant et percevoir une aide au logement ;
- ne pas percevoir de revenu d'activité.

B. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DE L'ÉTAT COMPENSÉE PAR L'AUGMENTATION DE LA PARTICIPATION DES BÉNÉFICIAIRES

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 soit à un membre de leur famille, soit 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.

Jusqu'alors financés par plusieurs financeurs publics (les organismes de sécurité sociale, l'État ou les départements) en fonction de prestations sociales perçues par les personnes concernées par les mesures de protection, **la loi de finances pour 2016 a simplifié le financement des mandataires judiciaires en le transférant à l'État**, les départements continuant de contribuer à hauteur de 0,3 % à la dotation des services mandataires. Vos rapporteur spéciaux continuent **toutefois de s'interroger sur l'utilité du maintien de la contribution subsidiaire des départements** au financement des services mandataires, et réitèrent leur proposition de pousser la simplification à son terme en procédant à une recentralisation totale du financement.

Les crédits alloués à la protection juridique des majeurs (action 17) **baissent légèrement** (647,2 millions d'euros contre 650 millions d'euros en 2017), et **ce malgré l'augmentation continue du nombre de mesures** (468 248 en 2018 contre 454 089 en 2017). 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.

**Évolution du nombre de dispositifs de protection juridique des majeurs
entre 2010 et 2018**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 <i>(prévision)</i>
Services mandataires	320 645	328 783	334 390	341 245	347 986	354 629	361 399	368 298	383 740
Mandataires individuels	36 294	37 925	44 271	52 206	59 391	66 423	75 921	85 791	84 508
Total	356 939	366 708	378 661	393 451	407 377	421 052	437 320	454 089	468 248

Source : commission des finances d'après documents budgétaires

Cette baisse des crédits est liée à l'application à partir du 1^{er} avril 2018 d'une **révision du barème de participation financière des majeurs protégés** qui devrait compenser la baisse du financement public de 26,6 millions d'euro. En effet selon le Gouvernement, le montant global alloué au financement des mandataires ne diminuera pas mais c'est au prix d'une **augmentation de la participation des personnes protégées**.

Vos rapporteurs spéciaux considèrent cette mesure comme **socialement injuste**, puisque mettant à contribution une population déjà fragile, dont près de la moitié se situe en dessous du seuil de pauvreté¹. Ils **s'inquiètent, par ailleurs, du financement et de la juste compensation financière des services mandataires** (établissements et associations) - chargés de suivre, majoritairement, des personnes exonérées de participation. Ces services mandataires - soumis à des efforts budgétaires depuis plusieurs années - se trouvent dans une situation financière de plus en plus difficile. 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. Dans ce contexte de tensions et difficultés, les acteurs de terrain ont le sentiment d'un **réel désengagement de la part de l'État**.

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

Réforme du barème de participation des personnes sous mesure de protection

Le barème actuel de participation prévoit :

- une franchise pour les revenus inférieurs ou égaux à l'AAH : ainsi, quel que soit le niveau de revenu de la personne, le prélèvement se fait sur la part des revenus supérieure au montant de l'AAH ;
- un plafonnement du prélèvement à un niveau de ressources équivalent à 6 SMIC ;
- trois tranches de revenus soumises à prélèvement avec des taux progressifs sur les deux premières et un taux dégressif sur la dernière.

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%	1%
AAH-SMIC		7%	8%
SMIC-2,5 SMIC		15%	16%
2,5 SMIC-6 SMIC		2%	3%

Le projet de barème, tel que transmis par la DGCS comprend :

- 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 1 % sur la tranche de revenus 0 € - AAH ;
- un relèvement des taux de participation actuels du barème.

Source : DGCS

Préalablement à toute réforme du barème de participations des personnes protégées, vos rapporteurs spéciaux considèrent qu'il faut déjà s'attacher à définir le juste coût de la mesure de protection, protection qui tient compte du type de mesure mais également de la situation de la personne protégée. Ce sujet devait faire l'objet d'une étude menée par la DGCS ; mais les conclusions qui devaient initialement être rendues fin 2017 seront a priori publiées fin 2018.

C'est un sujet extrêmement important, car on observe des **dérives sur le terrain**. 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.

Sur ce sujet en particulier, et dans une optique visant à préserver les intérêts des majeurs protégés et concilier les impératifs budgétaires, des associations - comme l'UNAPEI - mènent des réflexions depuis plusieurs années. **Vos rapporteurs spéciaux souhaiteraient que le Gouvernement puisse s'appuyer sur le travail considérable de ces organisations afin d'aboutir à une réforme qui doit être la plus juste possible, et se faire en concertation avec les acteurs concernés.**

C. L'AIDE ALIMENTAIRE : DES CRÉDITS STABLES QUI NE COMPENSENT PAS LA SUPPRESSION DE LA RÉSERVE PARLEMENTAIRE

L'aide alimentaire permet de mettre à disposition des personnes les plus démunies des denrées qui sont distribuées par des réseaux associatifs nationaux ou locaux. La mission « Solidarité » regroupe **deux principaux types de financements de l'État** au titre de l'aide alimentaire, qui bénéficie à près de **4 millions de personnes**.

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 2018, à 12,8 millions d'euros pour un montant total consacré à l'aide alimentaire au titre du FEAD de 72,7 millions d'euros. Par ailleurs, cette année, la France a dû financer une **contribution complémentaire de 10,6 millions d'euros permettant de compenser les moindres remboursements de la part européenne du FEAD** liés à des irrégularités constatées par la Commission européenne dans la gestion des campagnes 2014 et 2015.

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 France Agrimer en tant qu'organisme intermédiaire de gestion du FEAD.

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.

Les crédits en faveur de l'aide alimentaire en 2018

(en millions d'euros)

		Montant
FEAD	Contribution UE	72,7
	Contribution nationale	12,8
	Contribution nationale complémentaire	10,6
Épiceries sociales		8,2
Subventions aux têtes de réseau associatives nationales		4,56
Aide alimentaire déconcentrée		14,88
Subvention pour charge de service public à France Agrimer		2,17

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

Au total, les **crédits budgétaires nationaux baissent de 2,8 millions d'euros (hors contribution complémentaire), compensés par l'augmentation - prévue par le programme - de 2 % de la contribution européenne**. Ainsi les financements dédiés à l'aide alimentaire représentent un montant total de **114 millions d'euros** (dont 41,3 millions d'euros de crédits budgétaires¹ et 72,7 millions de subventions européennes), stable par rapport à 2017.

Toutefois, la stabilité de ces crédits dédiés à l'aide alimentaire ne saurait masquer **deux sources d'inquiétude pour les associations bénéficiaires de ces crédits**, que vos rapporteurs spéciaux partagent.

Tout d'abord, la suppression de la réserve parlementaire constitue un « manque à gagner » pour les associations du secteur. En 2017, 1,7 million d'euros de crédits issus de la réserve ont été ouverts au titre de l'aide alimentaire.

¹ Hors contribution complémentaire au FEAD au titre des remboursements des dépenses inéligibles de 2014 et 2015.

**Restos du cœur/Banques alimentaires : deux associations touchées
par la suppression de la réserve**

Ces associations – alors que les subventions publiques versées dans le cadre des conventions pluriannuelles d'objectifs (CPO) baissent depuis quelques années – considèrent la suppression de la réserve **comme un « manque à gagner » important**. Ainsi en 2017, au titre de la réserve :

- les **Restaurants du cœur** (siège et antennes) ont bénéficié de **697 227 euros** (montant moyen par dossier de 5 500 euros) ;

- les **Banques alimentaires** ont obtenu **193 500 euros** (montant moyen par dossier de 5 000 euros) ;

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner l'**effet levier extrêmement important du financement public** pour les associations d'aide alimentaire : un euro d'argent public versé permet aux Restos du Cœur de déployer six euros sur le terrain, huit euros pour les banques alimentaires.

Par ailleurs, la question de la pérennisation du FEAD est également un sujet d'inquiétude pour les associations. Ce fonds – qui représente à peine 1 % des fonds dédiés à la politique de cohésion de l'Union européenne – est pourtant une **réponse essentielle aux situations de grande pauvreté**, notamment pour la France. En 2015, **4,8 millions de personnes ont pu être aidés** en France grâce au FEAD. Les négociations concernant l'après 2020, date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti, vont s'engager. **Les associations craignent une réforme voire une disparition du fonds en tant que tel.**

Les associations françaises d'aide alimentaire défendent à juste titre un FEAD ambitieux, doté de moyens à la hauteur de ses ambitions, **universaliste**, l'accueil inconditionnel devant rester la règle, et **autonome**, le fonds devant rester complémentaire du fonds social européen.

**D. LA PROTECTION DE L'ENFANCE : DES EFFORTS DU
GOUVERNEMENT QUI RESTENT À CONFIRMER**

**1. Une fusion des GIP « Agence française de l'adoption » et
« Enfance en danger » nécessaire mais sous conditions**

L'**Agence française de l'adoption (AFA)**, créée en 2005 sous forme de groupement d'intérêt public (GIP), a pour mission d'informer, de conseiller et de servir d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de quinze ans. Quant au GIP « **Enfance en danger** », il est gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'observatoire national pour la protection de l'enfance (ONPE).

Le paysage de l'adoption en France est marqué par une **baisse continue du nombre d'adoptions internationales, qui explique celle du budget alloué à l'AFA (2,4 millions d'euros en 2018 contre 2,56 millions d'euros en 2017)**. En 2016, seules 738 adoptions internationales ont été réalisées¹, contre plus de 3 000 en 2009. Parmi ces 738 adoptions, 25 % ont été réalisées par l'intermédiaire de l'agence française de l'adoption (AFA), les autres par le biais des 31 organismes autorisés pour l'adoption (52 %) et d'adoptions individuelles (23 %).

Évolution du nombre d'adoptions internationales depuis 2009

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'adoptions internationales	3 019	3 508	2 003	1 569	1 343	1 069	815	738
<i>dont adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'AFA</i>	514	568	402	304	256	239	201	185
<i>Part des adoptions internationales réalisées par l'intermédiaire de l'AFA</i>	17 %	16,2 %	20,1 %	19,4 %	19,1 %	22,4 %	24,7 %	25 %

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

Ce contexte de baisse du nombre d'enfants proposés à l'adoption qui s'explique notamment par le profil des enfants adoptables² et le développement dans les pays de politique de soutien et d'aide aux familles locales (en application de la convention de la Haye), **pose également la question de l'efficacité de l'organisation de la politique d'adoption en France**, où coexistent plusieurs acteurs dont 31 organismes agréés, dont l'action est parfois mal coordonnée.

Dans ce contexte et en cohérence avec les recommandations de la Cour des comptes exprimées dans son rapport public annuel de 2014³, le Gouvernement a engagé une réflexion sur le **regroupement de l'AFA et du GIP « Enfance en danger »**, qui a abouti à la signature d'un protocole d'accord en mars 2017 prévoyant des pistes de collaboration et notamment un regroupement géographique au 1^{er} octobre 2017.

¹ Hors les 218 adoptions réalisées exceptionnellement en République démocratique du Congo.

² De plus en plus d'enfants proposés à l'adoption sont des enfants dits « à besoins spécifiques », c'est-à-dire âgés de plus de cinq ans, en fratrie ou souffrant de pathologies ou de handicaps.

³ Cour des comptes, « L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre », insertion au rapport public annuel 2014.

Cette **fusion est ainsi nécessaire** afin de permettre la création d'un opérateur unique pour la protection de l'enfance au service des départements. Toutefois, avant toute validation par le législateur, vos rapporteurs spéciaux seront attentifs **aux conditions dans lesquelles deux questions en suspens seront réglées**, à savoir la reprise des accréditations de l'AFA et la question de la participation financière des départements.

Il importe que les inquiétudes exprimées par plusieurs associations représentant les parents¹, concernant les risques de **disparition des accréditations dans la trentaine de pays d'origine dans lesquels l'AFA est accréditée**, soient entendues et prises en compte dans le projet de fusion.

2. Mineurs non accompagnés : un financement exceptionnel de l'État mais insuffisant face à la crise migratoire qui nécessite une prise en charge intégrale par l'État

Les crédits alloués pour le dispositif d'accueil et d'orientation des **mineurs non accompagnés (MNA²)**, progressent de 15,2 millions d'euros, en 2017, à 132 millions pour 2018, en raison du nombre croissant de bénéficiaires mais surtout de la prise en charge à titre exceptionnel d'une partie des surcoûts des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) liée au nombre de mineurs supplémentaires présents au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016.

Dispositif d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés

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, les **départements qui engagent 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** - peuvent 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).

Lorsque l'évaluation conclut à la minorité et l'isolement du jeune, **celui-ci est pris en charge par le département au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, selon le dispositif de répartition nationale.

¹ Les associations *Enfance & familles d'adoption*, *Mouvement de l'adoption sans frontière* et *Association des parents adoptant en Russie*.

² *Ex-mineurs isolés étrangers, MIE*.

Cette enveloppe de 132 millions d'euros comprend donc :

- d'une part, **65,2 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 sur 2017 et 2018. Ce montant comprend, en effet, le remboursement des deux derniers trimestres de 2017 (environ 20 millions d'euros) et les trois premiers de 2018 (environ 45 millions d'euros). Les remboursements sont ainsi échelonnés, car les demandes de remboursements envoyées par les départements ne sont pas forcément régulières ;

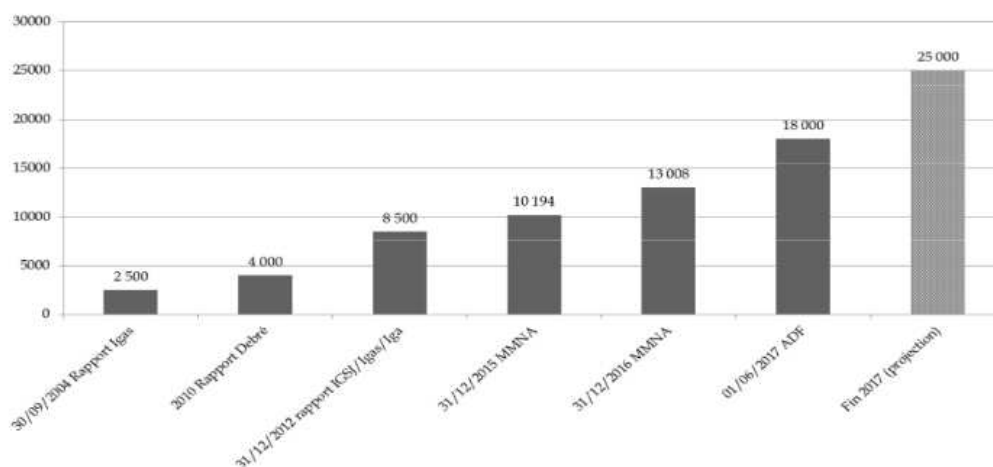
- d'autre part, **66,8 millions d'euros au titre du financement exceptionnel par l'État de 30 % des dépenses d'aide sociale à l'enfance engagés pour le nombre de mineurs supplémentaires présents au 31 décembre 2017, par rapport au 31 décembre 2016.** Cette enveloppe correspond ainsi au versement par 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. Cette enveloppe correspond à un engagement de l'État pris en décembre 2016 vis-à-vis de l'ADF, en raison de l'afflux de jeunes migrants pris en charge par les départements.

Malgré cet effort financier de l'État, **ces enveloppes restent insuffisantes :**

- s'agissant des actions de mise à l'abri et d'évaluation réalisées par les départements, **leur durée dépasse bien souvent les cinq jours pour atteindre 40 ou 60 jours** dans les départements les plus engorgés. L'authentification des papiers d'identité est une tâche qui peut prendre beaucoup de temps ;

- concernant les dépenses d'ASE, **le soutien à hauteur de 30 % de l'État n'est pas suffisant alors que le nombre de mineurs non accompagnés arrivant en France est exponentiel.**

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

L'État doit prendre ses responsabilités et assumer ces dépenses qui relèvent de la **politique nationale** d'immigration alors que de plus en plus de départements se trouvent en difficulté, face à l'afflux de mineurs, qui, pour certains, subissent l'**existence de « filières »**, puisqu'un même département reçoit parfois plusieurs demandes de personnes venant du même pays voire du même village. Par ailleurs, **beaucoup de majeurs semblent se présenter** dans les conseils départementaux, qui sont ainsi obligés d'engager des dépenses d'évaluation.

La prise en charge de ces mineurs non accompagnés relève pour vos rapporteurs spéciaux d'une **mission régalienn**e, **qui doit être assumée par l'État**. Le Premier ministre s'est ainsi engagé le 20 octobre 2017, lors du congrès de l'ADF, à ce que l'État assume l'évaluation et l'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineures entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée. **Une mission¹ d'expertise a ainsi été lancée**, de façon conjointe par le Gouvernement et l'ADF, dont les conclusions devraient être rendues pour le 15 décembre prochain. Plusieurs scénarii sont envisagés dont ceux d'un financement total de l'État des dispositifs qui resteraient gérés par les départements, ou d'une recentralisation de l'évaluation et une prise en charge, par l'État, des mineurs au titre d'un hébergement d'urgence adapté.

¹ Elle a été confiée à des représentants de l'IGAS, l'IGA et l'IGJ, de l'ADF et des directeurs généraux des services de départements.

E. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS : UN DISPOSITIF QUI N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC ET QUI NÉCESSITE UNE SIMPLIFICATION D'ACCÈS

La loi de finances pour 2016 a permis la mise en place, à compter du 1^{er} janvier 2016, d'une nouvelle aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs 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 (par exemple les aides personnelles au logement) lors de leurs séjours prolongés qu'ils effectuent dans leurs pays d'origine. Elle est exclusive des aides au logement et des minima sociaux.

Conditions d'attribution et montant de l'ARFS

Les conditions d'éligibilité de l'ARFS sont très restrictives puisqu'elle est ouverte aux ressortissants étrangers : en situation régulière, âgés d'au moins soixante-cinq ans ou ayant atteint l'âge légal de départ à la retraite en cas d'inaptitude au travail, vivant seul dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale, qui justifient d'une résidence régulière ininterrompue en France pendant les quinze années précédant la demande d'aide (hors ressortissants communautaires), qui ont fait valoir les droits aux pensions de retraite auxquelles ils peuvent prétendre, qui effectuent des séjours dans leur pays d'origine supérieurs à six mois par an, et dont les ressources annuelles sont inférieures à 6 600 euros.

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).

Les crédits demandés pour 2018 ont été divisés par dix par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2017 (10 millions à 1 million d'euros), qui eux même avaient été divisés par six par rapport aux crédits ouverts en 2016, à la création du dispositif. 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 – sur un montant total de personnes ressortissantes de pays tiers âgés de plus de 65 ans résidant en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale estimé à 35 000 personnes.

Aujourd'hui, l'objectif fixé est loin d'être atteint. Vos rapporteurs spéciaux s'interrogent sur les raisons pour lesquelles ce dispositif ne trouve pas son public. Ils regrettent que **le Gouvernement n'ait pas été à la hauteur de ses ambitions.** Ils avaient incité le gouvernement précédant à entreprendre une campagne d'information auprès des publics visés afin qu'ils se saisissent de cette aide. Ils ne peuvent donc qu'encourager les

démarches entreprises par les services des ministères des solidarités, des finances et de l'intérieur, pour faciliter le recours à cette aide.

Par ailleurs, ils s'interrogent également sur la complexité de ce dispositif, et notamment sur les conditions d'éligibilité à cette aide. Un examen attentif des raisons de non-recours à ce dispositif de la part des services de l'État serait nécessaire.

Le taux de non-recours des prestations sociales est un sujet qui préoccupe votre rapporteur spécial Éric Bocquet. Aujourd'hui, on estime à 30 % le taux de non-recours des diverses aides sociales, soit un montant plus important que le taux de fraude sociale, estimé à 2 % par la CNAF en 2015¹.

F. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE L'ASI

L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) est une prestation visant à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse jusqu'à l'âge légal de départ à la retraite, s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers.

L'ASI est versée sous conditions de ressources, jusqu'à un certain plafond (8 845,76 euros par an pour une personne seule et 14 814,38 euros par an pour un couple marié). Si le niveau d'ASI perçu est inférieur au montant de l'AAH, les bénéficiaires peuvent percevoir une AAH différentielle.

La dépense d'ASI connaît une tendance baissière depuis plusieurs années, directement liée à la décreue du nombre d'allocataires (- 12 % entre 2010 et 2016) qui s'explique par l'amélioration des ressources des pensionnés d'invalidité plus rapide que l'évolution de l'inflation sur laquelle est indexé le plafond de ressources de l'ASI. Mais elle découle surtout de l'arrivée à l'âge de la retraite des classes d'âge importantes issues du « baby boom » qui quittent de ce fait le dispositif. Toutefois, le relèvement de l'âge minimum légal de départ à la retraite avait pu ralentir, ces dernières années, la dynamique à la baisse observée mais il n'a quasiment plus d'effet actuellement.

La prévision de dépenses d'ASI pour 2018 (241,8 millions d'euros) est construite sur l'hypothèse d'une légère baisse du nombre de bénéficiaires de cette prestation (- 2 % par rapport à 2017) et des revalorisations légales. Cette prévision paraît cohérente au vu de l'évolution des déterminants de cette prestation.

¹ Rapport d'information n°599 (2016-2017) d'Agnès Canayer et Anne Emery-Dumas, « Lutter contre la fraude sociale, un impératif pour le juste droit », déposé le 28 juin 2017.

**Évolution du nombre d'allocataires et du montant de dépense d'ASI
entre 2010 et 2017**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre d'allocataires	81 616	77 917	75 640	74 480	73 872	72 272	71 640
Dépense d'ASI <i>(en millions d'euros)</i>	266	257	255	253	249	242	242

Source : ministère des affaires sociales et de la santé

**G. DES CRÉDITS MAINTENUS POUR L'INSERTION PROFESSIONNELLE
DES PERSONNES HANDICAPÉES**

1. L'emploi accompagné, un dispositif utile à encourager

Le présent projet de loi de finances reconduit l'enveloppe de **5 millions d'euros** pour le **financement du dispositif « 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. À ces crédits budgétaires s'ajoute la participation de l'AGEFIPH et le FIPHFP pour un montant de **2,5 millions d'euros, pour le secteur public**.

Ce dispositif permet d'**expérimenter 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.

La mise en place de ce dispositif devra permettre d'améliorer l'indicateur du programme mesurant la part des allocataires percevant une rémunération d'activité en milieu ordinaire. Cette part était de 9 % en 2016. Pour 2020, la cible envisagée est de 11 %.

Par ailleurs, vos rapporteurs spéciaux **tiennent à relayer l'inquiétude de fédérations d'employeurs du secteur social**, qui considèrent cette enveloppe comme insuffisante et bien en deçà des crédits qui leur avaient été attribués en 2016 pour mener des expérimentations.

2. L'augmentation de l'aide au poste versée aux ESAT compense la hausse de la CSG

Est prévue, pour 2018, au titre de la **garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)**¹ une enveloppe de 1340,8 millions d'euros (contre 1 288,5 millions d'euros en 2017), pour tenir compte de la revalorisation du SMIC, de l'évolution des cotisations salariales mais également de la hausse de la CSG.

Cette **garantie de rémunération** correspond à une prise en charge partielle de la rémunération des personnes travaillant en ESAT, des cotisations sociales afférentes, de la formation professionnelle continue et de la prévoyance.

S'agissant de la hausse de la CSG, il convient de noter que les travailleurs en ESAT - qui ne cotisent pas à l'assurance chômage - se voyaient frappés d'une augmentation nette de 0,95 % de cotisations. Le Gouvernement a ainsi décidé **de réintroduire dans l'assiette de cotisations 15 millions d'euros pour compenser cette perte**, décision que saluent vos rapporteurs spéciaux.

Toutefois, en parallèle et alors que cela ne relève pas du périmètre de leur mission, **vos rapporteurs spéciaux tiennent à exprimer leurs regrets et inquiétudes quant à la diminution des crédits envers le secteur protégé et les contrats aidés**. Le secteur protégé emploie aujourd'hui plus de 23 000 personnes, et 52 000 personnes en situation de handicap bénéficient d'un contrat aidé². La diminution de l'aide au poste et de la subvention spécifique pour le secteur protégé ainsi que la baisse des contrats aidés - les personnes en situation de handicap n'étant pas identifiées comme prioritaires - **risque de faire sortir de l'emploi des personnes déjà fragilisées**.

¹ La GRTH permet d'assurer aux travailleurs en ESAT un niveau de rémunération au moins égal à 55 % du SMIC, l'État venant compléter les rémunérations versées par les établissements - celles-ci doivent être supérieures à 5 %. Lorsque la part de rémunération financée par l'ESAT est comprise entre 5 % et 20 % du SMIC, l'État verse une aide au poste égale à 50 % du SMIC. Lorsque cette part est supérieure à 20 %, le pourcentage de 50 % versé par l'État est réduit de 0,5 % pour chaque hausse de 1 % financée par l'établissement.

² Chiffres communiqués par l'APF.

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

Alors que l'égalité entre les femmes et les hommes a été érigée au rang de grande cause nationale du quinquennat, la **légère augmentation du programme masque des situations contrastées**, et notamment la baisse regrettable des crédits liés à la lutte contre la prostitution, portée par la loi d'avril 2016.

Par ailleurs, si l'on veut faire de ce programme une priorité politique, il faut qu'elle **se traduise dans l'exécution budgétaire**.

A. UNE LÉGÈRE AUGMENTATION DES CRÉDITS QUI MASQUE DES SITUATIONS CONTRASTÉES SELON LES PROGRAMMES

Alors que ce programme avait fait l'objet d'une forte hausse en 2017 (+ 7,9 % par rapport à l'année 2016), **les crédits pour 2018 sont quasi stables, en s'établissant à 29,8 millions d'euros (soit + 0,33 % par rapport à 2017)**.

Le programme 157 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 d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) qui permettent d'inscrire leurs actions dans le cadre des priorités ministérielles.

Évolution des crédits de paiement du programme 137 entre 2017 et 2018

	Exécutés en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2017-2018
Action 11 - Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	4 396 926	5 572 400	4 899 426	-12,08%
Action 12 - Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14 732 572	16 327 700	18 391 170	12,64%
Action 13 - Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	632 669	1 023 781	1 560 107	52,39%
Action 14 - Actions de soutien, d'expérimentation en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes	2 500	20 500		-100,00%
Action 15 - Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	2 913 307	6 827 945	5 020 878	-26,47%
Total programme 137	22 677 974	29 772 326	29 871 581	0,33%

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

La légère augmentation des crédits du programme masque des situations contrastées selon les programmes.

Ainsi alors que **l'action 12 relative à la prévention et lutte contre les violences sexistes** et **l'action 13 concernant les dépenses « support »** en faveur du programme augmentent respectivement de 12,6 % et 52,4 %, **diminuent fortement l'action 11 relative à l'égalité professionnelle**, politique et sociale entre les hommes et les femmes (- 12 %) et **l'action 15** concernant la prévention et lutte contre la prostitution (- 26,5 %).

L'augmentation des crédits de l'action 12 permettra la mise en œuvre du cinquième plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes. La hausse de l'action 12 financera, elle, le premier plan interministériel pour l'égalité hommes-femmes.

Vos rapporteurs spéciaux saluent ces initiatives et le travail accompli, dans le cadre des précédents plans, mais ils s'interrogent sur l'impact de la baisse de 12 % de l'action 11 relative à l'égalité professionnelle, politique et sociale entre les hommes et les femmes.

Des plans d'actions utiles pour promouvoir les droits des femmes et l'égalité homme-femmes

Cinquième plan (2017-2019) interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes

Sera poursuivie, dans le cadre de ce cinquième plan, la mise en œuvre des mesures du quatrième plan qui s'est achevée en 2016, à savoir :

- **le soutien au fonctionnement du 39.19 « Violences femmes info »**, géré par la FNSF, dont le champ d'intervention a été étendu depuis le 1^{er} janvier 2014 à l'ensemble des violences faites aux femmes, et l'effectivité de sa gratuité d'un poste fixe ou d'un mobile en métropole et dans les DOM et son accessibilité 7 jours sur 7 depuis le 1^{er} février 2014. Le taux d'appel traité par la FNSF a augmenté depuis 2015, la prévision est de 80 % pour 2018 ;

- **le développement des accueils de jour** - au nombre de 121 en 2016 - pour les femmes victimes de violences au sein du couple et **des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation** - au nombre de 206 en 2016 - intervenant en complémentarité ;

- le déploiement du téléphone d'alerte grave danger, sur l'ensemble du territoire, afin d'assurer une **meilleure protection des femmes victimes de violences conjugales ou de viol**. À ce titre, 531 TGD ont été déployés en juridiction, qui a bénéficié à plus de 600 victimes en 2016.

Parallèlement, les conditions de création d'une infraction relative au harcèlement dans l'espace public et d'allongement du délai de prescription applicables aux crimes sexuels commis sur mineur(e)s seront étudiées.

*Premier plan interministériel pour l'égalité professionnelle
entre les femmes et les hommes (PIEP) 2016-2020*

Il a pour objectif de corriger les inégalités structurelles qui perdurent. Organisé en quatre priorités, ce plan comprend 75 mesures. En 2018, le **Gouvernement prévoit de développer les axes suivants** :

- la diffusion d'une **plaquette « droits des femmes enceintes au travail »** pour faire respecter leurs droits dans le monde du travail ;
- la mise en place d'une « **formation aux bonnes pratiques d'égalité** » pour les entreprises les moins respectueuses de leurs engagements en ce domaine ;
- l'amélioration du **congé maternité pour plus d'équité** ;
- la **reconnaissance en validation des acquis de l'expérience (VAE)** des compétences acquises par les mères et pères au foyer sans emploi.

***B. LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION : DES CRÉDITS EN BAISSSE DE
1,5 MILLION D'EUROS ALORS QUE LA LOI D'AVRIL 2016 VISANT À
RENFORCER CETTE LUTTE N'EST TOUJOURS PAS APPLIQUÉE***

Les crédits alloués à l'action 15 « Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains » sont en forte baisse par rapport à l'année précédente et s'élèvent à 5 millions d'euros (- 26,7 % par rapport à 2017).

Or ces crédits servent notamment au **financement du 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.

Cette diminution résulte, selon le Gouvernement, **du retard dans la mise en œuvre de l'AFIS**, lié lui-même au retard de la parution du décret n° 2017-542 du 13 avril 2017 et de l'institution des commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, qui examinent les demandes de parcours de sortie de la prostitution.

Vos rapporteurs spéciaux ne **peuvent que regretter ce retard et constater qu'à ce jour aucune allocation n'a été versée** et que seuls cinq¹ accompagnements ont été engagés parmi les onze commissions départementales instituées.

Financement du parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle

Ce **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 - comprend **une aide financière à la réinsertion (AFIS)** ainsi qu'un **accompagnement** social afin d'accéder à des alternatives à la prostitution.

Ce dispositif devait être alimenté par un **fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées**. Ce fonds, en application de l'article 17 de la LOLF de la règle de non-affectation, a été abrogé par la loi de finances initiale pour 2017 qui a, en contrepartie, étendu les compétences de l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) au financement de la prévention de la prostitution et de l'accompagnement des personnes prostituées.

Une contribution de l'AGRASC à l'État a donc vocation à compléter les crédits budgétaires du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » sans que le Gouvernement ne puisse communiquer, à ce jour, son montant.

À l'origine, il était également prévu que ce dispositif, soit financé par un **montant, déterminé annuellement par arrêté interministériel, prélevé sur le produit des amendes acquittées** par les personnes ayant eu recours à la prostitution. Le Gouvernement n'a pas apporté de précisions aux rapporteurs spéciaux sur ce point.

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires

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, pour un montant de 0,50 million d'euros (contre 0,52 million d'euros en 2017), en particulier les associations « Amicale du nid », « Accompagnement lieu d'accueil » et « Mouvement du Nid » (cf. *supra*).

C. LA BONNE EXÉCUTION DES CRÉDITS GARANTIRA « LA RÉUSSITE » DE CE PROGRAMME

Alors que ce programme avait fait l'objet d'une forte hausse en 2017 (+ 7,9 % par rapport à l'année 2016), et que les crédits pour 2018 sont en légère augmentation, on constate depuis plusieurs années, **une sous-consommation grandissante de ses crédits (94,2 % en 2014, 92 % en 2015 et 82,2 % en 2016)**.

¹ Au 1^{er} novembre 2017, selon Marlène Schiappa devant la commission élargie de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le 3 novembre 2017, pour l'examen de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances ».

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. Cette sous-exécution régulière conduit également à **s'interroger sur le mode de sélection et de préparation des actions conduites.**

Il faudra être particulièrement **attentif à l'exécution des crédits prévus**, dans le présent projet de loi de finances, car de la bonne exécution du programme **découlera la réussite des actions menées en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.**

III. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UNE BAISSÉ DES CRÉDITS DES MINISTÈRES SOCIAUX TOUCHÉS DE FAÇON SIGNIFICATIVE PAR DES MESURES D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES

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)**.

À périmètre courant, les crédits du programme augmentent en raison de **mesures de transferts positives importantes**. Est, en effet, transféré, en base, un montant total de **24,18 millions d'euros en AE et 36,84 millions d'euros en CP en provenance du programme 155** « Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail », l'autre programme soutien des ministères sociaux, rattaché à la mission « Travail et emploi ». Ce transfert – qui pérennise le transfert opéré chaque année en gestion depuis 2014 – parachève cette mutualisation des fonctions soutien des administrations centrales des ministères sociaux au sein d'un secrétariat général commun. **Vos rapporteurs spéciaux saluent ce transfert qui permettra un meilleur contrôle des crédits et de leur utilisation.**

En revanche, à **périmètre constant, les crédits du programme diminuent de 1,71 %**. Les ministères sociaux font ainsi partie des **ministères non prioritaires, touchés de manière importante par les mesures d'économies budgétaires**, voulues par le Gouvernement, conformément à la trajectoire financière qu'il s'est fixée.

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.

L'objectif de baisse des dépenses de personnel – qui se poursuit en 2018 – a été respecté grâce à la **mise en œuvre de la réforme territoriale** – bien qu'aucune mobilité forcée des personnels n'ait été mise en œuvre – et la **mutualisation des fonctions supports**. Au cours des trois dernières années (2014, 2015 et 2016), **l'effort demandé aux directions issues de cette réorganisation a été deux fois supérieur aux autres directions** et services d'administration centrale du ministère.

Évolution des crédits de paiement du programme 124 entre 2017 et 2018
À périmètre courant

(en euros)

	Crédits de paiement			
	Exécutés en 2016	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2017-2018
Action 10 - Fonctionnement des services	24 274 595	12 468 375	15 875 689	27,33%
Action 11 - Systèmes d'information	43 796 519	31 095 000	46 009 074	47,96%
Action 12 - Affaires immobilières	79 216 242	71 317 389	88 434 892	24,00%
Action 14 - Communication	5 034 397	5 264 562	4 729 562	-10,16%
Action 15 - Affaires européennes et internationales	6 352 859	6 129 048	5 479 048	-10,61%
Action 16 - Statistiques, études et recherche	9 023 629	9 955 176	9 147 448	-8,11%
Action 17 - Financement des agences régionales de santé	563 128 139	604 267 500	594 826 665	-1,56%
Action 18 - Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	253 723 471	271 800 359	248 461 852	-8,59%
Action 19 - Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	289 197 183	296 091 602	283 656 943	-4,20%
Action 20 - Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	13 031 098	12 776 465	15 614 630	22,21%
Action 21 - Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	39 871 491	40 772 876	50 470 339	23,78%
Action 22 - Personnels transversaux et de soutien	127 753 208	121 533 998	132 188 241	8,77%
Action 23 - Politique de ressources humaines (<i>libellé modif</i>)	23 422 760	24 335 344	23 007 257	-5,46%
Total programme 124	1 477 825 591	1 507 807 694	1 517 901 640	0,67%

Source : commission des finances d'après projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018

À périmètre constant*(en euros)*

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2017	Demandés pour 2018	Evolution 2017-2018
Action 10 - Fonctionnement des services	12 454 375	11 526 670	-7,45%
Action 11 - Systèmes d'information	31 095 000	32 295 000	3,86%
Action 12 - Affaires immobilières	71 317 389	69 937 526	-1,93%
Action 14 - Communication	5 254 562	4 729 562	-9,99%
Action 15 - Affaires européennes et internationales	6 129 048	5 479 048	-10,61%
Action 16 - Statistiques, études et recherche	9 955 176	9 147 448	-8,11%
Action 17 - Financement des agences régionales de santé	604 267 500	592 226 665	-1,99%
Action 18 à 22 - Dépenses de personnel	742 975 300	733 653 854	-1,25%
Action 23 - Politique de ressources humaines	24 333 344	23 007 257	-5,45%
Total hors titre 2	764 832 395	748 349 178	-2,16%
Total titre 2	742 975 300	733 653 854	-1,25%
Total programme 124	1 507 807 695	1 482 003 032	-1,71%

Source : commission des finances d'après données de la direction des finances, des achats et des services du SGMAS

A. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET « SUPPORT » EN BAISSÉ

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

À périmètre constant, les dépenses de personnel (titre 2) baissent de 9,3 millions d'euros en raison principalement de la poursuite de la réduction des effectifs.

Les ministères sociaux font, en effet, **partie des ministères non prioritaires devant participer pleinement à l'objectif de réduction de 50 000 fonctionnaires d'État sur le quinquennat.**

Le schéma d'emploi des ministères sociaux (hors ARS) prévoit, ainsi, **une réduction de - 287 ETPT en 2018**, dont - 27 ETPT liés à l'impact en année pleine du schéma d'emplois 2017 sur 2018 et - 134 ETPT à l'impact du schéma d'emplois 2018 sur 2018.

Évolution des plafonds d'emplois (hors ARS)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	PLF 2018
Plafond d'emplois	11 283	11 157	10 558	10 305	10 229	10 225	9 938
Suppression d'effectifs		-126	-599 ⁽¹⁾	-253	-99	-4	-287
Évolution annuelle		-1,1 %	-5,7 %	-2,5 %	-0,96 %	-0,04 %	-2,89 %

(1) Dont 389 ETPT liés à un transfert sortant (délégués des préfets et secrétariat général du comité interministériel à la ville).

Source : commission des finances, d'après les réponses du ministère au questionnaire budgétaire

2. Une diminution de 2 % des dépenses « support » sous l'effet de processus de rationalisation des moyens

À périmètre constant, ces dépenses diminuent de 16,5 millions d'euros en crédits de paiement (- 2,16 %).

Les **moyens alloués au fonctionnement courant de services de l'administration centrale et déconcentrée** connaissent ainsi une baisse significative (- 7,45 %) en raison des gains d'efficacité réalisés et notamment de **l'optimisation de la politique achat** pilotée, pour l'ensemble des services du ministère, par le responsable ministériel des achats (RMA).

S'agissant des **dépenses d'immobilier, elles diminuent également, à hauteur de 2 %, à périmètre constant**. 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**. Cette politique a conduit à une baisse de 11,7 millions d'euros de loyers annuels et charges (opération de regroupement des services à Montparnasse Sud-Pont et l'abandon de trois implantations secondaires Borromées, Malte et Bonne Nouvelle).

Depuis 2016, est mis en œuvre un **nouveau schéma prévisionnel de stratégie immobilière (SPSI) pour l'administration centrale** (2016-2020). Dans ce cadre, il a été décidé de regrouper les trois sites locatifs en une seule implantation périphérique. A ce stade, d'importantes économies sont identifiées pour ce projet au regard des dépenses locatives actuelles (33,9 millions d'euros, hors charges).

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 efficace et rationnelle.

Au total, en 2017, la surface globale occupée par l'administration des ministères sociaux atteint 106 143 m² de surface utile brute (SUB), dont la part domaniale atteint 47 % du parc global, soit 49 885 m².

Surfaces occupées par l'administration centrale des ministères sociaux en 2017

	Parc Domanial			Parc Locatif			Total
	Duquesne	Hôtel du Châtelet	Nantes	Sud-Pont	Mirabeau	Avenue de France	
SUB en m² (Surface utile brute)	45 561	3 917	407	24 806	19 052	12 400	106 143
SUN en m² (surface utile nette)	27 281	2 015	363	15 278	12 729	7 183	64 849
Ratio d'occupation							12,3
Loyers 2016	26 439 580	2 132 675	54 086	12 906 034	10 896 240	7 268 103	59 696 718
Charges locatives				2 418 873	2 714 592	1 036 149	6 169 614

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des **dépenses informatiques**, il s'agit du **seul poste de dépenses qui augmente à périmètre constant**. Ces dépenses augmentent de près de 4 % en raison de 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.

3. Des inconnues budgétaires demeurent

Les crédits de soutien des politiques des ministères sociaux que porte le programme 124 comprennent **deux inconnues budgétaires**.

Tout d'abord, avant l'amendement du Gouvernement, adopté par l'Assemblée nationale en seconde délibération, restait incertain **l'impact du report** de la mise en œuvre du **protocole relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations (PPCR)** pour lequel **1,13 million d'euros avait été prévu pour 2018**. Dans le projet de loi de finances initiale, **ce report n'avait pas été prévu, ni l'éventuelle prime compensatoire à la hausse de la CSG**. Selon les informations transmises

aux rapporteurs spéciaux lors des auditions réalisées, cette **prime compensatoire était évaluée** à un montant compris entre **3 et 4 millions d'euros par an, hors ARS**. L'amendement précité a ainsi **majoré les crédits du programme 124 de 3 592 000 euros**. Toutefois, **cette enveloppe risque d'être insuffisante** car en deçà des évaluations communiquées aux rapporteurs spéciaux, **au vu du nombre de personnes employées par les ARS** (8 338 équivalents temps plein travaillés prévus pour 2018).

Ensuite, **l'avenir des « sites-distants » à la suite de la réforme territoriale reste flou**. À la suite de la réforme territoriale – initiée par la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions – un conseil des ministres de juillet 2015 avait décidé du regroupement des DRJSCS et des DDCS situées dans les chefs-lieux des nouvelles régions. Toutefois, les directions situées dans les chefs-lieux des anciennes régions existent encore (appelées « sites-distants ») puisqu'aucune mobilité n'a été forcée. Il n'y a **pas eu de décision politique sur l'avenir de ces sites**, qui devrait être tranché dans le cadre du processus « **Action publique 2022** ».

B. LES ARS : UNE BAISSÉ SENSIBLE DE LEUR DOTATION SOUS L'EFFET PRINCIPALEMENT D'ÉCONOMIES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE PERSONNEL

Les **agences régionales de santé (ARS)**, principaux opérateurs du programme – dont le nombre est passé, depuis le 1^{er} janvier 2016, de 26 à 17 à la suite de la nouvelle organisation territoriale – voient ainsi **leur dotation de fonctionnement versée par l'État baisser (de 604 à 595 millions d'euros)**, sous l'effet principalement d'économies en matière de dépenses de personnel.

Par ailleurs, des économies sont également réalisées sur les dépenses de personnel des ARS, avec la poursuite de la réduction du plafond d'emplois qui est ramené à **8 338 ETPT, soit - 258 ETPT**. **Depuis 2010, 1 253 emplois ont été supprimés dans les ARS**.

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En **seconde délibération**, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a procédé à une majoration de 1 045 431 euros qui résulte :

- **D'une part, d'une majoration de 2 457 000 euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le titre 2 du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » qui intègre les décisions annoncées lors du rendez-vous salarial du 16 octobre, concernant :

- d'une part le **décalage de douze mois des revalorisations prévues au titre du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »** (PPCR) qui correspond ainsi à une annulation de crédits de 1 135 000 euros en raison de la moindre dépense réalisée sur 2018 ;

- et d'autre part la **création d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG** prévue au 1^{er} janvier 2018, qui correspond ainsi à une majoration de crédits de 3 592 000 euros, le coût annuel de l'indemnité estimé par le Gouvernement.

- **D'autre part, d'une minoration de 1 411 569 euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement de la mission, afin de gager par des économies complémentaires ces dépenses nouvelles. **Cette minoration est répartie de la façon suivante :**

- 389 242 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** ;

- 79 634 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 157 « **Handicap et dépendance** » ;

- 91 854 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 137 « **Égalité entre les femmes et les hommes** » ;

- 850 839 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le programme 124 « **Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative** ».

Vos rapporteurs spéciaux tiennent à souligner, s'agissant des **crédits prévus pour l'indemnité compensatrice de la hausse de la CSG, un risque de sous-budgétisation**. En effet, d'après les éléments transmis à vos rapporteurs spéciaux dans le cadre des auditions réalisées, le coût de cette compensation était évalué à un montant compris entre 3 et 4 millions d'euros, hors ARS. Or, au vu du nombre de personnes employées par les ARS (8 338 équivalents temps plein travaillés prévus pour 2018), vos rapporteurs spéciaux s'interrogent **sur la sincérité des crédits ouverts par cet amendement gouvernemental s'agissant de cette prime compensatoire**.

EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

ARTICLE 63

Évolution de la prime d'activité

(Art. L. 842-8 du code de la sécurité sociale)

Commentaire : le présent article vise d'une part à supprimer, à partir du 1^{er} janvier 2018, la prise en compte des pensions d'invalidité et des rentes AT-MP, en tant que revenus professionnels dans le calcul de la prime d'activité et d'autre part à modifier les conditions de prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) comme revenu professionnel dans le calcul de la prime.

I. LE DROIT EXISTANT

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 1 500 euros net par mois.

Son montant est calculé sur la base **d'un montant forfaitaire variable¹, 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 62 % 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 1,2 SMIC. Ce bonus atteint son maximum dès 0,8 SMIC (soit 67,25 euros). De ce total est **déduit l'ensemble des ressources du foyer** (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement).

¹ Le montant de base de la prime d'activité pour une personne seule équivaut à 526,25 euros.

Formule de calcul de la prime d'activité

Montant forfaitaire (montant forfaitaire majoré en fonction de la composition du foyer + 62 % des revenus professionnels + bonifications individuelles) - les ressources prises en compte du foyer

Exemple : pour une personne seule sans enfant avec un salaire de 1 300 euros net et une aide au logement, le montant de la prime d'activité est égal à 36,37 euros soit (526,25 euros + 806 euros (62 % des revenus) + 67,27 euros (bonification) - (1300 euros + 63,15 euros).

Source : site service public

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 (soit environ 890 euros).

Elle a également été ouverte à compter du 1^{er} juillet 2016¹ aux **bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire et, depuis le 1^{er} octobre 2016, **aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité ainsi qu'aux personnes bénéficiant d'une rente d'accident du travail/de maladie professionnelle** en raison d'une incapacité permanente partielle, exerçant une activité professionnelle rémunérée.

C'est l'article 99 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels qui a **intégré l'allocation aux adultes handicapés, certaines pensions d'invalidité et la rente allouée aux personnes victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles dans les revenus d'activité qui entrent dans le calcul de la prime d'activité**. Ces dispositions ont été codifiées à l'article L. 842-8 dans le code de la sécurité sociale.

Il s'agissait ainsi de **considérer ces prestations non plus comme des prestations sociales venant en déduction du montant de la prime**, mais comme des **revenus professionnels** afin d'inclure dans le dispositif leurs bénéficiaires souvent non-éligibles en raison de ressources trop importantes et de favoriser l'activité professionnelle de ces publics plus éloignés de l'emploi.

Il a ainsi été décidé et codifié - sous l'impulsion de l'APF et l'UNAPEI - l'ouverture de la prime d'activité dès lors que les bénéficiaires de ces prestations perçoivent un salaire mensuel équivalent à 29 SMIC brut horaire, c'est-à-dire lorsqu'ils travaillent au moins un quart de temps rémunérés au SMIC. Si cette condition d'activité est remplie, l'AAH, la pension d'invalidité ou la rente AT/MP sont assimilés à des revenus professionnels dans le calcul de la prime d'activité.

¹ Mais avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à supprimer, à partir du 1^{er} janvier 2018, la prise en compte des pensions d'invalidité et des rentes AT-MP, en tant que revenus professionnels, dans le calcul de la prime d'activité.

Le I de l'article modifie la rédaction de l'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale en excluant la prise en compte des revenus suivants, comme revenus professionnels dans le calcul de la prime d'activité :

- les pensions et rentes d'invalidité, ainsi que les pensions de retraite à jouissance immédiate liquidées à la suite d'accidents, d'infirmités ou de réforme, servies au titre d'un régime de base légalement obligatoire de sécurité sociale ;

- les pensions d'invalidité servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

- la rente allouée aux personnes victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Cette modification, qui permettrait une économie de 20 millions d'euros, est proposée par le Gouvernement qui la justifie par le faible nombre de bénéficiaires actuels, estimé à 10 000.

Le I de l'article 63 modifie également les conditions de prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) comme revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité, qui, bien que maintenue, est assortie d'une mention nouvelle faisant référence à un montant défini par décret. Est, en effet, proposé, au I de l'article, que l'AAH soit « prise en compte en tant que revenu professionnel sous réserve que les revenus professionnels mensuels du travailleur handicapé, hors prise en compte de cette allocation, atteignent un montant fixé par décret », alors que le montant actuel était actuellement inscrit à l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale, à savoir un salaire mensuel équivalent à 29 fois le SMIC brut horaire.

Par ailleurs, les II et III de l'article 63 traitent du cas particulier de Mayotte pour lequel - comme pour le droit commun - le montant de l'AAH pris en compte comme revenu professionnel ne sera plus fixé par la loi. L'article 99 de la loi relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels avait fixé ce montant à quatorze fois et demie le montant du salaire horaire minimum interprofessionnel garanti spécifique à Mayotte.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce ne sont pas 10 000 mais 250 000 personnes qui seraient potentiellement concernées par cette disposition, à savoir des personnes qui exercent une activité professionnelle souvent à temps partiel avec un niveau de ressources compatible avec une prime d'activité.

Par ailleurs, le **Gouvernement ne peut pas justifier la suppression de cette mesure par le nombre restreint de bénéficiaires** alors qu'aucune campagne d'information n'a été réalisée par le Gouvernement et les caisses (CPAM et MSA) et que ce **dispositif n'existe que depuis le 1^{er} octobre 2016**.

Par ailleurs, la rédaction proposée de l'article précité laisse craindre la **possible exclusion d'une partie des allocataires de l'AAH qui bénéficiaient de la prime d'activité, en modifiant les conditions de prise en compte de l'AAH comme revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité**. La nouvelle rédaction de l'article L 842-3 du code de la sécurité sociale prévoit, en effet, que le montant de l'AAH pris en compte en tant que revenu professionnel sera fixé par décret alors que la **loi n° 2016-1088 du 8 août 2016** avait défini comme montant un salaire mensuel équivalent à 29 SMIC brut horaire. Ce montant avait été légitimement fixé afin de **rendre effectif l'accès à la prime** à des populations qui subissent majoritairement le sous-emploi et le travail à temps partiel.

En proposant, **au I l'article 63**, que l'AAH soit « *prise en compte en tant que revenu professionnel sous réserve que les revenus professionnels mensuels du travailleur handicapé, hors prise en compte de cette allocation, atteignent un montant fixé par décret* », le montant correspondant au salaire mensuel équivalent à 29 SMIC brut horaire n'est plus assuré, et le maintien dans le dispositif de certaines personnes handicapées non plus. Il en est de même, pour le cas particulier de **Mayotte (II et III de l'article 63)**, dont le montant équivalent à quatorze fois et demie le montant du salaire horaire minimum interprofessionnel garanti spécifique à Mayotte n'est plus garanti.

Les modifications de la prime d'activité proposées par le Gouvernement vont à l'encontre de l'**objectif d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap, condition de la société inclusive** souhaitée par le Gouvernement.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer le présent article.

ARTICLE 64 (nouveau)

**Complément au contenu du document de politique transversale
concernant la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes**
(Article 128 de la loi de finances rectificative pour 2015)

Commentaire : le présent article vise à compléter le document de politique transversale (DPT) concernant la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes afin d'assurer le suivi de trois dispositifs visant à sanctionner des comportements contrevenant à l'égalité femmes-hommes.

I. LE DROIT EXISTANT

Les documents de politique transversale (DPT), également appelés « oranges budgétaires » – introduits par l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2015 – sont des documents annexés chaque année au projet de lois de finances.

Ils portent sur des politiques publiques interministérielles, associant plusieurs programmes relevant de plusieurs missions budgétaires. Ils ont été instaurés afin d'améliorer la coordination et l'efficacité de l'action publique. 21 DPT ont ainsi été annexés au projet de loi de finances pour 2018.

Chaque DPT comprend :

- une présentation stratégique de la politique transversale, comprenant les objectifs et les moyens mis en œuvre pour cette politique ;
- une présentation détaillée des crédits de l'État à la politique transversale pour l'année à venir, l'année en cours, et l'année précédente, y compris en matière de dépenses fiscales ;
- une présentation de la manière dont chaque programme budgétaire participe à la politique transversale ;

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **compléter le I de l'article 128 de la loi de finances rectificative pour 2015** - qui prévoyait la remise par le Gouvernement de ces DPT sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année - afin que le DPT relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes comprenne **une présentation détaillée des montants annuels de trois dispositifs visant à sanctionner des comportements contrevenant à l'égalité femmes-hommes.**

Cette présentation détaillée concernerait les montants annuels :

- des **pénalités mises en œuvre pour les entreprises d'au moins cinquante salariés en l'absence d'accord ou de plan d'action relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes**, en application de l'article L. 2242-8 du code du travail ;

- de la **contribution** - dont le montant est égal au nombre d'unités manquantes en termes de nomination - **prévue cas de non-respect de l'obligation de nominations équilibrées** (au moins 40 % de personnes de chaque sexe) dans les emplois d'encadrement supérieur de la fonction publique, en application de l'article 6 *quater* modifié de la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires ;

- des **amendes punissant le recours à la prostitution** en application de l'article 611-1 du code pénal.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Vos rapporteurs spéciaux considèrent que **toutes les actions visant à promouvoir l'égalité entre les femmes et les hommes doivent être encouragées.**

Le présent article permet ainsi **l'instauration d'un nouvel indicateur de suivi** de la politique relative à l'égalité entre les femmes et les hommes. Il s'agit ainsi, pour vos rapporteurs spéciaux, d'un **outil intéressant, qui sera utile aux parlementaires** pour juger de la mise en œuvre de cette politique.

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

**AMENDEMENTS PROPOSÉS
PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

I. AMENDEMENT N° 1 SUR L'ARTICLE 63 RATTACHÉ



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION
ET ÉGALITÉ DES CHANCES

N°	1
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par

MM. Bazin et Bocquet, rapporteurs spéciaux

ARTICLE 63

Supprimer cet article

OBJET

Le présent amendement a pour objet de supprimer l'article 63 rattaché à la mission.

Il vise à ainsi **maintenir dans le calcul de la prime d'activité les pensions d'invalidité et les rentes AT-MP, en tant que revenus professionnels, et à ne pas modifier les conditions de prise en compte de l'AAH comme revenu professionnel.**

II. AMENDEMENT N° 2



PROJET DE LOI DE FINANCES

ARTICLES SECONDE PARTIE
MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION
ET ÉGALITÉ DES CHANCES

N°	2
----	---

A M E N D E M E N T

présenté par
M. BAZIN, rapporteur spécial

ARTICLE 29
ÉTAT B

Modifier ainsi les crédits des programmes :

(en euros)

Programmes	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	+	-	+	-
304-Inclusion sociale et protection des personnes	+ 20 000 000		+ 20 000 000	
157-Handicap et dépendance				
137-Égalité entre les femmes et les hommes				
124-Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative Dont titre 2		- 20 000 000		- 20 000 000
TOTAL	+ 20 000 000	- 20 000 000	+ 20 000 000	- 20 000 000
SOLDE	0		0	

OBJET

Cet amendement **tire les conséquences de l'amendement de suppression** de l'article 63 rattaché à la mission. L'amendement de suppression visait à ne pas exclure de la prime d'activité les bénéficiaires de pensions d'invalidité et de rentes AT-MP, mesure qui devait permettre une économie de 20 millions d'euros selon le Gouvernement.

Le présent amendement prévoit ainsi de **compenser la suppression de cette moindre dépense en diminuant les crédits** relatifs aux dépenses de fonctionnement et d'immobilier des ministères sociaux, **portées par le programme 124**.

En effet, **des gains de productivité et d'efficience sont attendus en 2018** s'agissant de la politique d'achat, dans le cadre de la nouvelle gouvernance des achats de l'État et surtout de la politique immobilière.

Par ailleurs, **ce programme fait l'objet d'annulations régulières par le Gouvernement en gestion** (en 2016, 54,5 millions d'euros en AE et 48,5 millions d'euros en CP). Le **dernier décret d'avance de juillet 2017** avait procédé à une annulation de 59,1 millions d'euros en AE et 69,7 millions d'euros en CP dont 22 millions d'euros en AE et CP pour les dépenses « support » (hors ARS) du programme 124.

En conséquence, le présent amendement propose :

- de tirer les conséquences de l'amendement de suppression de l'article rattaché à la mission **en majorant l'action 11 « Prime d'activité et autres dispositifs » du programme 304** « Inclusion sociale et protection des personnes », **de 20 millions d'euros en AE=CP**.

- de **réduire de 20 millions d'euros les crédits du programme 124** « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative », **en AE = CP**, en diminuant d'un million d'euros l'action 10 « fonctionnement des services », d'un million d'euros l'action 11 « système d'information » et de 18 millions d'euros l'action 12 « Affaires immobilières ».

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 14 novembre 2017 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. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – 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 19,4 milliards d'euros de crédits de paiement en 2018. Ces crédits progressent ainsi de 8,7 % par rapport à 2017, soit une augmentation d'un peu plus de 1,5 milliard d'euros.

Cette augmentation est principalement due au dynamisme des dépenses d'intervention, qui représentent 92 % des crédits de la mission. Cette hausse s'explique également par les revalorisations « exceptionnelles » de la prime d'activité (240 millions d'euros supplémentaires correspondant à l'augmentation de 20 euros par mois du montant forfaitaire de la prime à partir d'octobre 2018) et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (40 millions d'euros supplémentaires correspondant à une hausse 50 euros par mois de l'allocation à taux plein à partir du 1^{er} novembre 2018). La hausse des crédits de la mission est également liée à des mesures positives de transfert et de périmètre.

Cette augmentation – comprenant la revalorisation de la prime d'activité et de l'AAH, que nous saluons – masque néanmoins des réformes paramétriques lourdes de conséquences pour des populations déjà fragilisées. Il s'agit d'une hausse en trompe-l'œil, masquant des mesures d'économie qui visent directement les populations les plus fragiles, dont la grande majorité se situe déjà en dessous du seuil de pauvreté. Il semble que le Gouvernement, ne pouvant revenir sur les revalorisations promises de la prime d'activité et de l'AAH, ait ainsi trouvé dans des réformes paramétriques des moyens discrets d'économie budgétaire. Ces mesures d'économie sont d'autant plus regrettables qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune concertation avec les acteurs concernés, que nous avons pu notamment entendre en audition.

Ces mesures d'économies concernent les trois dépenses sociales les plus importantes de la mission (prime d'activité, AAH, protection juridique de majeurs), qui représentent 80 % des crédits. Les effets des revalorisations de la prime d'activité et de l'AAH seront ainsi atténués, voire neutralisés pour certains bénéficiaires, par des réformes paramétriques, qui conduiront même à l'exclusion de certains.

Concernant la prime d'activité, il est ainsi envisagé d'exclure de son calcul, au 1^{er} janvier 2018, les rentes AT-MP et les pensions d'invalidité, en tant que revenus professionnels et de modifier les conditions de prise en compte de l'AAH comme revenu professionnel dans le calcul de la prime.

S'agissant de l'AAH, le Gouvernement propose le rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au RSA dès 2018 et à compter de 2019, la disparition d'un des deux compléments de ressources de l'AAH : le complément de ressources d'un montant de 179 euros par mois. Le Gouvernement fait ainsi le choix d'un alignement par le bas de l'AAH au nom de l'équité, ignorant les particularités d'une vie en situation de handicap. Mais nous souhaitons rappeler que l'AAH n'est pas un minimum social comme les autres.

Par ailleurs, est également prévue la mise en œuvre, au 1^{er} avril 2018, d'une réforme du barème de participation des personnes protégées, augmentant la part financée par celles-ci.

Cette augmentation masque donc de discrets coups de rabots, qui risquent d'atténuer, voire de neutraliser, l'effet des revalorisations annoncées. Par ailleurs, malgré cette augmentation, le budget ne semble pas être à la hauteur des enjeux de la mission.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Les crédits prévus pour 2018 ne semblent effectivement pas à la hauteur des enjeux de la mission.

Si l'on relève un effort louable de sincérité des crédits, après des années de sous-budgétisation, identifiées dans les rapports précédents, il reste que cet effort de rebasage, notamment pour la prime d'activité et l'AAH, ne prend pas en compte la dynamique propre à 2018 et risque d'être insuffisant au vu de l'effet volume de ces prestations.

Autre insuffisance, la non-compensation de la perte des crédits issus de la réserve parlementaire, alors que 6,6 millions d'euros avaient été ouverts en 2017 à ce titre. Il s'agit d'un manque à gagner pour les associations d'aide alimentaire qui ont perçu l'année dernière plus 1,7 million d'euros : Les Restos du cœur avaient ainsi bénéficié de près de 700 000 euros et la banque alimentaire de près de 200 000 euros.

En outre, alors que l'égalité entre les femmes et les hommes a été érigée au rang de grande cause nationale du quinquennat, la légère augmentation du programme masque cependant des situations contrastées, et notamment la baisse regrettable des crédits liés à la lutte contre la prostitution, portée par la loi du 13 avril 2016, qui n'est toujours pas mise en application. La commission départementale supposée se prononcer sur le versement de l'allocation de sortie de la prostitution n'est même pas mise en place dans bien des départements ! Nous saluons la volonté de faire de ce programme une priorité politique, mais il faut également qu'elle se traduise dans les actes, et notamment dans l'exécution budgétaire, puisque ce programme fait l'objet d'une sous-consommation récurrente depuis

plusieurs années. Nous veillerons à la bonne exécution de ce programme, dont dépend la réussite des actions menées en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes.

Par ailleurs, bien que des enveloppes « exceptionnelles » aient été prévues, elles paraissent insuffisantes à couvrir les dépenses engagées. Il en est ainsi du fonds d'appui aux politiques d'insertion, le FAPI, doté de 50 millions d'euros et surtout du financement exceptionnel de 66,8 millions d'euros alloué aux départements au titre du remboursement de 30 % des dépenses d'aide sociale à l'enfance pour les mineurs non accompagnés supplémentaires pris en charge entre le 31 décembre 2016 et 2017. Pour la prise en charge de ces mineurs après l'évaluation de leur minorité, nous n'avons pas trouvé trace des crédits correspondant à l'engagement du Premier ministre. Néanmoins, nous tenons à rappeler devant vous la difficulté – que vous connaissez – dans laquelle se trouvent les départements face à l'afflux croissants de mineurs isolés. Ils étaient 2500 fin 2014, leur nombre est estimé à 25 000 fin 2017. Nous estimons, comme l'a demandé l'assemblée des départements de France, que l'État doit prendre ses responsabilités et assumer ces dépenses qui relèvent, à notre sens, de la politique nationale d'immigration.

Les crédits du programme 124 – qui porte l'ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux et la contribution de l'État au fonctionnement des agences régionales de santé (ARS) – diminuent, à périmètre constant, de près de 2 %, les ministères sociaux étant fortement touchés par les mesures d'économies budgétaire.

Ainsi, pour 2018, les dépenses de personnel (titre II) baissent de 9,3 millions d'euros en raison principalement de la poursuite de la réduction des effectifs et les dépenses « support » de 16,5 millions d'euros en crédits de paiement, en raison de gains d'efficience liés à la mutualisation des fonctions supports des ministères sociaux au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. L'optimisation de la politique d'achat ainsi que la politique immobilière des ministères sociaux, qui vise au maintien des sites domaniaux actuels accompagné de la réduction du nombre d'immeubles locatifs privés sont, par ailleurs, des sources d'économie qu'il convient d'encourager. Par ailleurs, l'augmentation des dépenses de systèmes d'information nous semble cohérente avec l'ensemble de la démarche de rationalisation.

Par ailleurs, la dotation de fonctionnement des ARS, les agences régionales de santé versée par l'État baisse également de 604 à 595 millions d'euros, sous l'effet principalement de la poursuite d'économies en matière de dépenses de personnel.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Quelques mots, dès à présent, sur l'article 63 rattaché à la mission, qui vise d'une part à supprimer, à partir du 1^{er} janvier 2018, la prise en compte des pensions

d'invalidité et des rentes d'accident du travail - maladie professionnelle (AT-MP), en tant que revenus professionnels, dans le calcul de la prime d'activité et d'autre part à modifier les conditions de prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) comme revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité.

La loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi - qui avait instauré la prime d'activité au 1^{er} janvier 2016 - l'avait omis. La loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels est venue corriger le tir en ouvrant - sous l'impulsion des associations de personnes handicapées - la prime d'activité, à compter rétroactivement du 1^{er} janvier 2016, aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire et à compter du 1^{er} octobre 2016, aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité ainsi qu'aux personnes bénéficiant d'une rente d'accident du travail-maladie professionnelle, exerçant une activité professionnelle rémunérée.

Le Gouvernement souhaite ainsi revenir sur cette dernière mesure, en excluant les bénéficiaires des pensions d'invalidité et des rentes AT-MP de la prime d'activité. Cette modification produirait une économie de 20 millions d'euros, justifiée notamment, selon lui, par le faible nombre de bénéficiaires actuels, estimé à 10 000 personnes.

En réalité, ce ne sont pas 10 000 mais 250 000 personnes qui seraient potentiellement concernées par cette disposition. Le Gouvernement ne saurait ainsi justifier la suppression de cette mesure par le nombre restreint de bénéficiaires alors qu'aucune campagne d'information n'a été réalisée ni par lui ni par les caisses (Caisse primaire d'assurance maladie et Mutualité sociale agricole) et que ce dispositif n'existe que depuis le 1^{er} octobre 2016. Par ailleurs, cette économie de 20 millions d'euros est à mettre en regard du coût de la prime d'activité, de plus de 5 milliards d'euros.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. - Cet article 63 modifie en outre les conditions de prise en compte de l'AAH comme revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité. La nouvelle rédaction de l'article propose en effet que le montant de l'AAH pris en compte en tant que revenu professionnel soit fixé par décret alors que la loi du 8 août 2016 avait défini son montant, celui d'un salaire mensuel équivalent à 29 SMIC brut horaire. Ce montant avait été légitimement fixé afin de rendre effectif l'accès à la prime à des populations qui subissent majoritairement le sous-emploi et le travail à temps partiel. Cette modification laisse craindre une possible exclusion d'une partie des allocataires de l'AAH.

Au vu de ces observations, nous vous proposerons donc un amendement de suppression de l'article.

M. Vincent Éblé, président. – Je salue la présence parmi nous de Philippe Mouillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales.

M. Philippe Mouillier, rapporteur pour avis de la commission des affaires sociales. – Je rejoins les conclusions de mes collègues rapporteurs de la commission des finances. J'avais, l'année dernière, évoqué plus particulièrement le dispositif de la prime d'activité qui, malgré des intentions louables bien que certainement trop ambitieuses, souffrait déjà d'une sous-budgétisation dont il avait fallu rattraper les risques en urgence. Le même risque se présente à nous aujourd'hui, avec le chiffre de 4,99 milliards d'euros qu'annonce le projet de loi de finances pour 2018. Voilà qui devrait permettre la couverture d'un taux de recours financier d'environ 75,4 %. J'insiste sur le mot « financier », car les administrations sont très disertes sur le taux de recours « personnel », qui frôle les 70 %, mais ne disent pas grand-chose de ce même taux appliqué aux montants. Or je rappelle qu'il ne faut pas sous-estimer le recours de ceux, précisément, qui sont éligibles aux plus hauts niveaux de prime d'activité.

J'avais eu également l'occasion de m'interroger sur le double objectif assigné à la prime d'activité : lutte contre la pauvreté ou incitation financière au retour à l'emploi ? Son inscription aux crédits de la mission « Solidarité » ainsi que les hésitations du Gouvernement quant à son impact sur le chômage semblent confirmer qu'il s'agit en fait tout bonnement d'un nouveau minimum social aux allures améliorées. C'est donc à l'aune de ce constat qu'il nous faudra juger de la pertinence de ce dispositif.

Concernant les réformes de l'AAH, je ne peux que souscrire aux propos de mes collègues. Quatre grands risques doivent être identifiés.

D'abord, les conditions du cumul de deux AAH par un couple sont revues à la baisse : le plafond de leurs revenus de remplacement passe de 2 SMIC à 1,8 SMIC. Ensuite, les deux compléments de l'AAH 1 que sont le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome seront fusionnés, conduisant là aussi à leur diminution. L'augmentation du niveau de l'AAH, pour réjouissante qu'aurait été cette mesure si elle ne s'était pas assortie de ces tempéraments, risque également d'avoir un impact négatif sur l'éligibilité de ces publics à la prime d'activité, ce qui serait tout de même un comble.

Enfin, les crédits pour 2018 prévoient une hausse de 15 millions d'euros de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). Son rôle est de venir en soutien des rémunérations assurées par les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à leurs employés. Cette augmentation de la GRTH prétend neutraliser les effets de la hausse de la CSG. À ceci près qu'elle a un impact direct sur l'éligibilité du travailleur handicapé à l'AAH, cette dernière étant de nature différentielle : pour trois euros de GRTH en plus, ce sont deux euros d'AAH en moins qui sont versés. L'effet peut être doublement pénalisant. D'abord, la GRTH est

imposable à la CSG, ce qui n'est pas le cas de l'AAH : c'est donc à une diminution nette de leurs revenus que sont exposés les travailleurs handicapés employés en ESAT. Ensuite, ce risque pourrait être aggravé par les nouveaux critères de cumul de l'AAH et de la prime d'activité !

Sur tous ces points, je serai amené à déposer des amendements devant la commission des affaires sociales.

M. Marc Laménie. – Je m'interroge, en écho à une préoccupation de terrain, sur le fonctionnement des MDPH, les maisons départementales des personnes handicapées. S'est-il amélioré ? *Quid* du nombre de place en ESAT ? Qu'en est-il de la situation des départements frontaliers ? Je n'oublie pas que dans ceux qui bordent la Belgique, bien des ressortissants français n'ont d'autre choix que de rechercher un accueil de l'autre côté de la frontière. Comme membre de la délégation aux droits des femmes, enfin, je m'interroge sur la diminution des crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes ». Il reste pourtant beaucoup à faire dans ce domaine. Sur quels montants peuvent compter les délégations départementales aux droits des femmes ? Même modestes, elles restent mal connues, voire inconnues, ce qui pose un vrai problème de terrain. Même interrogation pour ce qui concerne la lutte contre le harcèlement.

M. Antoine Lefèvre. – Je reviens sur la question des mineurs non accompagnés, et ses conséquences pour les finances des départements, au terme de la prise en charge des cinq premiers jours par l'État. Sans parler des autres difficultés : structures inadaptées, problèmes sanitaires, insécurité. Et l'on sait, de surcroît, qu'une majorité de ces jeunes sont issus de pays en paix, mais où sévissent des filières clandestines. Qu'en est-il des engagements pris pour accompagner les départements ? Un plan d'action a-t-il été élaboré ?

Autre préoccupation, par laquelle je rejoins Arnaud Bazin, le peu de priorité donné à la lutte contre la prostitution. Je pense en particulier aux aides aux associations, qui pâtissent du manque de crédit et de structures d'accueil. C'est le cas, dans les Hauts-de-France, d'une association comme Le Refuge, qui vient en aide aux jeunes homosexuels en errance, rejetés par leur famille. Quelles actions sont envisagées ?

M. Roger Karoutchi. – Alors que le nombre de mineurs isolés explose du fait des vagues migratoires récentes et que le Gouvernement précédent s'était engagé à prendre les crédits qui leur sont consacrés sur le budget « Immigration, asile et intégration », rien n'a encore été fait. Les départements ne peuvent plus faire face.

Deuxième préoccupation : l'échec total de la réinsertion dans les pays d'origine. Une aide avait été créée pour les travailleurs d'un certain âge qui pourraient être tentés de revenir vers leur pays d'origine. Les crédits passent de 10 millions d'euros à 1 million d'euros. Le fait est que le Gouvernement précédent évaluait le public concerné à 10 000 ou

15 000 personnes, et qu'il n'y en a pas eu, au final, plus de 800 ! L'échec est total. Il en va de même, dans une moindre mesure, des politiques de réinsertion à destination de publics moins âgés menées par l'Ofii, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, et d'autres organismes. Preuve que c'est bien la politique d'ensemble, sur ce sujet, qui demande à être repensée, dans la cohérence.

M. Thierry Carcenac. – Je partage les observations formulées dans ce rapport. Sur la politique immobilière, vous y relevez, la réduction du parc locatif privé et les efforts faits pour densifier le parc domanial. C'est une bonne voie, à mon sens, qui mérite d'être poursuivie.

En matière d'informatique, la modernisation et la sécurisation des serveurs des ministères justifieraient une mission transversale, pour rechercher des économies, car les problématiques sont communes.

Comme Roger Karoutchi, enfin, j'estime que la question des mineurs isolés relève moins de l'aide sociale à l'enfance que des politiques migratoires. Ce sont bien souvent des jeunes à la limite des dix-huit ans, qui viennent pour des motifs économiques. Il faut faire tout un tas de test, coûteux, pour démontrer qu'ils sont majeurs.

Le rapport de nos collègues Elisabeth Doineau et Jean-Pierre Godefroy (« Mineurs non accompagnés, répondre à l'urgence qui s'installe ») était à mon sens très pertinent : il faut une prise en charge par l'État. Les départements n'ont pas les moyens d'accueillir à leurs frais ce type de population. Dans mon département du Tarn, il a fallu, en juillet, héberger plus de cinquante mineurs isolés dans des hôtels, faute de places en centres d'accueil. Il faut trouver des solutions : je partage pleinement les observations des rapporteurs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Je m'associe à l'hommage rendu à nos rapporteurs et partage également leurs observations. J'insiste, moi aussi, sur les mineurs isolés. C'est une question qui relève de la solidarité nationale, et d'autant plus qu'a été instauré un système de répartition administrative pour décharger certaines zones : dès lors que c'est le ministère de la justice qui décide d'une répartition, les départements sortent de leur vocation sociale pour assurer une sorte de régulation pour le compte de l'État.

Je reviens sur les conséquences de la suppression de la réserve parlementaire. Le Gouvernement a fait voter un amendement sur la mission « Sport, jeunesse et vie associative » pour compenser la disparition de cette réserve parlementaire. Mais les crédits relatifs à l'aide alimentaire n'en font pas partie : il faudra régler ce problème, de même que pour les crédits relatifs à l'action extérieure de l'État. Il faudra également être vigilant sur le soutien à l'investissement locatif local lors de l'examen du projet de loi de finances.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Je laisserai à Arnaud Bazin, qui a une expérience départementale, le soin de répondre sur la question des mineurs non accompagnés, sur laquelle nous avons longuement échangé.

Les MDPH ne sont plus, Marc Laménie, dans le périmètre de la mission, mais la question a bien sûr été évoquée, car nous connaissons les difficultés, récurrentes, auxquelles se heurtent beaucoup de départements. La situation s'améliore un peu, les délais sont raccourcis, mais on constate encore de fortes disparités entre départements.

Sur les expatriations en Belgique qui était un sujet évoqué les années passées, on en reste, malheureusement, au *statu quo* : 6 500 personnes se trouvent actuellement en Belgique, en raison – dans la grande majorité des cas – d'un manque de places dans les établissements français.

En matière d'égalité entre les femmes et les hommes, relevons la création d'un numéro d'appel, le « 39.19 », qui n'est pas anecdotique, car il peut réellement aider. Le responsable de la brigade de gendarmerie de mon territoire, que j'ai rencontré, m'a ainsi appris que sur 2 000 interventions, 40 % concernaient des violences intrafamiliales. Il est également prévu de développer les accueils de jour – au nombre de 121 en 2016 – et les lieux d'écoute et d'orientation – au nombre de 206 à la même date.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Un complément sur les MDPH. La caisse nationale de solidarité (CNSA) pour l'autonomie souhaite faciliter les échanges entre les systèmes informatiques existants. L'un des problèmes auxquels on se heurte tient en effet à l'incomplétude des données, qui nuit à une bonne connaissance de la population concernée. On peut donc espérer un progrès dans les deux ans à venir. Étant entendu qu'il s'agit de tenir compte, ce faisant, des investissements déjà réalisés par les départements dans les systèmes d'information.

Mes fonctions au bureau de l'ADF, l'Association des départements de France, m'ont conduit à m'occuper de la question des mineurs isolés. Nous interpellons les gouvernements sur ce sujet depuis trois ans, avec un succès très relatif. J'estime, pour ma part, que notre pays doit être capable de faire face à la demande de 25 000 mineurs étrangers isolés. Mais le système de l'aide sociale à l'enfance n'est pas adapté, et les budgets des départements n'en peuvent plus : l'ADF estime, fin 2017, la dépense à 1 milliard d'euros. Sans compter les problèmes de sécurité qui se posent. Les maisons d'enfant à caractère social, qui ont pour mission d'accueillir des enfants fragiles enlevés à leur famille par décision de justice, ne sont pas adaptées pour accueillir ces mineurs. N'oublions pas que les départements sont pénalement responsables de ce qui se passe dans ces établissements.

C'est une mission qui relève des pouvoirs régaliens de l'État et doit être mise en œuvre par lui. Malgré l'annonce du Premier ministre de prendre en charge ces dépenses, aucun crédit n'a été inscrit dans le budget à ce titre pour 2018, ce qui ne laisse pas de nous inquiéter. Je reviens, enfin, sur la question des « filières » : autant il est naturel d'accueillir des mineurs en provenance de pays en guerre où leur existence est en danger, autant ceux qui viennent de « filières », dans une immigration d'origine économique – soit la majorité de ceux que nous rencontrons sur le terrain – relèvent d'une autre logique. Nous connaissons même les tarifs pratiqués dans ces « filières » – 4 000 à 7 000 euros selon les pays –, et la capacité d'adaptation de ces « filières » aux réponses que nous apportons. Cette dimension doit aussi être prise en compte.

Nous attendons donc, sur ce sujet des mineurs isolés, au-delà de la position de principe du Premier ministre, des réponses concrètes.

M. Éric Bocquet. – Nous avons rencontré les responsables des Restos du cœur, des banques alimentaires et du Secours populaire : les crédits de la réserve parlementaire, contre laquelle on a engagé un procès malsain, que j'ai toujours combattu, représentaient une somme importante pour eux : près de 200 000 euros pour la Banque alimentaire et 70 000 euros pour les Restos du cœur en 2017. Cela va poser une vraie difficulté, et le rapporteur général a raison de le souligner. Il va falloir trouver une solution.

M. Vincent Éblé, président. – Nous allons maintenant voter sur les amendements, les articles rattachés et les crédits de la mission.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – S'agissant de l'article 63 rattaché à la mission, nous avons déjà exposé les raisons de notre amendement qui propose la suppression de cet article.

L'amendement de suppression n° 1 de l'article 63 est adopté. La commission décide de proposer au Sénat de supprimer cet article.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – Dans la nuit, l'Assemblée a adopté un article additionnel rattaché à la mission, il s'agit de l'article 64. Il vise à compléter le document de politique transversale relatif à la politique de l'égalité entre les femmes et les hommes par le suivi de trois dispositifs visant à sanctionner des comportements contrevenant à l'égalité.

Nous vous proposons l'adoption de cet article sans modification.

La commission décide de proposer au Sénat l'adoption de l'article 64.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Mon amendement n° 2 tire les conséquences de l'amendement de suppression de l'article 63 rattaché à la mission. Il prévoit de compenser l'économie non réalisée sur la prime d'activité estimée à 20 millions d'euros, en diminuant, à même hauteur, les crédits relatifs aux dépenses de fonctionnement et d'immobilier des ministères sociaux, portées par le programme 124.

En effet, comme je vous l'ai indiqué, des gains de productivité et d'efficacité sont attendus en 2018, s'agissant notamment de la politique d'achat et surtout de la politique immobilière. Par ailleurs, ce programme fait l'objet d'annulations régulières par le Gouvernement en gestion : le dernier décret d'avance de juillet 2017 avait procédé à une annulation de 59,1 millions d'euros en autorisations d'engagement et 69,7 millions d'euros en crédits de paiement.

L'amendement n°2 est adopté.

M. Éric Bocquet, rapporteur spécial. – C'est ici que nos chemins se séparent. J'ai voté contre cet amendement puisque je vous propose de rejeter les crédits de la mission.

M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial. – Je vous en propose, au contraire, l'adoption de ces crédits, sous réserve des observations que j'ai présentées.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » tels que modifiés par l'amendement n° 2, qu'elle a adopté, la suppression de l'article 63 rattaché à la mission et l'adoption de l'article 64 rattaché à la mission.

*

* *

Réunie à nouveau le jeudi 23 novembre 2017, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Direction des finances, des achats et des services (DFAS)

- Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services ;
- M. Jean-Marc BETEMPS, sous-directeur des affaires budgétaires ;
- M. Christophe TASSART, adjoint du sous-directeur des affaires budgétaires.

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

- M. Jean-Philippe VINQUANT, directeur général de la cohésion sociale ;
- Mme Pauline BERNE, cheffe de bureau « minima sociaux » ;
- Mme Marie NONORGUE, cheffe de bureau « budgets et performance » ;
- M. Daniel ANGHELOU, chef de bureau « protections des personnes ».

Fédération des acteurs de la solidarité

- M. Florent GUEGUEN, directeur général ;
- M. Alexis GOURSOLAS, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques.

Association des paralysés de France (APF)

- Mme Véronique BUSTREEL, conseillère nationale Travail-Emploi-Formation et Ressources ;
- Mme Pascale RIBES, vice-présidente de l'APF.

Associations d'aide alimentaire

- M. Louis CANTUEL, Restos du cœur ;
- Mme Marie CASTAGNE, Banque alimentaire ;
- Mme Patricia LECORVIC, Secours populaire.

Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (UNAPEI)

- M. Luc GATEAU, président ;
- Mme Hélène LE MEUR, responsable du pôle expertise ;
- Mme Anne LEBAS DE LACOUR, chargée de la protection juridique ;
- Mme Clémence VAUGELADE, chargée de plaidoyer.

Organisation professionnelle des employeurs associatifs du secteur social, médico-social et sanitaire (NEXEM)

- M. Stéphane RACZ, directeur général ;
- Mme Marie ABOUSSA, directrice gestion des organisations.