



**PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2019**

**NOTE DE PRÉSENTATION**

COMMISSION  
DES  
FINANCES

**Mission**

**« SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »**

et

Articles 82 et 83 rattachés

**Examen par la commission des finances mercredi 7 novembre 2018**

**Rapporteurs spéciaux :**

**MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET**



---

## SOMMAIRE

Pages

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	7
--	---

### PREMIÈRE PARTIE LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE 7,5 % ENTRE 2018 ET 2019.....	9
A. UNE MISSION QUI PORTE LES DÉPENSES SOCIALES EN FAVEUR DES PERSONNES LES PLUS FRAGILES .....	9
B. UNE HAUSSE DE 1,5 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2018 ET 2019 RESPECTANT LA PROGRAMMATION TRIENNALE .....	10
C. UNE AUGMENTATION DUE À UN DOUBLE EFFET « PRIX ET VOLUME » DES DÉPENSES D'INTERVENTION ET À DES MESURES DE PERIMÈTRE .....	12
1. Un « effet volume » lié au dynamisme des dépenses d'intervention .....	12
2. Un « effet prix » dû essentiellement aux revalorisations dites « exceptionnelles » de l'AAH et de la prime d'activité.....	13
3. Une augmentation qui s'explique, dans une moindre mesure, par des mesures positives de transfert et de périmètre.....	14
II. ... MAIS UNE AUGMENTATION, COMME EN 2018, EN « TROMPE-L'ŒIL » DONT L'EXÉCUTION POSE UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS.....	16
A. DE NOMBREUSES ÉCONOMIES AU DÉTRIMENT DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES QUI DIMINUENT SUBSTANTIELLEMENT LE COÛT ANNONCÉ DES REVALORISATIONS POUR L'ÉTAT .....	16
B. UNE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE CRITIQUABLE À L'EGARD DES PLUS VULNÉRABLES DE NOS CONCITOYENS .....	19
C. DES INCERTITUDES ENTOURENT LA MISE EN ŒUVRE DE CE BUDGET.....	20

## SECONDE PARTIE

### LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

<b>I. LES PROGRAMMES 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » ET 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES REVALORISATIONS ET, EN MÊME TEMPS, DES MESURES QUI PÉNALISENT LES PLUS FRAGILES .....</b>	<b>23</b>
A. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'AAH, UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION MAIS UNE REVALORISATION À RELATIVISER .....	25
1. Des budgétisations plus sincères aidées par les mesures d'économies .....	25
2. Des revalorisations diminuées voire, dans certains cas, neutralisées par des réformes paramétriques dont les impacts sur les bénéficiaires ne sont pas maîtrisés par le Gouvernement .....	29
B. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : LES PLUS FRAGILES MIS À CONTRIBUTION POUR COMPENSER LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT .....	34
C. L'AIDE ALIMENTAIRE : UN DISPOSITIF VITAL MAIS FRAGILISÉ MALGRÉ DES CRÉDITS NATIONAUX RELATIVEMENT STABLES .....	39
D. LA PROTECTION DE L'ENFANCE : DES EFFORTS DU GOUVERNEMENT ENCORE INSUFFISANTS.....	44
1. Une fusion des GIP « Agence française de l'adoption » et « Enfance en danger » nécessaire mais avec l'accord du législateur .....	44
2. Mineurs non accompagnés : la pérennisation de l'aide exceptionnelle de l'État qui n'est malheureusement pas à la hauteur des enjeux .....	46
3. L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants : lever les facteurs de blocage à sa mise en œuvre effective .....	48
E. L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ, UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE À ENCOURAGER.....	50
F. LA STRATÉGIE PAUVRETÉ : UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT SE TRADUIRE EN ACTES .....	51
1. 875 millions sur le programme 304 : des crédits nouveaux...et « recyclés » .....	52
2. Une mise en œuvre reposant sur la contractualisation qui est entourée d'incertitudes .....	53
<b>II. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES MASQUANT DES SITUATIONS CONTRASTÉES</b>	<b>54</b>
A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS À L'EURO PRÈS DANS UNE MAQUETTE BUDGETAIRE RENOUVELÉE.....	54
B. LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION : UNE MONTÉE EN CHARGE DE LA LOI D'AVRIL 2016 CONDITIONNÉE AU MAINTIEN DE CREDITS SUFFISANTS AUX ASSOCIATIONS .....	57
C. LA BONNE EXÉCUTION DES CRÉDITS EST ESSENTIELLE À « LA RÉUSSITE » DE CE PROGRAMME .....	59

---

<b>III. LE PROGRAMME 124 « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE » : UNE NOUVELLE BAISSÉ DES CRÉDITS DES MINISTÈRES SOCIAUX TOUCHÉS DE FAÇON SIGNIFICATIVE PAR DES MESURES D'ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES .....</b>	<b>60</b>
<b>A. LA POURSUITE DE LA REDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET « SUPPORT » .....</b>	<b>62</b>
1. <i>Une diminution des dépenses de personnel sous l'effet de la réduction du schéma d'emplois..</i>	62
2. <i>Une diminution des dépenses « support » sous l'effet de processus de rationalisation des         moyens et de mesures d'économie budgétaires .....</i>	63
<b>B. LES ARS : UNE BAISSÉ CONTINUE DE LEUR DOTATION QUI LES MET EN DIFFICULTÉ.....</b>	<b>65</b>
1. <i>Des économies en matière de dépenses de personnel .....</i>	65
2. <i>Un stock de trésorerie à 12 jours de fonctionnement courant .....</i>	65
<b>C. DES RÉFLEXIONS ENGAGÉES SUR LE PÉRIMÈTRE DES MINISTÈRES SOCIAUX.....</b>	<b>66</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>67</b>
<b>AMENDEMENT PROPOSÉ PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....</b>	<b>75</b>



## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

1. À **périmètre courant**, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - qui s'élevaient à **21,1 milliards d'euros** de crédits de paiement - progressent de **7,5 % entre 2018 et 2019**, soit une augmentation de près d'1,5 milliard d'euros en crédits de paiement. Cette augmentation est **principalement due au dynamisme des dépenses d'intervention - qui représentent 93 % des crédits de la mission**. Cette hausse s'explique également par **les revalorisations dites « exceptionnelles » de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, et dans une moindre proportion, par des mesures positives **de transferts et de périmètre**.

2. Cette hausse des crédits s'avère, néanmoins, comme lors du précédent projet de loi de finances, une **augmentation en trompe-l'œil** masquant des **mesures d'économie visant les populations les plus fragiles**. Derrière la communication gouvernementale et les revalorisations annoncées, la réalité des crédits de la mission atteste de la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes de paramètre. Le Gouvernement annonce des coups de pouce, mais **oublie d'évoquer les nombreux coups de ciseaux**.

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 **minorés ou neutralisés pour certains bénéficiaires, par des réformes paramétriques, qui conduiront même à l'exclusion de certains bénéficiaires des dispositifs**.

4. La mise en œuvre du budget de la mission, pour 2019, est également entourée d'**incertitudes**, s'agissant notamment :

- du **financement des mineurs non accompagnés (MNA)**, dont les modalités précises à destination des départements ne sont pas encore fixées, et dont l'enveloppe budgétaire prévue n'est, tout simplement, pas la hauteur des enjeux. **Vos rapporteurs spéciaux estiment, sur ce sujet, que l'État doit prendre ses responsabilités et assumer les dépenses d'évaluation et de mise à l'abri** qui relèvent pleinement de la politique nationale d'immigration ;

- **la mise en œuvre du plan pauvreté**, qui repose en partie sur la contractualisation avec les départements, et dont la déclinaison opérationnelle semble, en l'état actuel des choses, compromise au vu de la situation financière des départements et des négociations en cours avec l'État ;

**- la suppression de la prise en compte, en tant que revenus professionnels, des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité dans le calcul du droit à la prime d'activité.** Cette mesure avait été adoptée, en loi de finances initiales pour 2018, contre l'avis de votre commission des finances, pour une application au 1<sup>er</sup> janvier 2018. Appliquée temporairement, avec retard, au 1<sup>er</sup> juin 2018, le Gouvernement a finalement « fait machine arrière », suspendant l'application de la mesure au vu de ses conséquences dommageables sur les bénéficiaires, conséquences qui avaient pourtant été pointées par vos rapporteurs.

**5. La stabilité des crédits du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes masque des situations contrastées,** et notamment la **diminution des crédits liés à la lutte contre la prostitution**, portée par la loi du 13 avril 2016, qui débute sa montée en charge. Vos rapporteurs tiennent à rappeler que **le maintien de financements aux associations est essentiel**, puisque d'elles dépend la mise en œuvre de cette loi et des parcours d'accompagnement de sortie de la prostitution.

**6. Le programme 124, qui porte l'ensemble des crédits de soutien des politiques des ministères sociaux, voit, de nouveau, ses crédits diminuer de 2,5 % à périmètre courant, en 2019.** Les ministères sociaux, considérés comme des ministères non-prioritaires – sont ainsi **touchés significativement, depuis plusieurs années, par des mesures d'économies budgétaires.** Vos rapporteurs s'inquiètent notamment de **ces choix de gestion pour les ARS, dont les difficultés financières semblent s'aggraver.**

*Au 10 octobre 2018, 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, 88,5 % des réponses portant sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » étaient parvenues à vos rapporteurs spéciaux.*

## PREMIÈRE PARTIE : LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

### I. UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS DE LA MISSION DE 7,5 % ENTRE 2018 ET 2019...

#### 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 **21,1 milliards d'euros** de crédits de paiement en 2019.

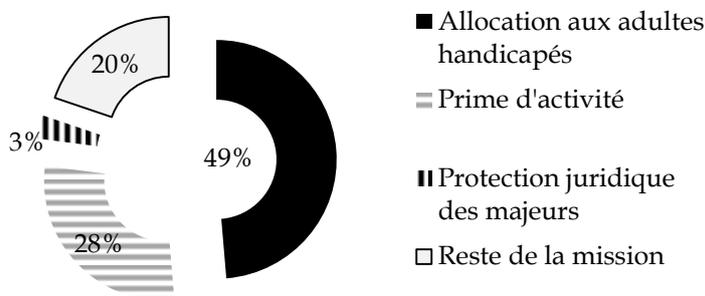
**93 % des dépenses de la mission sont des dépenses d'intervention.** Les trois principales dépenses sociales financées par la mission que sont la **prime d'activité, les mesures de protection juridique des majeurs et l'AAH** représentent, d'ailleurs, à elles seules **17 milliards d'euros, soit 80 % des crédits de la mission en 2019** :

- la **prime d'activité**, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, avec un montant de 6 milliards d'euros;

- le **financement des dispositifs de protection juridique des majeurs**, avec un coût estimé à 668,3 millions d'euros ;

- l'**allocation aux adultes handicapés (AAH)**, avec une dépense estimée à 10,3 milliards d'euros.

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



Source : commission des finances du Sénat

Les autres dépenses de la mission sont essentiellement constituées d'**aides financières versées aux personnes les plus démunies** (aide alimentaire, allocation supplémentaire d'invalidité, aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine etc.), ainsi que de **subventions attribuées à des associations nationales** ou locales 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 support de l'ensemble des ministères sociaux**, pour un montant d'1,5 milliard d'euros en 2019.

### B. UNE HAUSSE DE 1,5 MILLIARD D'EUROS ENTRE 2018 ET 2019 RESPECTANT LA PROGRAMMATION TRIENNALE

À périmètre courant, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » **progressent de 7,5 %** entre 2018 et 2019, **soit une augmentation de près d'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, respectivement, en hausse de 13,8 % et 5,13 %.**

Par ailleurs, les crédits du **programmes 137** « Égalité entre les femmes et les hommes » **sont stables** à l'euro près, et le **programme 124** « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » **diminue de 2,49 %.**

#### Évolution des crédits de paiement de la mission « Solidarité » entre 2018 et 2019 (à périmètre courant)

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

	Crédits de paiement (périmètre courant)			
	Exécutés en 2017	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Evolution 2018-2019
<b>Programme 304</b> - Inclusion sociale et protection des personnes	6 546 352 812	6 760 605 577	7 697 160 449	13,85%
<b>Programme 157</b> - Handicap et dépendance	10 980 270 002	11 341 212 791	11 923 280 234	5,13%
<b>Programme 137</b> - Egalité entre les femmes et les hommes	22 294 320	29 871 581	29 871 581	0,00%
<b>Programme 124</b> - Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	1 470 334 197	1 518 978 640	1 481 165 244	-2,49%
<b>Total mission</b>	<b>19 019 251 331</b>	<b>19 650 668 589</b>	<b>21 131 477 508</b>	<b>7,54%</b>

Source : commission des finances du Sénat d'après le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

Par ailleurs, en sus des crédits budgétaires alloués à la mission, sont rattachées **rente dépenses fiscales**, dont le coût est estimé, en 2019, à **14,1 milliards d'euros, soit un montant en hausse par rapport à 2018** (13,8 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 » (28,2 milliards d'euros) et « Cohésion des territoires » (14,9 milliards d'euros).

### **Les dépenses fiscales : la nécessité d'un meilleur pilotage**

**Parmi les 30 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 (4,2 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<sup>er</sup> janvier 2017, de la prestation d'accueil du jeune enfant de l'impôt sur le revenu (1,897 milliard d'euros rattachés au programme 304) ;
- exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,681 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 (1,220 milliard d'euros rattachés au programme 304).

Vos rapporteurs avaient noté, dans leur rapport d'exécution des crédits de 2017, **un pilotage insuffisant de ces dépenses**. Ils réitérent ainsi leurs remarques afin qu'une **réflexion soit engagée sur l'évolution et le pilotage de ces dépenses**. Dans les réponses au questionnaire budgétaire, des éléments ont été apportés, s'agissant notamment des **améliorations de rattachements possibles visant une meilleure lisibilité des dépenses fiscales ; ce travail doit être poursuivi en concertation avec la direction de la législation fiscale**. Ainsi, par exemple, la dépense fiscale d'impôt sur le revenu « Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité » pourrait être détachée du programme 157 « Handicap et dépendance ». Cette exonération n'a pas de lien direct avec le programme 157 (ou un autre programme de la mission solidarité), mais concerne l'entrepreneuriat, pouvant ainsi être rattachée, par exemple, à un programme de la Direction générale des entreprises.

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

Hors contribution au « CAS pensions », **le montant des crédits pour 2019 – qui s'élève à 20,928 milliards d'euros – respecte ainsi le plafond de dépense du triennal fixé à 21,31 milliards d'euros.**

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

(en milliards d'euros)

2018	2019	2020
19,44	21,31	21,94

Source : Commission des finances du Sénat d'après la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022

**C. UNE AUGMENTATION DUE À UN DOUBLE EFFET « PRIX ET VOLUME »  
DES DÉPENSES D'INTERVENTION ET À DES MESURES DE PERIMÈTRE**

**1. Un « effet volume » lié au dynamisme des dépenses d'intervention**

Cette augmentation est **principalement due au dynamisme des dépenses d'intervention financées par cette mission**, qui sont structurellement orientées à la hausse, en raison :

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

- du **recul de l'âge légal de départ à la retraite**, qui conduit également à augmenter le « stock » de personnes bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), même si ce facteur produit aujourd'hui moins d'effets ;

- de la mise en œuvre de **différentes réformes paramétriques** ;

**Des mesures favorables aux bénéficiaires de l'AAH depuis 2017**

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

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

- l'ouverture du cumul entre l'AAH et la prime d'activité. Depuis le 1er 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)<sup>1</sup> et de l'AAH, en retenant une « primauté » au droit à l'AAH.

Source : *commission des finances du Sénat*

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

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

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

**Par ailleurs, l'évolution conjoncturelle de la situation économique** contribue également au dynamisme de ces dépenses.

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

Cet effet « prix » correspond à une **évolution de la dépense résultant de la variation du montant des allocations versées aux bénéficiaires**. Cette augmentation, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, est essentiellement due aux **revalorisations « exceptionnelles » du montant de l'AAH et de la prime d'activité, dont vos rapporteurs saluent le principe**.

**L'impact des revalorisations « annuelles » est très limité** sur l'évolution des crédits de la mission, puisque le Gouvernement a décidé de supprimer la revalorisation annuelle du 1<sup>er</sup> avril de la prime d'activité et de l'AAH, dont le montant était indexé sur le taux d'inflation (article 65 du projet de loi de finances pour 2019).

Ces revalorisations dites « exceptionnelles » correspondent à des **mesures votées en loi de finances initiale pour 2018, dont 2019 enregistrera le coût en année pleine** :

- **la revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire de la prime d'activité**, versée à compter de décembre 2018 et dont le coût est estimé à 777 millions d'euros<sup>2</sup> ;

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Il était estimé à 71 millions d'euros sur 2018.

- **la revalorisation de 50 euros du montant de l'AAH à taux plein versée à partir de décembre 2018, qui portera l'AAH à 860 euros par mois. Cette mesure a un coût estimé à 512 millions d'euros sur 2019<sup>1</sup>.**

**Sont également prévues, dans le projet de loi de finances pour 2019, les mesures suivantes :**

- **la création d'une seconde bonification individuelle de la prime d'activité versée, à partir d'octobre 2019, aux bénéficiaires dont les revenus professionnels sont supérieurs à 0,5 SMIC (article 82 du projet de loi de finances pour 2019).** Ce bonus atteindra son montant maximal, soit 20 euros, à 1 SMIC, puis sera décroissant au-delà. Cette mesure aura un coût estimé à 18 millions d'euros en 2019, et à 200 millions d'euros en année pleine ;

- **la revalorisation de 40 euros du montant de l'AAH à taux plein à partir de décembre 2018, qui la portera à 900 euros. Cette revalorisation aura un coût estimé à 40 millions d'euros en 2019.**

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

L'augmentation des crédits de la mission est également liée, dans une moindre mesure, à des mesures positives **de transferts ou de périmètre :**

- **Le programme 304 comprend ainsi le financement du RSA pour la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte** qui devrait être pris en charge par l'État à compter de 2019, selon les dispositions prévues à l'article 27 du présent projet de loi de finances. Cette recentralisation est financée par une mesure de périmètre au titre de la reprise des recettes affectées aux collectivités territoriales (124,6 millions d'euros) ainsi que par une mesure de transfert de 50 millions d'euros, en crédits de paiement, depuis le programme 123 (« Conditions de vie outre-mer ») permettant de couvrir le reste à charge du département de Mayotte et de la collectivité territoriale de Guyane.

- **Le programme 124 intègre trois mesures de périmètre, hors titre 2, pour un montant net total de -19 830 000 euros en AE et en CP, dont -24 500 000 euros en AE et CP en matière de dépenses immobilières.** Dans le cadre de la **nouvelle politique immobilière de l'État**, l'information sur la valeur économique des biens immobiliers de l'État occupés sera désormais traitée par des instruments non budgétaires. De fait, leur facturation est ainsi supprimée pour l'exercice 2019, et les crédits auparavant inscrits sur le programme au titre de cette dépense font l'objet d'un « débasage » du même montant (24,5 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Ce coût était estimé à 40 millions sur 2018.

### **La mission « Solidarité » : un 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** 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.

#### **En 2018 :**

- la **création d'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 depuis 2018 ;
- 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.

*Source : commission des finances du Sénat*

## II. ... MAIS UNE AUGMENTATION, COMME EN 2018, EN « TROMPE-L'ŒIL » DONT L'EXÉCUTION POSE UN CERTAIN NOMBRE DE QUESTIONS

### *A. DE NOMBREUSES ÉCONOMIES AU DÉTRIMENT DES POPULATIONS LES PLUS FRAGILES QUI DIMINUENT SUBSTANTIELLEMENT LE COÛT ANNONCÉ DES REVALORISATIONS POUR L'ÉTAT*

**Derrière les effets d'annonce** et la communication gouvernementale, le projet de loi de finances pour 2019 – à l'image du précédent – comprend de **discrets « coups de rabots », qui touchent de plein fouet les populations les plus fragiles.**

Parallèlement aux mesures de revalorisation annoncées, les trois plus importantes dépenses sociales de la mission (prime d'activité, AAH, protection juridique des majeurs) font l'objet de **réformes paramétriques qui impacteront le montant des revalorisations annoncées, en neutralisant ou diminuant le bénéfice de ces augmentations, voire qui feront sortir certaines personnes des dispositifs.**

Ces réformes paramétriques constituent, comme dans le projet de loi de finances pour 2018, des **moyens discrets d'économies budgétaires pour l'État permettant de financer, en partie, les revalorisations annoncées.**

Ces mesures « positives » et « négatives » pour les bénéficiaires sont ainsi « disséminées » dans le projet de loi de finances, nuisant à la lisibilité de l'ensemble. Vos rapporteurs ont ainsi consigné dans un tableau ci-après l'ensemble de ces mesures et leur coût net pour l'État.

**S'agissant de la prime d'activité**, aux revalorisations qualifiées d'exceptionnelles, il faut mettre en regard un certain nombre de mesures touchant les plus fragiles, prises par l'État dans un objectif plus ou moins avoué de réduction de la dépense publique. **Ainsi s'appliqueront, en 2019, des mesures votées en loi de finances initiale pour 2018 :**

- **la baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime** (de 62 % à 61 %), qui générera une économie estimée à 70 millions d'euros en 2019 ;

- **la suppression de la prise en compte, en tant que revenus professionnels, des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité** dans le calcul du droit à la prime, qui doit produire une économie de 20 millions d'euros.

**Cette mesure n'a cependant pas encore été appliquée alors qu'elle avait été votée en loi de finances pour 2018.** Vos rapporteurs et le Sénat s'était opposés à cette mesure, qui avait néanmoins été votée par l'Assemblée nationale. Vos rapporteurs considéraient cette mesure comme injuste et injustifiée, considérant que le Gouvernement ne pouvait légitimer la suppression de cette mesure – n'existant que depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016 - par le nombre restreint de bénéficiaires alors qu'aucune campagne d'information n'avait été réalisée par le

Gouvernement et les caisses. Le dispositif bénéficiait alors à 10 000 personnes mais 250 000 personnes auraient pu y être éligibles.

Bien qu'opposés à cette mesure, ils ont ainsi appris, avec une certaine stupeur, sa non-application par **le Gouvernement faisant fi des mesures votées par le législateur**. Cette mesure qui devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018, a d'abord été retardée au 1<sup>er</sup> juin - pour cause d'insuffisante adaptation des systèmes d'information des CAF - **puis suspendue sur instruction de la Ministre, en raison des effets néfastes produits sur le montant des primes d'activité servies**. Les pertes constatées pour les bénéficiaires - majoritairement des familles monoparentales - s'échelonnaient entre 60 et 200 euros mensuels. Ainsi, les caisses ont dû verser un rappel aux bénéficiaires concernés. **Vos rapporteurs avaient pourtant alerté le Gouvernement sur les conséquences d'une telle mesure.**

Selon les informations transmises à vos rapporteurs, le Gouvernement envisagerait d'apporter, par voie d'amendement, des modifications au dispositif visant à instaurer un régime transitoire.

#### **La suppression de la prime d'activité pour les bénéficiaires de pensions d'invalidité et des rentes AT/MP : un « retropédalage » du Gouvernement**

**L'article 172 de la loi de finances initiales pour 2018** a modifié 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<sup>er</sup> janvier 2018.

Cette prise en compte était pourtant assez récente ; elle avait été introduite, en même temps que l'AAH, par **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**. 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.

**Sa mise en œuvre, prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2018, a été toutefois repoussée au 1<sup>er</sup> juin 2018**, du fait de difficultés rencontrées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) dans le paramétrage de son système d'information, avant d'être suspendue, sur instruction de la Ministre des solidarités et de la santé. La prise en compte de ces revenus a donc été rétablie pour 2018 dans les mêmes conditions que précédemment, ce qui a conduit au versement d'un rappel aux bénéficiaires concernés. **Depuis lors, cette mesure n'a pas été appliquée.**

*Source : commission des finances du Sénat*

**À ces mesures, s'ajouteront celles prévues dans le présent projet de loi de finances pour 2019 :**

- **la suppression de la revalorisation annuelle au 1<sup>er</sup> avril pour 2019 (et 2020) de la prime et de son bonus, indexées jusque-là sur l'inflation (article 65 du projet de loi de finances)**. Cette mesure permettra une économie de 157 millions

d'euros en 2019 pour l'État, au vu de la prévision d'inflation du Gouvernement à 1,3 % en 2019.

Ainsi, **l'effort exceptionnel par le Gouvernement doit être relativisé au vu de l'économie générée par ces mesures de réformes paramétriques**. Au final, pour 2019, l'effort budgétaire net du Gouvernement est de 321 millions d'euros (soit 795 millions d'euros de revalorisations - 471 millions d'euros économisés par des réformes paramétriques). (cf. tableau *infra*).

**S'agissant de l'AAH, les mêmes mécanismes sont à l'œuvre**. Derrière les revalorisations annoncées par le Gouvernement, sont prévues de nombreuses réformes paramétriques, qui risquent d'avoir un impact sur le montant des allocations versées aux bénéficiaires.

**Ainsi s'appliqueront, en 2019, des mesures prévues en loi de finances initiale pour 2018 :**

- le **rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au RSA**. Ce rapprochement - réalisé par voie réglementaire - va se faire en deux temps : fin 2018, le plafond sera abaissé à 1,89 puis en 2019 il sera abaissé à 1,81. Cette abaissement de plafond permettra au Gouvernement d'économiser 157 millions d'euros en 2019 (et 290 millions d'euros en 2020).

**À ces mesures, s'ajouteront celles prévues dans le présent projet de loi de finances pour 2019 :**

- **à compter de 2019, la disparition d'un des deux compléments de l'AAH : le complément de ressources, prévue à l'article 83 rattaché à la mission**. Ce complément de ressource - d'un montant de 179 euros mensuel - est actuellement versé à près de 67 000 bénéficiaires.

- **la suppression de la revalorisation annuelle du 1<sup>er</sup> avril pour 2019** (limitée à 0,3 % en 2020) de l'AAH, indexée jusque-là sur l'inflation (article 65 du projet de loi de finances).

Enfin s'agissant de la **protection juridique des majeurs**, troisième poste principal de dépense de la mission, 2019 verra les effets de la **réforme de la participation des personnes protégées**, mise en œuvre par un décret du 31 août 2018 et augmentant la part des mesures de protection financée par les personnes protégées. Il s'agit là encore d'une **économie budgétaire réalisée au détriment des personnes les plus fragiles**, celles sous mesure de protection, alors que près de la moitié d'entre elles se situe déjà en dessous du seuil de pauvreté<sup>1</sup>.

---

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

**Coût net pour l'État des mesures concernant la prime d'activité et l'AAH prévues en LFI 2018 et PLF 2019**

*(en millions d'euros)*

	Prime d'activité		AAH	
	Mesures "négatives" pour les bénéficiaires	Mesures "positives" pour les bénéficiaires	Mesures "négatives" pour les bénéficiaires	"Mesures positives" pour les bénéficiaires
<b>2018</b>	*Baisse de l'abattement de 62 à 61 % portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime (28,8 millions d'euros)	*Revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire de la prime (71 millions d'euros)	*Abaissement du plafond de ressources d'un couple à 1,89 fois le plafond d'une personne seule (12 millions d'euros)	*Revalorisation de 41 euros (860 euros au 1er décembre) (40 millions d'euros)
Montant	28,8	71	12	40
Coût net pour l'Etat	42,2		28	
<b>2019</b>	*Exclusion des bénéficiaires des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité (estimation non communiquée)  *Pas de revalorisation annuelle au 1er avril (de la prime et la bonification) (157 millions d'euros)  *Baisse de l'abattement (317 millions d'euros en année pleine)	*Bonification individuelle de 20 euros (1ère bonification d'octobre 2019) (18 millions d'euros)  * Revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire (777 millions d'euros en année pleine)	*Abaissement du plafond de ressources d'un couple à 1,81 fois le plafond d'une personne seule (157 millions d'euros)  *Suppression du complément de ressources (0,47 millions d'euros)  *Pas de revalorisation annuelle au 1er avril (66 millions d'euros)	*Revalorisation de 40 euros (900 euros au 1er décembre) (40 millions d'euros)  *Revalorisation de 41 euros (860 euros au 1er décembre 2018) (512 millions d'euros en année pleine)
Montant	474	795	223,47	552
Coût net pour l'Etat	321		328,53	
<b>2020</b>	*Pas de revalorisation annuelle au 1er avril (de la prime et la bonification) (400 millions d'euros)  *Baisse de l'abattement (317 millions d'euros en année pleine)	*Bonification individuelle de 20 euros (1ère bonification d'octobre 2019 en année pleine) (200 millions d'euros)  *Bonification individuelle de 20 euros (2ème bonification d'octobre 2020) (18 millions d'euros)  * Revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire (777 millions d'euros en année pleine)	* Revalorisation annuelle au 1er avril à 0,3% (100 millions d'euros)  *Suppression du complément de ressources (5,7 millions d'euros en année pleine)  *Abaissement du plafond de ressources d'un couple à 1,81 fois le plafond d'une personne seule (290 millions d'euros)	*Revalorisation à 900 euros (863 millions d'euros en année pleine)
Montant	717	995	395,7	863
Coût net pour l'Etat	278		467,3	

Source : Commission des finances du Sénat

**B. UNE COMMUNICATION GOUVERNEMENTALE CRITIQUABLE À L'EGARD DES PLUS VULNÉRABLES DE NOS CONCITOYENS**

Outre le fond des mesures, vos rapporteurs considèrent la méthode utilisée comme quelque peu critiquable, alors que ce sont les plus vulnérables de nos concitoyens qui sont concernés par ces mesures.

D'abord, s'agissant des termes employés par le Gouvernement et notamment celui d'« exceptionnel » pour qualifier les revalorisations annoncées. Pour vos rapporteurs, elles n'ont d'exceptionnel que le nom, puisque d'une part ces revalorisations – comme indiqué *supra* – sont contrebalancées par un certain nombre de réformes paramétriques, et car d'autre part des revalorisations ont également eu lieu sous les précédents quinquennats, certes d'une façon plus échelonnée mais d'ampleur comparable (sous N. Sarkozy : + 150 euros d'AAH et F. Hollande : + 90 euros d'AAH).

S'agissant du vocabulaire utilisé, outre ce qualificatif d'exceptionnel, le Gouvernement s'avère maître des euphémismes, en la matière, permettant ainsi d'atténuer la portée des mesures d'économies budgétaires. Ainsi, la suppression de la revalorisation annuelle des prestations sociales est annoncée

comme une « augmentation maîtrisée des dépenses sociales », la suppression du complément de ressources n'est autre qu'une « simplification des compléments de l'AAH ». Vos rapporteurs jugent à cet égard l'emploi de l'argument de simplification fallacieux pour justifier de la suppression du complément de ressources (cf. *infra*).

**Ensuite, la méthode de communication du Gouvernement s'avère également critiquable s'agissant des dates affichées des revalorisations pour un public vulnérable.** Alors que le Gouvernement, pour l'AAH par exemple, communique sur une revalorisation au 1<sup>er</sup> novembre, les allocataires ne la percevront qu'en décembre, puisque les prestations sociales sont versées à terme échu. De même pour le bonus de la prime d'activité mis en œuvre en août mais effectivement versé au 1<sup>er</sup> octobre.

**D'une façon générale, le Gouvernement sait communiquer sur les coups de pouce, mais oublie d'évoquer les nombreux coups de ciseaux !** Il est déjà difficile de s'y retrouver pour un public averti, le public vulnérable est bien démuni pour comprendre la totalité de ces mesures. L'absence de communication sur les mesures d'économies a été flagrante s'agissant de la suppression de la prise en compte des pensions d'invalidité et rentes AT/MP dans le calcul de la prime d'activité. En effet, comme indiqué par les associations rencontrées, les personnes concernées ont découvert, avec stupeur, ces nouvelles mesures, en regardant leur compte bancaire le 5 du mois.

### **C. DES INCERTITUDES ENTOURENT LA MISE EN ŒUVRE DE CE BUDGET**

Outre cette communication gouvernementale quelque peu critiquable s'agissant des revalorisations des prestations sociales, vos rapporteurs s'interrogent sur les nombreuses incertitudes qui entourent l'exécution de ce budget. Plusieurs sujets ou financements demeurent flous :

- **le financement des mineurs non accompagnés (MNA)**, dont les modalités de financement des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) des départements ne sont pas encore fixées, et dont l'enveloppe prévue n'est d'ailleurs pas à la hauteur des enjeux (cf. *infra*) ;

- **la prise en compte des rentes AT/MP et pensions d'invalidité dans le calcul de la prime d'activité** : un amendement gouvernemental serait en préparation, mais pour le moment, vos rapporteurs – et les bénéficiaires – n'ont aucune information, ni de visibilité sur la mise en œuvre de ce dispositif ;

- **la mise en œuvre du plan pauvreté**, qui repose en partie sur la contractualisation avec les départements et demeure conditionnée aux résultats des négociations financières entre l'État et les départements sur les allocations individuelles de solidarité (AIS) et les MNA ;

- **la compensation de la dotation d'action parlementaire (« réserve parlementaire »)** : la mission ne prévoit aucune enveloppe permettant de compenser la perte de ces crédits, alors que 6,6 millions d'euros avaient été ouverts en 2017 à ce titre. Bien que ces crédits constituent un montant relativement faible au regard du montant total de la mission, **ils constituent néanmoins une ressource capitale voire vitale pour certaines associations** œuvrant dans le domaine de la solidarité. Ainsi, en 2017, 1,7 million d'euros de crédits issus de la réserve ont été versés à des associations d'aide alimentaire, 1,4 million d'euros à des associations venant en aide aux personnes vulnérables, et près de 2,5 millions d'euros aux associations œuvrant pour les droits et la défense des femmes.

Vos rapporteurs considèrent que cette non-compensation participe à la fragilisation du monde associatif – déjà touché financièrement par d'autres mesures. **Ils regrettent l'abondement insuffisant du fonds de développement pour la vie associative (FDVA) – 25 millions d'euros pour 61 millions d'euros de crédits issus de la « réserve » - mais également ses modalités d'application.** Vos rapporteurs ont, en effet, été alertés, par des associations, sur les conditions de mise en œuvre du fond quelque peu chaotiques. En effet, le décret d'application n'est paru qu'en juin et les appels à projet ont été, pour beaucoup d'entre eux, publiés dans le courant du mois de juillet pour des réponses attendues en septembre. Vos rapporteurs souhaitent que ces modalités de mise en œuvre soient revues l'année prochaine, avec la mise en place de délais raisonnables au regard de la nature des bénéficiaires : des structures associatives qui s'avèrent parfois de taille modeste et peu habituées aux formalités administratives.



## SECONDE PARTIE : LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

### I. LES PROGRAMMES 304 « INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES » ET 157 « HANDICAP ET DÉPENDANCE » : DES REVALORISATIONS ET, EN MÊME TEMPS, DES MESURES QUI PÉNALISENT LES PLUS FRAGILES

Les crédits portés par ces deux programmes 304 et 157 sont en hausse de 13,8 % et 5,13 %, mais masquent des mesures d'économies injustes.

S'agissant du programme 304 (« Inclusion sociale et protection des personnes »), les crédits sont en hausse de 13,8 % par rapport à ceux ouverts en loi de finances initiale pour 2018. Cette hausse s'explique principalement, comme indiqué supra, par le dynamisme et la revalorisation de la prime d'activité (action 11), l'augmentation des mesures de protection ainsi que du nombre de mineurs non accompagnés (action 17 : la « protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables »).

Le programme s'articule autour de 9 actions, dont la nouvelle action 19 dédiée à la mise en œuvre de la stratégie pauvreté du Gouvernement.

#### Évolution des crédits de paiement du programme 304 entre 2018 et 2019

(en euros)

	Crédits de paiement			
	Exécutés en 2017	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Evolution 2018-2019
11 - Prime d'activité et autres dispositifs	5 811 220 759	5 910 669 613	6 643 702 823	12,40%
12 - Economie sociale et solidaire	219 825	-	-	-
13 - Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentations	738 029	676 511	676 511	0,00%
14 - Aide alimentaire	43 382 812	51 921 573	51 558 566	-0,70%
15 - Qualification en travail social	5 934 139	6 144 246	5 659 277	-7,89%
16 - Protection juridique des majeurs	649 443 663	647 221 843	668 261 317	3,25%
17 - Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	35 096 857	142 971 791	156 101 955	
18 - Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leurs pays d'origine (ARFS)	0	1 000 000	200 000	9,18%
19 - Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes (nouveau)	-	-	171 000 000	-80,00%
<b>Total programme 304</b>	<b>6 546 036 084</b>	<b>6 760 605 577</b>	<b>7 697 160 449</b>	<b>13,85%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019 et rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2017

Concernant le programme 157 (« Handicap et dépendance »), les crédits, qui s'établissent à 11,9 milliards d'euros, sont en légère hausse (+ 5,13 %), du fait de la revalorisation de l'AAH et son dynamisme, qui représente plus de 85 % des crédits du programme.

### Évolution des crédits de paiement du programme 157 entre 2018 et 2019

(en euros)

	Crédits de paiement			
	Exécutés en 2017	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Evolution 2018-2019
11 - Fonctionnement des maisons départementales des personnes handicapées ( <i>ancien</i> )	625 773	—	—	—
12 - Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	10 949 812 158	11 317 454 863	11 897 522 306	5,13%
13 - Pilotage du programme et animation des politiques inclusives	29 832 071	23 757 928	25 757 928	8,42%
<b>Total programme 157</b>	<b>10 980 270 002</b>	<b>11 341 212 791</b>	<b>11 923 280 234</b>	<b>5,13%</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019 et rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2017

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 handicapées (AAH), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) et la part compensée aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) par l'État au titre de l'aide au poste pour les travailleurs handicapés ;

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

## A. LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'AAH, UNE MEILLEURE BUDGÉTISATION MAIS UNE REVALORISATION À RELATIVISER

### 1. Des budgétisations plus sincères aidées par les mesures d'économies

Vos rapporteurs avaient noté, dans leur rapport budgétaire du projet de loi de finances pour 2018, **des efforts louables de sincérisation des crédits prévus pour la prime d'activité et l'AAH**, après des années de sous-budgétisation. Ils constatent ainsi, en 2019, au vu des prévisions d'exécution, **des budgétisations plus sincères, qui sont cependant rendues plus aisées par les mesures d'économies prévues**. Le dynamisme des prestations est ainsi contrebalancé par des mesures paramétriques. La budgétisation est ainsi moindre de ce qu'elle aurait dû être au vu du nombre croissant de bénéficiaires puisqu'elle intègre des mesures d'économies générées par ces réformes de paramètre.

*a) La prime d'activité : une dépense prévue de 6 milliards d'euros pour près de 3 millions de foyers bénéficiaires en 2019*

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<sup>er</sup> 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.

#### Formule de calcul de la prime d'activité

Son montant est ainsi calculé sur la base **d'un montant forfaitaire variable<sup>1</sup>, 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. Le montant du bonus est croissant entre 0,5 SMIC et 0,8 SMIC et atteint son maximum dès 0,8 SMIC (soit 70,49 euros), plafond au-delà duquel son montant est fixe. De ce total est **déduit l'ensemble des ressources du foyer** (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement).

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 (551,51 euros + 806 euros (62 % des revenus) + 70,49 euros (bonification)) - (1 300 euros + 66,8 euros (forfait logement)).

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,

<sup>1</sup> Le montant de base de la prime d'activité pour une personne seule équivaut à 551,51 euros depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2018

un salaire mensuel supérieur à 78 % du SMIC. Elle a **également été ouverte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>1</sup> aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH)** qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire.

En décembre 2018, la prime d'activité était versée par les caisses d'allocations familiales (Caf) à près de **2,8 millions de foyers bénéficiaires**, résidant en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer. Le montant moyen mensuel de la prime d'activité **s'élève à 159 euros par foyer en décembre 2017**.

La prime d'activité a fait l'objet, depuis sa création, d'une sous-budgétisation chronique. Compréhensible, en 2016, au vu de la nouveauté de la prestation et de la difficile prévisibilité de ses déterminants, cette sous-budgétisation était critiquable, en 2017, au vu du taux de recours à la prime connu en 2016.

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

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018	2019 (PLF)
LFI	3 938	4 338	5 380	6 000
Exécution	4 113	5 320	5 599*	–
Ecart	-175	-982	219	–

\*Prévision – chiffre transmis par la DGCS

Source : commission des finances d'après documents budgétaires

Vos rapporteurs avaient noté, dans leur rapport budgétaire dans le cadre du projet de loi de finances pour 2018, un **effort de sincérisation, mais estimaient que des risques de dépassement étaient encore à prévoir**. C'est bien le cas puisque d'après les réponses au questionnaire budgétaire, **il manquerait 219 millions d'euros en exécution pour financer le dispositif en 2018**. Une ouverture de crédits du même montant est ainsi prévue en loi de finances rectificative.

S'agissant des crédits prévus pour 2019, vos rapporteurs estiment la prévision plutôt sincère, mais tiennent à rappeler qu'elle est en partie facilitée par des mesures d'économies générées par les réformes paramétriques. Au vu du nombre de bénéficiaires croissant (2,96 millions en 2019 contre 2,8 millions en 2018) et des revalorisations « exceptionnelles », l'enveloppe **aurait dû être plus importante sans ces mesures d'économies**. Il en est de même pour l'AAH.

<sup>1</sup> À compter rétroactivement du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

*b) L'AAH, une dépense de 10 milliards d'euros pour un nombre de bénéficiaires croissant en 2019*

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un **minimum social versé, sous conditions de ressources, aux personnes handicapées** de plus de vingt ans<sup>1</sup>. Elle est subsidiaire par rapport à d'autres prestations, comme les pensions d'invalidité, les rentes d'accident du travail ou les avantages vieillesse. Elle peut se cumuler avec des ressources personnelles, y compris des revenus d'activité<sup>2</sup>, dans la limite d'un plafond annuel, fixé à 10 320 euros pour une personne seule sans enfant au 1<sup>er</sup> novembre 2018<sup>3</sup>.

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 durable<sup>4</sup> 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 2019 pour atteindre un montant de 10,3 milliards d'euros soit une hausse 5 % par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale pour 2018.**

---

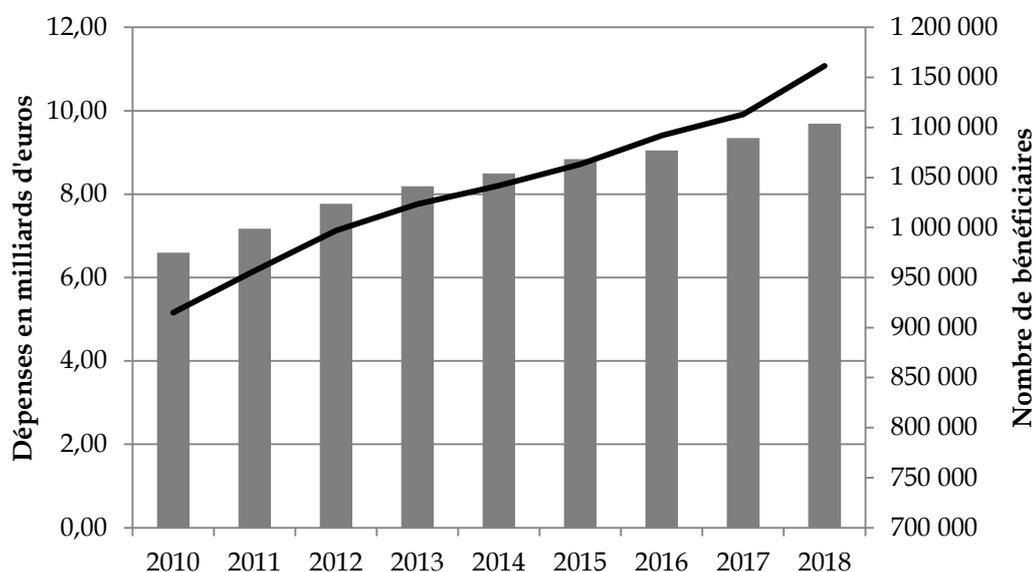
<sup>1</sup> Ou plus de 16 ans pour un jeune qui n'est plus considéré à la charge des parents pour le bénéfice des prestations familiales.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ce plafond est multiplié par 1,89 pour un couple et majoré de 50 % par enfant à charge.

<sup>4</sup> Elle est durable dès lors qu'elle est d'une durée prévisible d'au moins un an à partir du dépôt de la demande.

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



Source : commission des finances du Sénat

#### L'harmonisation et la simplification des procédures MDPH : des actions à encourager

Une politique d'harmonisation des pratiques d'attribution de l'AAH est encouragée depuis plusieurs années. 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, mais **vos rapporteurs tiennent à souligner que des disparités continuent cependant d'exister entre les départements, qui sont inégaux face au nombre de demandes.** La situation de certaines MDPH (exemple du département du Nord) est ainsi extrêmement préoccupante.

**Toutes les mesures permettant la simplification des procédures MDPH et parallèlement celle de la vie des allocataires de prestations de handicap doivent être ainsi encouragées.** Vos rapporteurs sont ainsi favorables à un certain nombre de mesures proposées dans le rapport « Plus simple la vie » remis en mai 2018 par Adrien Taquet et Jean-François Serres, et notamment **l'attribution de droits sans limitation de durée pour l'AAH-1.**

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 millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (PLF)
LFI	6 234	6 938	7 515	8 155	8 400	8 513	8 606	9 052	9 735	10 285
Exécution	6 625	7 150	7 806	8 165	8 482	8 831	9 052	9 390	9 690*	—
Écart	-390	-212	-291	-11	-82	-318	-446	-337	-45	—

\*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.

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. Vos rapporteurs avaient, comme pour la prime d'activité, salué – dans le cadre de leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2018 – l'effort de budgétisation. Ils craignaient cependant qu'il ne soit pas suffisant pour couvrir l'ensemble des dépenses réalisées sur 2018, au vu du rythme d'évolution annuelle de la dépense et du nombre de bénéficiaires. Finalement, selon les informations transmises à vos rapporteurs, il ne devrait pas avoir de dépassement budgétaire sur 2018.

**2. Des revalorisations diminuées voire, dans certains cas, neutralisées par des réformes paramétriques dont les impacts sur les bénéficiaires ne sont pas maîtrisés par le Gouvernement**

a) *La prime d'activité : la baisse de l'abattement, le gel des revalorisations annuelles, et l'exclusion des bénéficiaires de pension d'invalidité et rente AT-MP*

Dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 (article 82), comme indiqué *supra*, le Gouvernement prévoit 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. Cette bonification s'ajoute à la **revalorisation de 20 euros du montant forfaitaire** de la prime d'activité, qui sera effective à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2018.

Toutefois, comme lors du projet de loi de finances pour 2018, **ces revalorisations sont financées en partie 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 ce projet de loi de finances, à l'article 65 non rattaché à la mission, **de supprimer la revalorisation légale annuelle au 1<sup>er</sup> avril de la prime d'activité, qui était indexée sur le taux d'inflation, pour 2019 et 2020.**

Par ailleurs, s'appliquera probablement, pour les « nouveaux entrants », la suppression de la **prise en compte, en tant que revenus professionnels, des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité dans le calcul du droit à la prime au 1<sup>er</sup> janvier 2018** (*cf. supra*)

Enfin, en 2019, **la baisse de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime** (de 62 % à 61 %) – votée en loi de finances pour 2018 – continuera de produire ses effets sur le montant de la prime versée aux bénéficiaires.

*b) L'AAH : un abaissement du plafond de ressources pour les couples, la suppression du complément de ressources et le gel de la revalorisation annuelle*

Le projet de loi de finances pour 2019, prévoit la deuxième étape de revalorisation de l'AAH, **portant le montant à taux plein à 900 euros**, qui reste, d'ailleurs, en dessous du seuil de pauvreté.

Mais cette revalorisation prévue de l'AAH **risque d'être neutralisée**, pour certains bénéficiaires, **par l'application de réformes paramétriques décidées en 2018 et d'autres nouvellement proposées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019.**

D'abord, en 2019, continue le processus de 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-bénéficiaire<sup>1</sup> 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 vont être rapprochées en deux temps de celles des autres minima, d'abord à 1,89 fois le plafond d'une personne seule en novembre 2018<sup>2</sup> puis à 1,81 fois en novembre 2019.

Sur les 250 000 personnes vivant en couple (soit un quart des allocataires de l'AAH, 77 % sont des personnes isolées), 20 000 verraient leur allocation augmenter, 80 000 auront leur revalorisation neutralisée, et 150 000, une revalorisation « dégradée », selon les informations fournies par le secrétariat d'État chargé des personnes handicapées aux associations.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-948 du 31 octobre 2018

### 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 819 euros, le montant de l'AAH à taux plein. Le Gouvernement propose de l'abaisser à 1,89 fin 2018 puis à 1,81 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
Du 1er avril au 31 octobre 2018	2	819	1638	1638
Entre le 1er novembre 2018 et le 31 octobre 2019	1,89	860	1625,4	1720
A partir du 1er novembre 2019	1,81	900	1629	1800

Au lieu de passer de 1638 euros par mois aujourd'hui à 1800 euros en 2019, le niveau de ressources garanti à un couple va également diminuer de 1638 euros fin 2018 à 1629 euros en 2019.

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 de l'objectif d'égalité réelle** qui justifie de donner plus aux personnes déjà fragilisées et **tiennent à souligner que l'AAH n'est pas un minimum social comme les autres**.

Outre l'abaissement du plafond pour les couples, une deuxième réforme, proposée par le Gouvernement dans le cadre de l'article 83 rattaché à la mission, va impacter le montant de l'AAH servi aux bénéficiaires à compter de 2019. **Il s'agit de la suppression du complément de ressources (CR), qui constitue un 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 - qui ne sont pas cumulables - sont donc 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 CR d'un montant de 179 euros va donc être supprimé, à compter de 2019, la majoration pour la vie autonome (MVA) qui s'élève à 104 euros demeurant.**

Ce complément de ressource constituait une avancée permise par la loi du 11 février 2005, qui avait mis en place une garantie de ressources pour les personnes handicapées (AAH + CR, soit 989 euros par mois en 2017). Le CR est actuellement versé à près de 67 000 bénéficiaires<sup>1</sup>, qui sont des personnes sévèrement handicapées qui seraient durablement pénalisées par la disparition de ce soutien à l'autonomie. Les bénéficiaires du CR présentent, en effet, une capacité de travail, appréciée par les CDAPH, inférieure à 5 %.

Cette appréciation de la capacité de travail constitue d'ailleurs une spécificité du CR par rapport à la MVA. L'autre différence majeure entre les deux compléments est la nécessité de percevoir une aide personnelle au logement pour bénéficier de la MVA.

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

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

**Ils proposeront ainsi la suppression de l'article 83 rattaché à la loi de finances**. Ils estiment que le Gouvernement – en cohérence avec les propositions du rapport précité « Plus simple la vie » qu'il a reprises - devrait plutôt étudier la mise en œuvre d'une mesure de simplification pouvant consister dans l'attribution automatique de la garantie de ressources pour les personnes qui y sont éligibles sans limitation de durée, de la même façon que pour l'AAH 1.

---

<sup>1</sup> En décembre 2017 – chiffres inscrits dans l'évaluation préalable de l'article 83 du PLF, et près de 150 000 allocataires bénéficient de la MVA.

**Le complément de ressources (CR) et la majoration pour la vie autonome (MVA) :  
deux aides poursuivant le même but mais aux critères différents**

**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 de favoriser leur accès à un logement autonome.** 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.

*Source : commission des finances du Sénat*

Enfin, outre ces deux précédentes réformes, **le projet de loi de finances pour 2019 prévoit, comme pour la prime d'activité, de revenir sur la revalorisation annuelle de l'AAH indexée sur l'inflation.** Est ainsi prévue la suppression de cette revalorisation en 2019, puis une revalorisation à 0,3%, en 2020, bien loin du taux d'inflation estimée à 1,3% par le Gouvernement et 1,6 % selon les dernières prévisions de l'INSEE pour 2019.

S'agissant de l'AAH et la prime d'activité, **vos rapporteurs regrettent que le Gouvernement ne soit pas en capacité de leur fournir des éléments chiffrés** quant à l'impact de ces mesures sur les bénéficiaires et le montant des allocations versées. Il donne ainsi à penser qu'il ne maîtrise pas l'impact des mesures proposées, ou tout du moins qu'il ne souhaite pas les communiquer. Dans les deux cas, vos rapporteurs considèrent que le Gouvernement ne respecte ni les bénéficiaires, ni la représentation nationale.

Vos rapporteurs ont ainsi tenté d'estimer l'impact de certaines mesures sur le montant des primes versées aux bénéficiaires. Selon une des estimations réalisées par vos rapporteurs, la baisse de l'abattement de 62 à 61 % de la prime d'activité diminuerait ainsi fortement la revalorisation forfaitaire de 20 euros de la prime : **sur les 20 euros annoncés**, les personnes percevant 0,5 SMIC ne gagneraient que 14 euros, celles percevant 0,8 SMIC ne gagneraient que

10,5 euros et les personnes au SMIC ne verraient qu'une augmentation de 8 euros de leur prime.

**Impact de la réforme de l'abattement de la prime d'activité  
sur le montant de la prime\***

*(en euros)*

Revenu net du bénéficiaire	Montant de la prime non revalorisée <i>(taux de 62 %)</i>	Montant de la prime revalorisée <i>(taux de 61 %)</i>	Gain réel
1300	41,2	48,2	7
<b>SMIC</b>	<b>84,93</b>	<b>93,08</b>	<b>8,15</b>
0,8 SMIC	174,98	185,5	10,52
0,5 SMIC	239,57	253,65	14,08

\*Simulation pour une personne seule sans enfant, avec une aide au logement

Source : commission des finances du Sénat

**B. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS : LES PLUS FRAGILES MIS À CONTRIBUTION POUR COMPENSER LE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT**

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

Le **principe de priorité familiale** avait été réaffirmé dans la loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs, qui prévoyait une aide et information des tuteurs familiaux à leur demande. Toutefois, actuellement, la part des nouvelles mesures confiées à un membre de la famille est non seulement minoritaire mais également en baisse (46 % des ouvertures de mesure en 2015 et 48 % en 2010 selon les estimations du ministère de la justice).

**Afin de rendre effective cette priorité familiale et de favoriser la qualité de prise en charge, un groupe de travail et un soutien financier a été mis en place par l'État**, efforts que vos rapporteurs ne peuvent que soutenir et encourager. En 2019, le montant des crédits dédiés au développement dans les territoires des actions d'information et de soutien aux tuteurs familiaux augmente ainsi, s'élevant à 4,18 millions d'euros (contre 3 millions d'euros en 2018).

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

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

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

Source : DGCS

**Jusqu'alors soutenus 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 rapporteurs 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.

**Décomposition des crédits finançant la protection juridique des majeurs***(en millions d'euros)*

	2018	2019
Services mandataires	565,35	572,9
Mandataires individuels	77,68	91,8
Soutien aux tuteurs familiaux	4,18	4,18
<b>Total</b>	<b>647,2</b>	<b>668,3</b>

*Source : réponse au questionnaire budgétaire*

**Les crédits alloués à la protection juridique des majeurs (action 17) augmentent par rapport à 2018**, alors que les crédits pour 2018 étaient en baisse de 0,4% par rapport à 2017 (647,2 millions d'euros contre 650 millions d'euros en 2017).

Cette augmentation semble plus en cohérence avec l'augmentation **continue du nombre de mesures** (484 656 en 2019 contre 468 248 en 2018). Les **mesures d'accompagnement social spécialisées (MASP)**, présentées comme une alternative à la mesure judiciaire par le Gouvernement, ne suffisent malheureusement pas à enrayer l'augmentation des mesures de protection juridique. Leur nombre est estimé à 11 859 en 2015.

Néanmoins, une **mission interministérielle sur l'évolution de la protection juridique des personnes** - conduite par A. Caron-Dégliise, avocate générale à la Cour de Cassation, dont le rapport a été rendu le 21 septembre 2018 - comporte une **recommandation visant à construire un accompagnement des personnes les plus vulnérables dans une logique de parcours individualisé**. Elle propose à cet effet d'intégrer l'outil MASP comme moyen de soutien pour les personnes percevant des prestations sociales et de l'étendre aux petits revenus. Vos rapporteurs ne peuvent que saluer ces propositions, qui - ils l'espèrent - seront reprises par la ministre.

### Évolution du nombre de dispositifs de protection juridique des majeurs entre 2010 et 2019

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (prévision)
<b>Services mandataires</b>	320 645	328 783	334 390	341 245	347 986	354 629	361 399	368 298	381 901	391 143
<b>Mandataires individuels</b>	36 294	37 925	44 271	52 206	59 391	66 423	75 921	85 791	85 792	93 513
<b>Total</b>	356 939	366 708	378 661	393 451	407 377	421 052	437 320	454 089	467 693	484 656

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

La baisse des financements publics devait en 2018 être compensée par la **révision du barème de participation financière des majeurs protégés – qui était prévu au 1<sup>er</sup> avril mais dont le décret a finalement été publié le 31 août 2018.**

**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 pauvreté<sup>1</sup>. 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.**

#### **Réforme du barème de participation des personnes sous mesure de protection**

Le décret n° 2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs, fixe **un nouveau barème** (article R. 471-5-3), **qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre, prévoyant :**

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

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

**Réforme du barème de participation**

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

Source : DGCS

**Avant de réaliser une réforme du barème, vos rapporteurs spéciaux considéraient qu'il était nécessaire de 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.**

**Financement des services mandataires : le point service**

Les services mandataires sont financés sous forme de dotation globale. Cette dotation est déterminée à l'issue d'une procédure budgétaire contradictoire qui dure 60 jours à compter de la date de publication de l'arrêté fixant les dotations régionales limitatives.

La détermination de cette dotation est fonction de l'évolution retenue au niveau national de la valeur du point service. Le point service est calculé en divisant le total des budgets des services mandataires par le total de points. Le nombre de points correspond à la charge de travail des services mandataires.

Source : DGCS

Ils saluent ainsi la mise en place d'une mission sur le sujet – confiée à l'IGAS – dont les travaux sont en cours. Vos rapporteurs seront attentifs aux résultats de cette mission.

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

La Ministre des Solidarités et de la Santé et la Secrétaire d'État chargée des Personnes Handicapées ont confié une mission à l'Inspection Générale des Affaires Sociales, par lettre en date du 12 février 2018. **Cette mission doit se dérouler en 3 phases** (la première est en cours de finalisation. La seconde devrait débuter au cours du premier trimestre 2019) :

- la première vise à **identifier et décrire les principales missions du MJPM** pour chaque type de mesure et à élaborer, à partir d'un échantillon des trois catégories de mandataires, une méthode de mesure de la charge horaire de travail moyenne selon le type de prestation ;

- la seconde phase de l'évaluation, qui sera confiée à un prestataire, consiste à **recueillir auprès de MJPM volontaires des trois modes d'exercice les données** permettant de mesurer la charge de travail horaire moyenne selon le type de prestation et les données financières et budgétaires ;
- la troisième phase de l'évaluation consiste à **analyser les résultats de l'enquête** réalisée par le prestataire, et notamment **déterminer les coûts des mesures de protection à partir des charges** (personnels, sociales et fiscales, fonctionnement ...) **de chaque catégorie de MJPM.**

Source : DGCS

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 de les concilier avec 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 : UN DISPOSITIF VITAL MAIS FRAGILISÉ MALGRÉ DES CRÉDITS NATIONAUX RELATIVEMENT STABLES**

L'aide alimentaire permet de mettre à **disposition des personnes les plus démunies des denrées qui sont distribuées par des réseaux associatifs nationaux<sup>1</sup> ou locaux**. Les crédits budgétaires finançant l'aide alimentaire sont ainsi inscrits à **l'action 14 du programme 304**.

Vos rapporteurs, à l'issue d'un travail de contrôle de plusieurs mois, ont publié, le 22 octobre dernier, un rapport détaillé sur le financement de l'aide alimentaire, intitulé : « **Un dispositif vital, un financement menacé ? un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver** »<sup>2</sup>. Vos rapporteurs rappellent, dans ce rapport, que l'aide alimentaire est un **dispositif vital qui a bénéficié à 5,5 millions de personnes en 2017, représentant une masse financière estimée à près d'1,5 milliard d'euros**, dont un tiers de financements publics (aides européennes, dépenses budgétaires de l'État et des collectivités territoriales, dépenses fiscales), un tiers de financements privés (dons en nature et numéraires des particuliers et entreprises), et un tiers correspondant à la valorisation du

<sup>1</sup> Essentiellement les restos du Cœur

<sup>2</sup> Rapport d'information d'Arnaud BAZIN ET Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des finances du Sénat, « Un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver » (octobre 2018)

bénévolat au sein des associations intervenant dans le domaine de l'aide alimentaire.

Vos rapporteurs estiment qu'en **intégrant le travail des bénévoles et la générosité des Français, la gestion de l'aide alimentaire en France apparaît efficiente, car peu coûteuse pour les finances publiques**, au regard du service rendu et de son utilité sociale. Il existe un effet de levier très important - aux alentours de 5 - s'agissant du financement public.

Pour 2019, les **crédits budgétaires nationaux sont relativement stables par rapport à 2018**, même s'il convient de noter que les crédits de 2018 avaient baissé de 2,8 millions d'euros (hors contribution complémentaire) par rapport à 2017. Ces crédits recouvrent deux principaux types de financements de l'État.

**D'une part, la contribution de la France au fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) mis en place pour la période 2014-2020 et dont le programme opérationnel prévoit d'octroyer à la France une dotation de 587,39 millions d'euros. Cette dotation est financée par des crédits européens à hauteur de 499 millions d'euros (85 %), via un fonds de concours relevant du programme 304, ainsi que par des crédits nationaux à hauteur de 15 %.**

La contribution nationale au FEAD s'élève, en 2019, 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 encore, la France devra financer une **contribution complémentaire de 9 millions d'euros permettant de compenser les dépenses inéligibles au remboursement de la Commission européenne.**

**D'autre part, des crédits complémentaires** destinés à soutenir les épiceries sociales - celles-ci n'étant pas éligibles au FEAD<sup>1</sup> -, à subventionner les têtes de réseau associatives nationales afin de prendre en charge une partie de leurs coûts de fonctionnement au titre de l'aide alimentaire (logistique, formation des bénévoles, etc.), à financer les services déconcentrés qui mettent en œuvre la distribution de l'aide alimentaire, ainsi qu'à verser une subvention pour charges de service public à FranceAgriMer en tant qu'organisme intermédiaire de gestion du FEAD.

---

<sup>1</sup> 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.

## Évolution des crédits nationaux en faveur de l'aide alimentaire entre 2018 et 2019

(en millions d'euros)

		2018	2019
FEAD	Contribution nationale	12,8	13,1
	Contribution nationale complémentaire	10,6	9
<b>Épiceries sociales</b>		8,2	8,2
<b>Subventions aux têtes de réseau associatives nationales</b>		4,6	4,7
<b>Aide alimentaire déconcentrée</b>		13,5	14,4
<b>Subvention pour charge de service public à FranceAgriMer</b>		2,2	2,2
<b>Réserves parlementaires</b>		–	–
<b>Total</b>		<b>51,9</b>	<b>51,6</b>

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018 et 2019

Toutefois, la relative stabilité de ces crédits dédiés à l'aide alimentaire ne saurait masquer **plusieurs sources d'inquiétude**, pointées par vos rapporteurs, dans leur rapport de contrôle précité.

**Tout d'abord, le système d'aide alimentaire français apparaît actuellement fragilisé par les difficultés de gestion liées au FEAD**, qui font peser des risques budgétaires sur la France. Ces difficultés sont en partie dues à **la complexité des règles européennes**, que vos rapporteurs jugent d'un **niveau trop élevé** au vu du faible montant du FEAD – au regard des autres fonds structurels – et des acteurs concernés, un secteur associatif essentiellement bénévole.

**Par ailleurs, les associations – qui sont les indispensables piliers de cette politique publique – font face à des difficultés financières certaines**, parmi lesquelles la suppression de la « réserve parlementaire » et la baisse « brutale » du nombre de contrats aidés.

Comme indiqué *supra*, la réserve parlementaire constitue pour les associations d'aide alimentaire, **un manque à gagner de 2,2 millions d'euros<sup>1</sup>**. Vos rapporteurs regrettent ainsi l'insuffisante compensation du fonds de développement pour la vie associative (FDVA), dont les modalités de mise en

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

œuvre sont, en plus, très complexes. **Ils réitèrent leur remarque faite en première partie du rapport quant à la nécessité de revoir la mise en œuvre de ce fonds.**

Outre la suppression de la « réserve » parlementaire, les **associations d'aide alimentaire sont touchées de plein fouet par la diminution du nombre de contrats aidés et du taux de prise en charge.** Ces structures reposent essentiellement sur le bénévolat mais **emploient également des salariés en grande majorité sous forme de contrats aidés.** Ainsi, dans les 79 banques alimentaires, **près de la moitié des salariés sont en contrats aidés (276 en 2017).** Pour le Secours populaire – qui en comptait 211 en 2017 – **il s'agit de salariés sur des postes importants et stratégiques (62 départements)** surtout dans les territoires en difficulté.

**Cette réforme des contrats aidés a même conduit à la fermeture de certaines épiceries sociales,** comme l'a indiqué la responsable du réseau ANDES - qui gère 370 épiceries sociales et solidaires – à vos rapporteurs lors d'une audition.

**Ils seront ainsi attentifs à la mise en œuvre des « parcours emplois compétences » (PEC) qui sont censés se subsister aux contrats aidés depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2018**

**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,** comme indiqué précédemment. Le FEAD représente près de 30 % des denrées fournies aux quatre associations nationales.

**Les négociations concernant l'après 2020 – date jusqu'à laquelle le FEAD actuel est garanti – ont commencé, avec la publication de la proposition de Règlement FSE+ le 29 mai 2018 par la Commission européenne.** Ce projet de règlement, publié dans le cadre des négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel (2021-2027), prévoit de **regrouper sous la dénomination « FSE+ »<sup>1</sup> tous les fonds structurels, y compris le FEAD.**

Outre la fusion elle-même – qui était déjà, pour les associations, une source d'inquiétude relevée par vos rapporteurs dans leur rapport budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2018 – **le volet FEAD de ce nouveau fonds suscite de nombreuses interrogations et craintes quant à son montant, le taux de co-financement et le risque de régionalisation.**

Vos rapporteurs estiment que la pérennisation du FEAD est essentielle au regard du système français d'aide alimentaire et de la progression du nombre de bénéficiaires tout comme un assouplissement de ses modalités de gestion.

---

<sup>1</sup> Le FSE+ résulte de la fusion de l'actuel Fonds social européen (FSE), de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ), du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), du programme pour l'emploi et l'innovation sociale (EaSI) et du programme «Santé» de l'UE.

Au vu du nombre de bénéficiaires et du rôle joué par le FEAD comme socle de base, en matière de denrées, **vos rapporteurs jugent indispensable que l'enveloppe similaire à l'actuelle programmation soit maintenue<sup>1</sup>**, avec un taux de co-financement de 85 % de crédits communautaires, et un financement des dépenses de transport et de stockage des associations partenaires (forfait logistique de 5 %) et des dépenses d'assistance technique. **Ce prochain fonds ne doit par ailleurs, pas être réduit à un dispositif de lutte contre le gaspillage alimentaire et sa vocation universaliste doit être préservée** : l'éligibilité à ce fonds ne doit pas être restreinte à un public-cible. En revanche, **vos rapporteurs sont favorables à ce que le prochain fonds intègre le financement ou une partie du financement des épiceries sociales**, le principe de participation citoyenne devant être encouragé.

Par ailleurs, **vos rapporteurs considèrent que ce fonds ne doit pas être régionalisé et rester centralisé**, pour une distribution financière équitable sur tout le territoire. En outre, **la France doit absolument peser dans ces négociations pour obtenir un assouplissement des modalités de gestion du fonds** (nombre de contrôles, application pénalités, etc.) afin de parvenir à un équilibre entre exigence administrative et action bénévole.

Ainsi, sur ce sujet de l'avenir du FEAD – constituant un enjeu extrêmement important de la politique nationale de lutte contre la pauvreté – **vos rapporteurs souhaiteraient, comme les associations bénéficiaires – que le Président de la République s'engage clairement et prenne position publiquement pour la préservation du FEAD et de ses financements.**

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> La proposition de règlement prévoit une enveloppe globale de 200 milliards d'euros, les États membres devant affecter a minima 2 % de leurs ressources FSE+ à la lutte contre la privation matérielle<sup>1</sup>, soit un montant global de 2 milliards d'euros, inférieur au celui de la programmation actuelle (2014-2020)

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

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

#### **D. LA PROTECTION DE L'ENFANCE : DES EFFORTS DU GOUVERNEMENT ENCORE INSUFFISANTS**

##### **1. Une fusion des GIP « Agence française de l'adoption » et « Enfance en danger » nécessaire mais avec l'accord du législateur**

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** (2,2 millions d'euros en 2019 contre 2,4 millions d'euros en 2018). **En 2016, seules 685 adoptions internationales** ont été réalisées<sup>1</sup>, contre plus de 3 500 en 2010. Parmi ces 685 adoptions, ont **augmenté la part de l'agence française de l'adoption (AFA)** (25,4 % contre 25 % en 2016) et celle des **organismes autorisés pour l'adoption** (57,7 % contre 52 % en 2016), alors que celle des adoptions individuelles diminue (16,9 % contre 23% en 2016).

---

<sup>1</sup> Hors les 218 adoptions réalisées exceptionnellement en République démocratique du Congo.

### Évolution du nombre d'adoptions internationales depuis 2010

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nombre d'adoptions internationales</b>	3 508	2 003	1 569	1 343	1 069	815	738	685
<i>dont adoptions réalisées par l'intermédiaire de l'AFA</i>	568	402	304	256	239	201	177	174
<i>Part des adoptions internationales réalisées par l'intermédiaire de l'AFA</i>	16,2 %	20,1 %	19,4 %	19,1 %	22,4 %	24,7 %	25 %	25,4 %

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 adoptables<sup>1</sup> 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 2014<sup>2</sup>, 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 qui a conduit à un regroupement géographique au 1<sup>er</sup> octobre 2017 et plusieurs actions de coopération, notamment entre les réseaux des Observatoires départementaux de la protection de l'enfance (ODPE) et des correspondants AFA.

Vos rapporteurs considèrent **ce rapprochement comme nécessaire, puisqu'il permettra à terme de créer un opérateur unique** doté de larges compétences au service de la protection de l'enfance. Toutefois, ils tiennent, sur le sujet, à formuler les observations suivantes :

- sur la méthode, **cette fusion doit être autorisée par le législateur** puisque ces autorités ont été créées par la loi. Vos rapporteurs considèrent ainsi qu'il appartient au Gouvernement de présenter dès que possible au Parlement un texte, avant d'aller plus loin dans ce processus de fusion ;

- sur le fond, ils réitèrent leurs observations quant à **la nécessité de régler deux questions en suspens**, avant de proposer cette fusion, à savoir la reprise des accréditations de l'AFA et la question de la participation financière

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Cour des comptes, « L'organisation de l'adoption internationale en France : une réforme à poursuivre », insertion au rapport public annuel 2014.

des départements. Il importe que les inquiétudes exprimées par plusieurs associations représentant les parents, 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 : la pérennisation de l'aide exceptionnelle de l'État qui n'est malheureusement pas à la hauteur des enjeux**

Les crédits alloués pour le dispositif d'accueil et d'orientation des **mineurs non accompagnés (MNA)**, progressent de 9,1 millions d'euros, en 2019 par rapport à 2018, en raison du nombre croissant de bénéficiaires. Ces crédits pérennisent également l'aide exceptionnelle de l'État pour les dépenses d'aide sociale à l'enfance engagées par les départements, tout en la diminuant ; ainsi cette enveloppe n'est pas à la hauteur des enjeux budgétaires.

**Cette enveloppe de 141,2 millions d'euros** comprend ainsi :

- d'une part, **74 millions d'euros** au titre du remboursement par l'État des frais engagés par les départements s'agissant de la **mise à l'abri, de l'évaluation et de l'orientation des jeunes**, selon de nouvelles modalités de remboursement qui seront mises en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019, à la suite du rapport de la mission conjointe entre l'État et l'Association des départements de France (ADF) de février 2018 ;

### **De nouvelles modalités de financement des dépenses de mise à l'abri et d'évaluation des départements**

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

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

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

*Source : commission des finances du Sénat*

- d'autre part, **67,2 millions d'euros** au titre du **financement partiel par l'État des dépenses d'aide sociale à l'enfance engagées pour les MNA**. Lorsque l'évaluation conclut à la minorité et l'isolement du jeune, **celui-ci est pris en charge par le département au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE)**, selon le dispositif de répartition nationale.

Cette aide avait été introduite dans le projet de loi de finances pour 2018 - à hauteur de 66,8 millions d'euros - prévoyant la prise en charge 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.

**Pour 2019**, selon les dernières informations transmises à vos rapporteurs, **les modalités de financement** - qui ne sont pas encore définitivement actées - **seraient revues à la baisse**, puisque ce ne serait plus 12 000 euros par jeune « supplémentaire » qui serait versé mais 6 000 euros, soit 15 % des dépenses d'ASE supplémentaires. **Cette enveloppe prévue peut être considérée - par vos rapporteurs - comme d'ores et déjà insuffisante au vu :**

- de l'augmentation **exponentielle de mineurs non accompagnés** qui arrivent sur le territoire. L'ADF estime à **40 000 le nombre de MNA** qui seront pris en charge par les départements fin 2018 ;

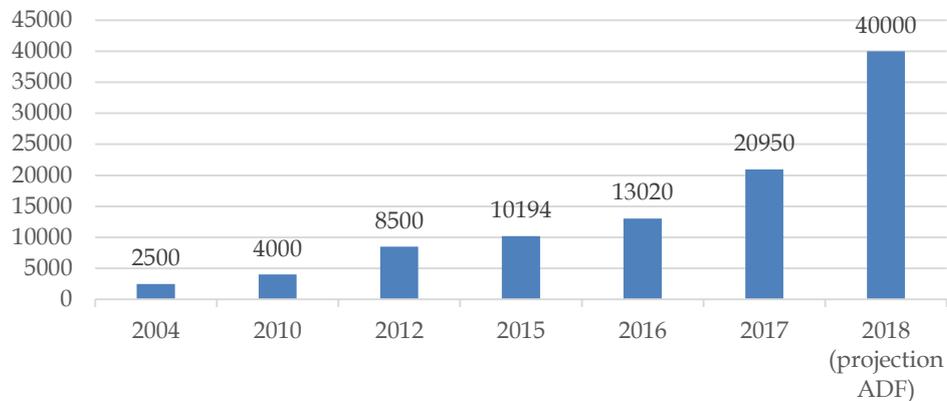
- du **montant dépensé en 2018**, à savoir 96 millions d'euros, un montant largement supérieur à l'enveloppe prévue de 66,8 millions d'euros.

Ils reconnaissent que la mise en œuvre de l'application d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM) utilisée par les préfetures, pourra alléger quelque peu la charge des départements, mais ne permettra pas de répondre aux difficultés financières dans lesquelles se trouvent les départements sur ce sujet. L'enveloppe prévue de 67,2 millions d'euros est effectivement bien loin du coût estimé par l'ADF à 1,2 milliard d'euros<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Soit 50 000 euros (coût estimé de l'ADF pour la prise en charge d'un MNA) \* 25 000 (nombre de MNA estimés par l'ADF en 2017)

### Nombre de MNA pris en charge par les conseils départementaux



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

**Vos rapporteurs considèrent ce sujet comme « explosif », une vraie bombe à retardement pour les finances publiques.** Ils considèrent, plus que jamais, qu'une partie du dispositif doit être repris par l'État conformément à un des scénarii envisagé par la mission conjointe ADF/Gouvernement. **L'État doit, d'une part, reprendre à sa charge la phase d'évaluation et d'hébergement d'urgence des personnes se déclarant mineures entrants dans le dispositif jusqu'à ce que leur minorité soit confirmée, et d'autre part augmenter ses remboursements s'agissant des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE).**

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

### **3. L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants : lever les facteurs de blocage à sa mise en œuvre effective**

La loi de finances pour 2016 a permis la mise en place, à compter du 1<sup>er</sup> 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 des 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).

Source : commission des finances du Sénat

À l'origine, en 2016, le Gouvernement prévoyait qu'environ 10 000 à 15 000 personnes bénéficieraient de cette aide – pour un coût estimé à 60 millions d'euros –, mais dès le mois de juin 2016, 50 millions d'euros ont été annulés par décret. En 2017, les crédits demandés ont été divisés par six (soit 10 millions d'euros) par rapport aux crédits ouverts en 2016, mais aucune dépense n'a été effectuée à ce titre sur 2017. En 2018, les crédits prévus ont encore été divisés par dix par rapport à 2017 (1 million d'euros). Le présent projet de loi de finances pour 2019 prévoit encore une diminution du montant de ces crédits, qui s'établissent à 200 000 euros.

À ce jour, seules 41 demandes ont été faites et 58 000 euros versés (et près de 70 000 euros sont en attente de paiement).

### Mise en œuvre de l'ARFS (depuis sa création en 2016)

	Demande initiale (DI)	Montant DI	Renouvellement (R)	Montant (R)	Total demandes	Total montant (DI + R)
Dossiers reçus	41		16		57	
Dossiers instruits	22		15		37	
dont dossiers attribués	9		8		17	
dont dossiers rejetés	13		7		20	
<b>Dossiers payés</b>	<b>9</b>	<b>17 800 €</b>	<b>8</b>	<b>40 200 €</b>	<b>17</b>	<b>58 000 €</b>
Total dossiers en attente de paiement	18	66 357,60 €	1	3 628,80 €	19	69 986,40 €

Source : DGCS

Cette situation résulte – comme vos rapporteurs l'avaient pointé l'année dernière – de la **complexité du dispositif et notamment de ses conditions d'éligibilité**. Comme indiqué dans les réponses au questionnaire budgétaire, certains critères s'avèrent dans les faits difficiles à satisfaire. Il en est ainsi, par exemple, de l'obligation d'être hébergé, au moment du renouvellement de la

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

Le Gouvernement a ainsi entrepris un travail de réflexion sur l'assouplissement des conditions d'ouverture de droit et de renouvellement, en vue de faire évoluer ce dispositif. **Vos rapporteurs ne peuvent qu'encourager cet assouplissement, qui est la condition nécessaire à l'effectivité du dispositif.**

#### ***E. L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ, UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE À ENCOURAGER***

Le présent projet de loi de finances prévoit **une enveloppe de 6,9 millions d'euros, en augmentation par rapport à 2018** (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. Cette hausse tient compte des orientations de la stratégie nationale pour l'autisme et de la volonté du Gouvernement de **développer l'insertion en milieu professionnelle ordinaire des jeunes autistes**. À ces crédits budgétaires s'ajoute la participation de l'AGEFIPH et le FIPHFP **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 montée en charge du dispositif se fait de manière progressive.** Au 31 mars 2018, 51 structures porteuses avaient été sélectionnées et le dispositif d'accompagnement dans l'emploi bénéficiait à 240 personnes en situation de handicap. Cette donnée est néanmoins à consolider puisque les premières décisions d'orientation relatives à l'emploi accompagné rendues par les MDPH ne sont intervenues qu'à partir d'avril 2018. Certaines structures ont commencé leur accompagnement en l'absence de notification, notamment celles qui mobilisaient des méthodes proches de l'emploi accompagné avant l'adoption de la loi.

**Vos rapporteurs considèrent que cette montée en charge doit être encouragée, car l'emploi accompagné constitue un dispositif utile pour l'insertion professionnelle, en milieu ordinaire, des travailleurs handicapés.**

## F. LA STRATÉGIE PAUVRETÉ : UNE PRIORITÉ POLITIQUE QUI DOIT SE TRADUIRE EN ACTES

La stratégie Pauvreté présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018 constitue un plan de prévention et de lutte contre la pauvreté, axé autour de 5 engagements, auxquels seront consacrés 8,5 milliards d'euros sur le quinquennat, selon les annonces gouvernementales.

### Crédits prévus sur le quinquennat pour la mise en œuvre de la stratégie pauvreté

(en millions d'euros)

Axes de la stratégie pauvreté	Total
Engagement 1 : L'égalité des chances dès les premiers pas	1 239
Engagement 2 : Garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants	271
Engagement 3 : Un parcours de formation garanti pour tous les jeunes	439
Engagement 4 : Vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité	7 968
Engagement 5 : Investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi	1 034
Des leviers pour transformer notre modèle social	117
<b>Total</b>	<b>8 068</b>
Fonds d'investissement social	100
PIC Formation, insertion par l'activité économique	240
PIC Repérage des invisibles	100
<b>Total général</b>	<b>8 508</b>

Cette stratégie, pilotée par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes créée par le décret du 24 octobre 2017, vise à réduire les inégalités en s'attaquant aux racines de la pauvreté. D'abord prévue pour les enfants et jeunes, cette stratégie concernerait désormais l'ensemble de la population en situation de pauvreté.

**Vos rapporteurs ne peuvent que saluer la mise en œuvre de ce plan, dont ils partagent les constats et les objectifs.** Ils saluent également le travail de préparation, mené par le délégué interministériel, Olivier Noblecourt, en concertation avec tous les acteurs concernés (associations, départements etc).

**Toutefois, plusieurs bémols à la mise en œuvre de cette stratégie pauvreté peuvent être relevés.** D'abord, celui explicité dans leur rapport d'information, concernant la quasi-absence, des propositions de ce plan, de l'aide alimentaire, et notamment du sujet du FEAD qui est pourtant essentiel. Par ailleurs, vos rapporteurs regrettent qu'une partie de crédits prévus ne soit pas réellement « nouvelle », et redoutent la déclinaison opérationnelle de ce plan, s'agissant notamment de la contractualisation avec les départements.

### 1. 875 millions sur le programme 304 : des crédits nouveaux...et « recyclés »

Dans le cadre de la mise en œuvre de cette stratégie Pauvreté, une nouvelle action 19 « Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté » a été créée, au sein du programme 304 de la mission. Elle est dotée, en 2019, d'1,7 million d'euros. En ajoutant notamment la revalorisation de la prime d'activité, le Gouvernement arrive ainsi à un montant de 875 millions d'euros (cf. tableau *infra*).

#### Crédits prévus pour 2019 sur le programme 304 au titre de la stratégie Pauvreté

AXES DE LA STRATEGIE PAUVRETE	MONTANT	ACTION CONCERNEE	MODALITES DE MISE EN ŒUVRE
<b>3. Améliorer la qualité éducative des modes d'accueil des jeunes enfants</b>	1	PLF, P304, action n°19	<i>Le P304 finance, hors contractualisation, un plan de formation pour les professionnels de la petite enfance.</i>
<b>4. Rénover la politique de soutien à la parentalité et déployer les centres sociaux dans les QPV</b>			
Généralisation points conseil budgets	6	PLF, P304, action n°19	<i>Hors contractualisation</i>
<b>5. Mettre un terme aux situations attentatoires aux droits des enfants</b>			
Maraudes mixtes	2	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
Humanisation des centres d'hébergement :	20	PLF, P304, action n°19	<i>Hors contractualisation</i>
<b>6. Garantir l'accès aux biens et aux services essentiels</b>			
Petits déjeuners à l'école	12	PLF, P304, action n°19	<i>Hors contractualisation</i>
Tarification sociale cantines :	5	PLF, P304, action n°19	<i>Hors contractualisation</i>
<b>8. Garantir l'accompagnement vers l'emploi de tous les jeunes</b>			
PAEJ	4	PLF, P304, action n°17	
Prévention spécialisée	5	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
<b>9. Empêcher les sorties "sèches" de l'Aide sociale à l'enfance</b>	12	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
<b>10. Renforcer l'accès aux droits et aux services sociaux</b>			
Référénts de parcours	10	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
<b>12. Refonte des minima sociaux, revalorisation Prime d'activité</b>	700	PLF, P304, action n°11	
<b>13. L'emploi au cœur de tout accompagnement social : garantir le triptyque ressources - accompagnement - emploi</b>			
Appui processus d'orientation	15	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
Appels d'offre garantie d'activité	15	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
<b>14. Une rénovation du travail social : de nouveaux métiers de l'entraide axés sur la présence sur le terrain et l'accès aux droits</b>			
1er accueil social inconditionnel	10	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
Travail social (ingénierie et formation)	6	PLF, P304, action n°19	<i>Le P304 prévoit des crédits dans le cadre de la contractualisation mais aussi le financement de formation sur des thématiques portées dans le cadre de la stratégie auprès des travailleurs sociaux ne relevant pas des conseils départementaux</i>
<b>15. Gouvernance Pilotage indicateurs contractualisation</b>	2	PLF, P304, action n°19	<i>Hors contractualisation</i>
<b>FAPI</b>	50	PLF, P304, action n°19	<i>Contractualisation</i>
<b>TOTAL DU PROGRAMME 304</b>	<b>875</b>		
<b>DONT TOTAL ACTION N°19</b>	<b>171</b>		

Source : délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Ces 875 millions d'euros ne sont pas des crédits entièrement nouveaux, puisqu'ils comprennent les 700 millions d'euros dédiés à la revalorisation de la prime d'activité, engagement pris par le Président de la République dès le début de son quinquennat, bien en amont de l'annonce du plan pauvreté. Ils comprennent également, pour 2019, les 50 millions d'euros finançant le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), qui aura vocation à s'insérer, en 2020, au fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi 2020 (cf. encadré *infra*).

#### **Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) : un fonds en voie de disparition**

Créé par l'article 89 de la loi de finances pour 2017, le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) - doté de 50 millions d'euros en 2019 - apporte un financement spécifique aux départements ayant contractualisé avec l'État sur des objectifs communs en matière de politiques d'insertion.

En 2018, 89 départements ont signé une convention avec l'État pour bénéficier de ce fonds. L'adhésion de nouveaux départements n'est pas attendue en 2019. Les axes suivants ont été développés :

- L'insertion des jeunes, par le biais de partenariats engagés avec les missions locales ;
- La remobilisation vers l'emploi des personnes en situation d'exclusion ;
- L'accès ou le maintien dans le logement, en soutenant des structures hébergeant les publics les plus en détresse et en engageant des plans de réhabilitation de logements insalubres ;
- La lutte contre la fracture numérique, en développant des espaces publics numériques.

Un travail d'évaluation sur la mise en œuvre de fonds par l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale et l'Inspection générale des affaires sociales est en cours, dont les conclusions devront être remises fin 2018.

**Au-delà de 2019, le FAPI est appelé à être intégré en 2020 au sein du fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi**, qui sera doté de 200 millions d'euros de crédits à l'horizon du quinquennat. Les départements ayant conclu une convention d'appui aux politiques d'insertion pourront poursuivre et accentuer leur investissement dans les politiques d'insertion, en conventionnant avec l'État au titre de ce nouveau fonds. Ils seront conduits à s'engager sur des résultats, sur un nombre limité d'objectif répondant aux priorités de la stratégie nationale.

*Source : direction générale de la cohésion sociale (DGCS)*

## **2. Une mise en œuvre reposant sur la contractualisation qui est entourée d'incertitudes**

La mise en œuvre de la stratégie pauvreté va reposer, en grande partie, sur la **contractualisation avec les départements et métropoles**. En 2019, sur les 171 millions d'euros prévues à l'action 19, 135 millions d'euros reposeront sur la mise en œuvre de conventions avec les collectivités locales.

D'après les informations transmises par le délégué interministériel à la pauvreté, lors de son audition par les rapporteurs, ce dispositif de

contractualisation concernera d'abord **10 collectivités** à titre expérimental, et sera opérationnel dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

**Cette contractualisation reposera sur le co-financement entre État et collectivités.** Les crédits apportés par l'État devront être doublés par les collectivités, avec une possibilité de valoriser les actions existantes. Ces dépenses seraient également d'après le délégué interministériel, sorties de la norme de dépense des 1,2 %, mais les conventions seraient assorties d'obligations de résultat pour les collectivités.

Néanmoins dans le contexte de tensions budgétaires existant entre l'État et les départements, vos **rapporteurs estiment que la mise en œuvre de cette contractualisation est entourée d'incertitudes.**

**La situation financière extrêmement difficile dans laquelle se trouvent les départements ne leur permettra pas d'engager, à ce stade, de nouveaux crédits.** La mise en œuvre de ce plan pauvreté n'est d'ailleurs pas la priorité de l'ADF, qui est en attente des solutions et contributions financières de l'État s'agissant des allocations individuelles de solidarité et des mineurs non accompagnés.

Par ailleurs, la mise en œuvre opérationnelle du Plan semble encore très floue et inquiète les départements, qui ne disposent pas d'information sur la mise en œuvre concrète du revenu universel d'activité et du service public de l'insertion annoncés. Sur ces deux sujets, vos rapporteurs souhaitent d'ailleurs faire deux observations :

- si le revenu universel d'activité prévoit d'intégrer l'AAH, il sera nécessaire de veiller à la spécificité de cette allocation qui ne constitue pas un « minimum social comme les autres » ;

- la mise en œuvre du service public de l'insertion ne pourra pas se faire sans les départements.

## **II. LE PROGRAMME 137 « ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES » : DES EFFORTS BUDGÉTAIRES MASQUANT DES SITUATIONS CONTRASTÉES**

### ***A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS À L'EURO PRÈS DANS UNE MAQUETTE BUDGETAIRE RENOUVELÉE***

**Les crédits pour 2019 s'établissent à 29 871 581 euros, soit un montant identique, à l'euro près, aux crédits engagés en 2018.**

Le programme 137 intervient principalement par **des subventions versées à des associations assurant des missions de service public ou d'intérêt collectif**, qui interviennent tant en matière de **lutte contre les violences sexistes** que pour promouvoir **l'égalité entre les femmes et les hommes**. Les associations

subventionnées bénéficient d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO) qui permet d'inscrire leurs actions dans le cadre des priorités ministérielles.

### Évolution des crédits de paiement du programme 137 entre 2018 et 2019

	Crédits de paiement		
	Exécutés en 2017	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019
Action 11 - Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale ( <i>ancien</i> )	3 708 860	4 899 426	
Action 12 - Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes ( <i>ancien</i> )	15 134 807	18 391 170	
Action 13 - Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes ( <i>ancien</i> )	703 857	1 560 107	
Action 15 - Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains ( <i>ancien</i> )	2 746 796	5 020 878	
Action 21- Politiques publiques - accès au droit ( <i>nouveau</i> )			22 412 048
Action 22 - Partenariats et innovations ( <i>nouveau</i> )			5 899 426
Action 23 - Soutien du programme égalité entre les femmes et le hommes ( <i>nouveau</i> )			1 560 107
<b>Total programme 137</b>	<b>22 294 320</b>	<b>29 871 581</b>	<b>29 871 581</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

**Ce programme fait l'objet d'une nouvelle maquette budgétaire, comprenant trois nouvelles actions, permettant de financer :**

- **L'action 21 « Politiques publiques - accès aux droits »** financera des dispositifs spécifiques portant sur des actions d'information et d'orientation des femmes, sur la prévention, l'accompagnement et la prise en charge des femmes victimes de **violences physiques et sexuelles et sur des actions de prévention et lutte contre la prostitution.**

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

Des financements seront ainsi mobilisés, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019, pour :

- **le soutien au fonctionnement du 39.19 « Violences femmes info » (à hauteur de 1,6 million d'euros)**, géré par la FNSF, dont le champ d'intervention a été étendu depuis le 1<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> février 2014. Le taux d'appel traité par la FNSF a augmenté depuis 2015, la prévision est de 80 % pour 2019 ;

- **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, à hauteur de 4,7 millions d'euros ;

- 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.

- **le financement des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial (EICCF)**, à hauteur de 2,8 millions d'euros, structures spécifiques contribuant, au côté des centres de planification familiale, à informer le public et à dispenser les méthodes contraceptives. Ces établissements ont été réformés par décret n°2018-169 du 7 mars 2018 sur les différents aspects suivants : gouvernance locale et nationale, mode de financement, actualisation des missions, dénomination d'usage

Enfin, **la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles** comprend des dispositions visant à allonger le délai de prescription des crimes sexuels commis sur mineurs, à réprimer davantage les infractions sexuelles sur mineurs, à créer de nouvelles infractions s'agissant de situations qui n'étaient pas répréhensibles, tels que le harcèlement dans l'espace public, les raids numériques ou la captation d'images impudiques dans les espaces publics.

- **L'action 22 « Partenariats et innovation » comprendra des actions innovantes et partenariats visant à développer la culture de l'égalité et l'égal accès des femmes à la vie sociale**, dont la mise en œuvre du plan interministériel pour l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

*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 2019, le **Gouvernement prévoit de développer les axes suivants :**

- **L'égalité salariale, par le plan d'actions porté par Muriel Pénicaud et Marlène Schiappa**. Ce plan prévoit 10 actions pour en finir avec les écarts de salaires injustifiés (9% au niveau national) et 5 actions pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles. Les actions nécessitant des mesures législatives ont été reprises dans la loi « la liberté de choisir son avenir professionnel » : ainsi en cas de non-conformité persistante en 2022, s'agissant de l'égalité salariale, la sanction décidée par l'inspection du travail ne sera plus seulement sur l'obligation de moyens comme aujourd'hui, mais aussi sur l'obligation de résultats. Chaque branche devra rendre compte de son action en matière d'égalité professionnelle dans le cadre de son bilan annuel. Les contrôles et interventions de l'inspection du travail, seront multipliés par 4 en passant de 1 730 à 7 000 contrôles par an sur le seul sujet de l'égalité professionnelle et salariale, qui est l'une des 4 priorités de l'inspection.

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

- **l'amélioration du congé maternité pour plus d'équité et la transparence de l'attribution des places de crèche.**

- **L'action 23 « Soutien du programme Égalité entre les femmes et les hommes »** financera ainsi les **dépenses de communication et les dépenses de fonctionnement courant des délégations régionales aux droits des femmes.**

Outre la refonte de la maquette budgétaire, certains indicateurs ont été revus. **Vos rapporteurs regrettent ainsi la suppression de l'indicateur relatif au taux d'appels traités par la permanence téléphonique du « Collectif féministe contre le viol »**, justifié par le Gouvernement par la forte hausse du nombre d'appels ne permettant plus d'évaluer de la même façon la qualité du service rendu à l'utilisateur.

#### ***B. LA LUTTE CONTRE LA PROSTITUTION : UNE MONTÉE EN CHARGE DE LA LOI D'AVRIL 2016 CONDITIONNÉE AU MAINTIEN DE CREDITS SUFFISANTS AUX ASSOCIATIONS***

**La stabilité des crédits du programme masque néanmoins des situations contrastées, puisque les crédits alloués à la prévention et à la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (ancienne action 15) sont en légère baisse, même si cette diminution est moins importante que celle de l'année dernière. Vos rapporteurs tiennent à rappeler que le maintien de financements aux associations est essentiel, puisque d'elles dépend notamment la mise en œuvre de la loi de 2016.**

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

(en euros)

	2016		2017		2018	2019
	LFI	Exécuté	LFI	Exécuté	LFI	PLF
Crédits niveau national (associations nationales)		538 000	523 000	895 500	520 000	500 000 (arrondi)
AFIS		0	3 785 376	50 000	2 376 000	1 980 000
Crédits déconcentrés (Associations locales)		2 585 887	2 320 069	1 812 276	2 124 878	2 124 878
<b>Total action 15</b> <i>(action 21 depuis 2019)</i>	<b>4 983 960</b>	<b>3 123 887</b>	<b>6 264 755</b>	<b>2 757 776</b>	<b>5 020 878</b>	<b>4 604 878</b>

Source : DGCS

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

#### La loi du 13 avril 2016 : un rôle salvateur, remplaçant la prostitution dans le débat public

Comme indiqué par les associations reçues par vos rapporteurs<sup>1</sup>, en audition, **la prostitution est un sujet qui tend à être marginalisé**, par nature, sensible, lié à la question des violences sexuelles et des politiques d'immigration.

Actuellement, d'après les données disponibles, **37 000 personnes seraient en situation de prostitution**. Il s'agit d'une estimation puisque la prostitution est par essence un phénomène caché et les associations ne sont pas suffisamment équipées d'outils informatiques pour faire remonter des informations fiables. Parmi ces 37 000 personnes, entre 6 000 et 10 000 seraient des mineurs, dont la prostitution se développe via les réseaux sociaux (ex : en Ille-et-Vilaine, 2 000 annonces de prostitution ont été recensées sur internet).

**La loi de 2016 a permis, pour les associations, de placer ce sujet au sein du débat public.** Elle a également permis un changement de regard et de paradigme sur la prostitution, la personne en situation de prostitution passant d'un statut de délinquante à celui de victime. Elle a également fait apparaître le sujet du traitement de la prostitution sur des territoires où il n'en était pas question, grâce à des diagnostics établis par des associations.

Source : commission des finances du Sénat d'après auditions avec les associations

<sup>1</sup>Amicale du nid, Mouvement du Nid et Fédération des acteurs de la solidarité.

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 ». Les crédits versés aux associations sont essentiels car, comme indiqués *supra*, ce sont elles qui mettent en œuvre le dispositif sur le terrain. Selon ses représentants, « *l'application de cette loi risque d'être étranglée par le manque de financement alors qu'elle fonctionne* ».

**Ce dispositif commence, en effet, à monter en charge**, - avec un rôle moteur des acteurs locaux (préfets, procureurs, associations) sur le terrain - puisque à ce jour :

- 59 commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle ont été mises en place sous l'autorité des Préfets ;

- 81 associations ont été agréées pour la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution sur 62 départements ;

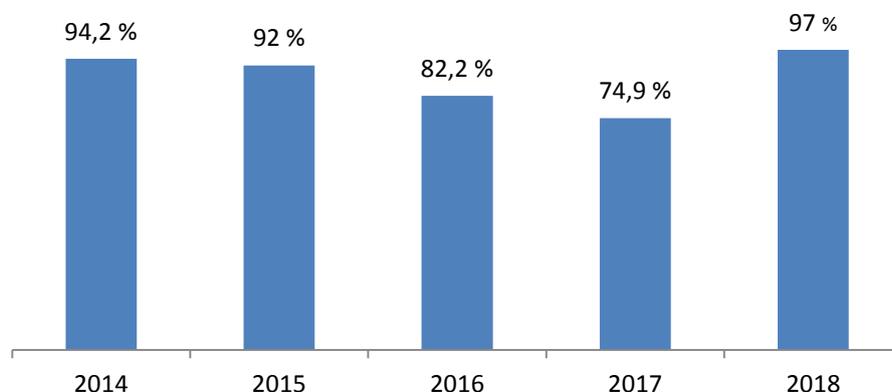
- 85 personnes bénéficient du parcours de sortie de la prostitution par décision préfectorale dans 20 départements.

**Néanmoins, la sous-consommation de ce dispositif, constatée en 2017, résulte, pour ces associations, du manque de moyens des associations pour le faire vivre.** Les associations s'interrogent ainsi sur l'existence d'une volonté politique sur le sujet. Pour vos rapporteurs, les crédits budgétaires finançant les associations doivent être maintenus et sont d'autant plus importants que ces associations sont actuellement fragilisées financièrement, par la baisse des subventions publiques, et qu'elles éprouvent de la difficulté à trouver des financements privés.

#### **C. LA BONNE EXÉCUTION DES CRÉDITS EST ESSENTIELLE À « LA RÉUSSITE » DE CE PROGRAMME**

Alors que les crédits du programme sont en hausse constante, vos rapporteurs avaient constaté **une sous-consommation récurrente et croissante de ses crédits depuis 2014.**

Toutefois, d'après des informations transmises par la DGCS, le **taux de consommation des crédits prévu en 2018 devrait atteindre 97 % en fin d'année.**

**Taux d'exécution du programme 137 relatif à l'égalité  
entre les femmes et les hommes**

Source: commission des finances du Sénat

**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.** Vos rapporteurs saluent ces efforts entrepris pour l'année 2018, et seront attentifs 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 NOUVELLE 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)<sup>1</sup>.

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

**Les crédits du programme diminuent de 2,5 % à périmètre courant et de 1,1 % à périmètre constant. Cette baisse s'inscrit dans la trajectoire fixée par le Gouvernement depuis 2018 d'une diminution des dépenses, les ministères**

<sup>1</sup> 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.

sociaux font ainsi partie des **ministères non prioritaires, touchés de manière importante par les mesures d'économies budgétaires.**

### Évolution des crédits de paiement du programme 124 entre 2018 et 2019

#### À périmètre courant

(en euros)

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Evolution 2017-2018
Action 10 – Fonctionnement des services	15 875 689	17 375 981	9,45%
Action 11 – Systèmes d'information	46 009 074	47 277 011	2,76%
Action 12 – Affaires immobilières	88 434 892	63 283 494	-28,44%
Action 14 – Communication	4 729 562	5 629 562	19,03%
Action 15 – Affaires européennes et internationales	5 479 048	5 185 559	-5,36%
Action 16 – Statistiques, études et recherche	9 147 448	9 360 138	2,33%
Action 17 – Financement des agences régionales de santé	594 826 665	591 028 018	-0,64%
Action 18 – Personnels mettant en œuvre les politiques sociales et de la santé	248 827 219	227 103 159	-8,73%
Action 19 – Personnels mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative	284 073 004	294 092 956	3,53%
Action 20 – Personnels mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	15 637 563	14 220 151	-9,06%
Action 21 – Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	50 544 353	48 564 215	-3,92%
Action 22 – Personnels transversaux et de soutien	132 386 866	135 037 743	2,00%
Action 23 – Politique de ressources humaines ( <i>libellé modifié</i> )	23 007 257	23 007 257	0,00%
<b>Total hors titre 2</b>	<b>787 509 635</b>	<b>762 147 020</b>	<b>-3,22%</b>
<b>Total titre 2</b>	<b>731 469 005</b>	<b>719 018 224</b>	<b>-1,70%</b>
<b>Total programme 124</b>	<b>1 518 978 640</b>	<b>1 481 165 244</b>	<b>-2,49%</b>

Source : commission des finances d'après projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2019

#### À périmètre constant

(en euros)

	Crédits de paiement		
	Ouverts en LFI pour 2018	Demandés pour 2019	Evolution 2017-2018
Action 10 – Fonctionnement des services	16 143 491	17 375 981	7,63%
Action 11 – Systèmes d'information	47 277 011	47 277 011	0,00%
Action 12 – Affaires immobilières	63 934 891	63 283 494	-1,02%
Action 14 – Communication	5 667 562	5 629 562	-0,67%
Action 15 – Affaires européennes et internationales	5 185 559	5 185 559	0,00%
Action 16 – Statistiques, études et recherche	9 147 448	9 360 138	2,33%
Action 17 – Financement des agences régionales de santé	596 746 272	591 028 018	-0,96%
Action 18 à 22 – Dépenses de personnel	732 849 005	722 214 851	-1,45%
Action 23 – Politique de ressources humaines	23 007 257	23 007 257	0,00%
<b>Total hors titre 2</b>	<b>767 109 491</b>	<b>762 147 020</b>	<b>-0,65%</b>
<b>Total titre 2</b>	<b>732 849 005</b>	<b>722 214 851</b>	<b>-1,45%</b>
<b>Total programme 124</b>	<b>1 498 578 496</b>	<b>1 482 003 032</b>	<b>-1,11%</b>

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

## A. LA POURSUITE DE LA RÉDUCTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET « SUPPORT »

### 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 1,45 % 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 - 414 ETPT en 2019, dont - 124 ETPT liés à l'impact en année pleine du schéma d'emplois 2018 sur 2019 et - 130 ETPT à l'impact du schéma d'emplois 2019.

#### Évolution des plafonds d'emplois (hors ARS)

	LFI 2012	LFI 2013	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
Plafond d'emplois	11 283	11 157	10 558	10 305	10 229	10 225	9 938	9 524
Suppression d'effectifs		-126		-253	-99	-4	-287	-414
Évolution annuelle		-1,1 %	-5,7 %	-2,5 %	- 0,96 %	- 0,04 %	-2,89%	-4,35%

(1) Dont 160 ETPT liés à un transfert sortant

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

Sur la période 2017-2018, le plafond d'emplois, hors opérateurs, du programme 124 a connu une baisse de 291 ETPT, dont une réduction de 299 ETPT au titre de la maîtrise des effectifs de l'État sur le quinquennat. Depuis 2012, des économies suivantes ont été générées sur les dépenses de titre 2 :

#### Économies réalisées au titre du schéma d'emploi depuis 2012

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Impact du schéma d'emploi en M€	-10,2	-8,2	-8,9	-7,0	-9,6	-4,4

Sur la période 2018-2020, de nouvelles économies sont ou seront réalisées, s'agissant des dépenses de personnel :

### Économies prévues au titre du schéma d'emploi sur la période 2018- 2020

	LFI 2018	PLF 2019	Trajectoire 2020
Impact du schéma d'emploi en M€	-8,4	-10,3	-10,7

Ces économies seront permises sous l'effet de plusieurs facteurs :

- la réduction du nombre d'ETPT au titre de la diminution du nombre de fonctionnaires sur le quinquennat ;

- l'impact du resserrement des cabinets ministériels intervenu au printemps 2017 lors du changement de Gouvernement générant une économie de 2,5 millions d'euros au titre de 2017 et de 5,8 millions d'euros au titre de 2018 ;

- une diminution de 0,4 million d'euros hors CAS Pensions en 2018 au titre du rétablissement du jour de carence ;

- le tendancier 2018-2020 n'inclut aucune mesure nouvelle autre que celles juridiquement actées : les mesures catégorielles se limitent ainsi en loi de finances pour 2018 à l'extension en année pleine des mesures 2017 (0,34 million d'euros), et en projet de loi de finances pour 2019, à la mise en œuvre du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations (PPCR) pour un montant de 1,13 million d'euros.

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

Ces dépenses diminuent de 3,2 % à périmètre courant et de 0,7 % à périmètre constant. Il s'agit d'une diminution des crédits moins importante qu'en 2018, mais le montant pour 2019 intègre notamment une ligne budgétaire de 2 millions pour la mise en œuvre des orientations « Action publique 2022 ». Ce montant comprend également des crédits qui cofinanceront, en complément des crédits mobilisés par les autres responsables de programmes, les projets des ministères sociaux retenus par le Fonds de transformation de l'action publique.

Les moyens alloués au fonctionnement courant de services de l'administration centrale et déconcentrée augmentent optiquement, en raison de la ligne « Action publique 2022 », mais restent marqués par la recherche de gains d'efficacité et notamment 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 1 %, 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.

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

Il convient, ainsi, de noter que les ministères sociaux ont atteint les objectifs de regroupement et de densification de leur précédent SPSI en 2015, en avance d'un an sur le calendrier prévisionnel. Ainsi, les dernières opérations immobilières ont permis de libérer 22 310 m<sup>2</sup> depuis 2014 générant de substantielles économies complétées par la renégociation d'un bail du site de Mirabeau en 2016. Au total, en 2017, **la surface globale occupée par l'administration des ministères sociaux atteint 106 143 m<sup>2</sup>** de surface utile brute (SUB), dont la part domaniale atteint 47 % du parc global, soit 49 885 m<sup>2</sup>.

#### 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	
<b>SUB en m<sup>2</sup> (Surface utile brute)</b>	45 561	3 917	407	24 806	19 052	12 400	106 143
<b>SUN en m<sup>2</sup> (surface utile nette)</b>	27 281	2 015	363	15 278	12 729	7 183	64 849
<b>Ratio d'occupation</b>							12,3
<b>Loyers 2016</b>	26 574 422 *	2 128 291*	53 974*	12 977 872	10 523 019	7 310 985	59 568 563
<b>Charges locatives</b>				2 745 828	2 687 529	1 042 263	6 475 620

\*Chiffres « Duquesne » y compris Cabinets / \* Loyers budgétaires soit 28,75 millions d'euros au total.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

S'agissant des **dépenses informatiques**, elles restent constantes à l'euro près, permettant de financer la **modernisation et sécurisation des serveurs des ministères**, qui devront notamment permettre aux ministères sociaux de réaliser

les gains de productivité nécessaires, pour respecter la trajectoire financière imposée aux ministères sociaux. Par ailleurs, doit être citée **la création d'un incubateur au sein des ministères sociaux**, permettant le développement d'applications numériques pour une administration plus efficace. A ainsi été développée l'application « IMP » permettant, au particulier, de trouver un bon professionnel, en matière de protection juridique des majeurs. **Vos rapporteurs saluent ces initiatives, qu'ils ne peuvent qu'encourager.**

## ***B. LES ARS : UNE BAISSÉ CONTINUE DE LEUR DOTATION QUI LES MET EN DIFFICULTÉ***

### **1. Des 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<sup>er</sup> janvier 2016, de 26 à 17 à la suite de la nouvelle organisation territoriale – voient **leur dotation de fonctionnement versée par l'État, de nouveau, baisser en 2019 (de 595 à 591 millions d'euros)**, sous l'effet principalement d'économies en matière de dépenses de personnel.

La réduction du plafond d'emplois est ainsi poursuivie ; il est ramené à **8 168 ETPT, soit - 210 ETPT. Depuis 2010, 1 463 emplois ont été supprimés dans les ARS.**

### **2. Un stock de trésorerie à 12 jours de fonctionnement courant**

Hors intervention, le **stock de trésorerie du budget principal des ARS** consacré aux moyens de fonctionnement et aux dépenses de personnel s'élève au 31 décembre 2017 à 25,8 millions d'euros, **soit 12 jours de fonctionnement courant**, contre 67,52 millions d'euros au 31 décembre 2016 (32 jours de fonctionnement courant). **Entre 2016 et 2017, ce stock de trésorerie a ainsi été réduit de près de 42 millions d'euros**, soit une diminution de près de 62 % qui s'explique principalement par l'annulation de crédits.

La direction des finances, des achats et des services du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales (SGMAS) – responsable du programme 124 - estimant que le seuil prudentiel de référence devrait être de 20 jours, vos rapporteurs **s'inquiètent ainsi de ces choix de gestion du Gouvernement qui risquent de mettre les ARS en difficulté.**

### **C. DES RÉFLEXIONS ENGAGÉES SUR LE PÉRIMÈTRE DES MINISTÈRES SOCIAUX**

**Le processus de rationalisation** des moyens humains et matériels – qui touche les ministères sociaux depuis plusieurs années – **semble, néanmoins, avoir atteint ses limites**. Les gains d'efficacité majeurs semblent avoir été obtenus.

**Semble ainsi se dessiner pour les ministères sociaux, la révision du périmètre d'action de ses administrations et ses fonctionnaires**, dans le cadre du plan de transformation de l'action publique annoncé par le Gouvernement, et des orientations « Action publique 2022 ».

Au niveau déconcentré, **l'avenir des « sites-distants »**<sup>1</sup> notamment pour lesquels aucune mobilité des personnels n'a été forcée - **sera tranché dans le cadre de la consultation des préfets, par le Premier ministre, sur l'organisation territoriale des services publics**<sup>2</sup>.

**Vos rapporteurs seront attentifs aux premières annonces ou décisions gouvernementales concernant les ministères sociaux, et notamment les ARS.**

---

<sup>1</sup> Les « sites-distants » sont les directions situées dans les chefs-lieux des anciennes régions qui n'ont pas été supprimées à la suite de la réforme territoriale de 2016.

<sup>2</sup> Circulaire du 24 juillet 2018.

---

## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 82

(Art. L. 842-3 du code de la sécurité sociale)

#### Création d'une nouvelle bonification de la prime d'activité

**Commentaire : le présent article vise à créer une seconde bonification intégrée au calcul de la prime d'activité, qui sera versée à chaque travailleur membre d'un foyer dont les revenus professionnels sont supérieurs à 0,5 SMIC. Son montant maximal sera atteint à 1 SMIC, puis décroîtra ensuite. Le montant maximal de la bonification s'élèvera à 20 euros au 1<sup>er</sup> août 2019, puis sera, chaque année, revalorisée par tranche de 20 euros, jusqu'à atteindre 60 euros au 1<sup>er</sup> août 2021.**

#### 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<sup>er</sup> 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.

La **prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans**, ainsi qu'aux étudiants et aux apprentis ayant perçu, au cours des trois derniers mois, un salaire mensuel supérieur à 78 % du SMIC.

Elle a également été ouverte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>1</sup> 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. Elle est également ouverte, depuis le 1<sup>er</sup> 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, **malgré l'article 172 de la loi de finances pour 2018 - supprimant ce droit - qui n'est toujours pas appliqué.**

---

<sup>1</sup> Mais avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Le calcul de la prime est défini à l'article **L. 842-3 du code de sécurité sociale**<sup>1</sup>. Son montant est ainsi calculé sur la base **d'un montant forfaitaire variable**<sup>2</sup>, **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. Le montant du bonus est croissant entre 0,5 SMIC et 0,8 SMIC et atteint son maximum dès 0,8 SMIC (soit 70,49 euros), plafond au-delà duquel son montant est fixe. De ce total est **déduit l'ensemble des ressources du foyer** (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement).

#### Formule de calcul de la prime d'activité

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 (551,51 euros + 806 euros (62 % des revenus) + 70,49 euros (bonification)) - (1 300 euros + 66,8 euros (forfait logement)).

Source : site service public

**En décembre 2018**, la prime d'activité était versée par les caisses d'allocations familiales (Caf) à près de **2,8 millions de foyers bénéficiaires**, résidant en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer. Le montant moyen mensuel de la prime d'activité **s'élève à 159 euros par foyer en décembre 2017**.

Avant l'entrée en vigueur de la prime d'activité, conformément à la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, l'article L. 842-3 a fait l'objet d'une modification par la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 visant à prévoir que **le montant forfaitaire de la prime d'activité et le montant maximal de la bonification précitée étaient revalorisés** par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, **pour tenir compte de l'évolution des prix**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à créer une **seconde bonification intégrée au calcul de la prime d'activité**, qui sera versée à chaque travailleur membre d'un foyer dont les revenus professionnels **sont supérieurs à 0,5 SMIC**. Son **montant maximal sera atteint à 1 SMIC, puis décroîtra ensuite**. Le montant maximal de

<sup>1</sup> L'article D. 843-2 fixant le montant des seuils et plafonds pour la bonification individuelle.

<sup>2</sup> Le montant de base de la prime d'activité pour une personne seule équivaut à 551,51 euros.

---

la bonification s'élèvera à 20 euros au 1<sup>er</sup> août 2019, puis sera, chaque année, revalorisée par tranche de 20 euros, jusqu'à atteindre 60 euros au 1<sup>er</sup> août 2021.

Le I de l'article 82 proposé vise ainsi à **modifier l'article L.842-3 du code de la sécurité sociale** afin d'insérer **la référence à cette seconde bonification**. Les nouveaux paramètres de cette bonification (montant du seuil et du plafond) seront fixés par décret simple, modifiant l'article D.843-2 précité.

Le II de l'article 82 prévoit que **cette seconde bonification entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> août 2019**.

### III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**Cette seconde bonification constitue la deuxième mesure de revalorisation annoncée par le Gouvernement**, avec la revalorisation forfaitaire de la prime d'activité de 20 euros, qui sera effectivement versée aux bénéficiaires, à partir d'octobre 2018.

**Ces mesures ayant pour finalité le renforcement des incitations à la reprise ou au maintien dans l'activité des travailleurs modestes, vos rapporteurs ne peuvent qu'y souscrire.**

Toutefois, ils souhaitent préciser – contrairement à ce qu'auraient pu laisser entendre les annonces du Gouvernement – que **cette bonification de 20 euros ne bénéficiera qu'aux personnes gagnant plus de 0,5 SMIC**. Par ailleurs, en comparaison de la bonification existante dont le plafond était fixé à 0,8 SMIC mais dont le montant était fixe au-delà – la seconde bonification proposée atteindra son maximum à 1 SMIC puis décroîtra ensuite.

**Au vu de ces observations, vos rapporteurs vous proposent d'adopter cet article sans modification.**

## ARTICLE 83

### Simplexification des compléments à l'allocation aux adultes handicapés

**Commentaire : le présent article vise à supprimer le complément de ressources pour les bénéficiaires de l'AAH et de l'ASI qui n'avaient pas de droits ouverts avant le 1<sup>er</sup> novembre 2019 et prévoit que les bénéficiaires de l'AAH et l'ASI ayant des droits ouverts au complément de ressources, avant le 1<sup>er</sup> novembre 2019, continueront de le percevoir pendant 10 ans.**

#### I. LE DROIT EXISTANT

Créée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est destinée aux personnes handicapées disposant de faibles revenus.

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a supprimé le complément d'AAH préexistant et créé **deux compléments qui ne sont pas cumulables : 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 du même code.

La loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a ouvert le bénéfice du CR et de la MVA aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI). Les allocataires de l'AAH ou de l'ASI présentant un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 % peuvent prétendre, sous certaines conditions, au bénéfice du CR ou de la MVA.

En décembre 2017, **148 875 bénéficiaires de l'AAH touchaient une MVA** (13,5 % de l'ensemble des allocataires) et **66 587 bénéficiaires de l'AAH bénéficiaient d'un CR** (6 % de l'ensemble des allocataires). Le complément de ressources s'élève à 179,31 euros par mois, et la majoration pour la vie autonome à 104,77 euros par mois.

### Les critères d'éligibilité au CR et à la MVA

**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 de favoriser leur accès à un logement autonome.** 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.

Les critères d'éligibilité de ces deux aides sont quasiment identiques **mais différent sur deux points principaux :**

- Pour bénéficier du CR, les allocataires doivent présenter une capacité de travail, appréciée par les CDAPH, inférieure à 5 %.
- Pour bénéficier de la MVA, les allocataires doivent percevoir une aide personnelle au logement

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

**L'article 1** de l'article 83 proposé **abroge l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale, qui prévoyait la mise en œuvre de ce complément de ressources.** Cet article supprime également les références au complément de ressources aux articles L 821-1-2, L.821-4 et L. 821-5, et L. 821-7 du code de la sécurité sociale.

**L'article 2** de l'article 83 **modifie également, pour coordination, les articles L 241-6 et L. 244-1 du code de l'action sociale et des familles.**

**L'article 3** du présent article modifie l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte **pour appliquer la suppression du complément de ressources à Mayotte.**

**L'article 4** prévoit que **l'application de la mesure entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2019.**

Enfin, **l'article 5 prévoit un régime transitoire pour les bénéficiaires** – y compris mahorais – qui, au 1<sup>er</sup> novembre 2019, avaient des droits ouverts au complément de ressources, afin qu'ils continuent à bénéficier de ses dispositions, tant qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité, pendant une durée de 10 ans.

Ces modifications législatives nécessiteront, par ailleurs, **la mise en œuvre de mesures réglementaires :**

- **un décret en Conseil d'État** pour la modification ou abrogation des articles R. 821-2, R. 821-5, R. 821-6, R. 821-7, R. 821-7-1 et R. 821-8 du code de la sécurité sociale ainsi que de l'article R. 471-5 du code de l'action sociale et des familles ;

- **un décret simple** pour la modification ou l'abrogation des articles D. 821-3 et D. 821-4 du code de la sécurité sociale et des articles 3, 5, 6, 7, 16 et 17 du décret n° 2003-576 du 27 juin 2003 portant application des dispositions du chapitre II du titre VI (allocation pour adulte handicapé) de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte.

### III. LA POSITION DE VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**La suppression de ce complément de ressources (CR) est justifiée par le Gouvernement par le manque de lisibilité et de simplicité du dispositif** dû à la coexistence de deux compléments de ressources de l'AAH, aux modalités d'attribution proches. Le Gouvernement explique également cette suppression du CR comme une **mesure de rationalisation des missions des MDPH**, estimant que l'appréciation de la capacité de travail pour bénéficier du CR s'avère complexe pour les MDPH.

Vos rapporteurs considèrent ces **arguments comme infondés, ne permettant pas de justifier la suppression de ce complément de ressources**, pour plusieurs raisons :

- d'abord car ce CR constituait une avancée permise par la loi du 11 février 2005, qui avait mis en place une garantie de ressources pour les personnes les plus sévèrement handicapées. Son montant cumulé avec l'AAH forme la garantie de ressources, portant le montant cumulé de l'AAH et du CR à 998,31 euros par mois actuellement ;

- ensuite, vos rapporteurs estiment que, bien que ces deux compléments à l'AAH aient des similarités, ils disposent de caractéristiques

---

propres : le complément de ressources (CR) a pour objectif de compenser l'absence durable de revenus d'activité des personnes qui sont dans l'incapacité de travailler. Pour bénéficier du CR, les allocataires doivent présenter une capacité de travail, appréciée par les CDAPH, inférieure à 5 %. La majoration pour la vie autonome (MVA) permet, quant à elle, de favoriser l'accès à un logement autonome. Pour bénéficier de la MVA, les allocataires doivent ainsi percevoir une aide personnelle au logement ;

- en outre, vos rapporteurs considèrent que le nombre de bénéficiaires (67 000 personnes) n'est pas constitutif d'un surcroît de charge de travail pour les MDPH, qui traitent plus de 4 millions de demandes par an. Par ailleurs, le complément de ressources est automatiquement et concomitamment étudié par les CDAPH chargées d'instruire les demandes de l'AAH, leur durée d'attribution a d'ailleurs été étendue par le décret n° 2017-122 de dix à vingt ans.

Ainsi, la suppression du complément de ressources 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, si par exemple ils sont logés à titre gratuit (soit une perte sèche de 179 euros par mois).** D'après l'associations des paralysés de France (APF), entre 7 000 à 10 000 personnes perdront ainsi le CR sans être éligibles à la MVA.

**Au vu des raisons évoquées *supra*, mais également au vu du montant de l'économie générée pour l'État - 0,57 million d'euros en 2019 et 5,7 millions d'euros en année pleine - qui s'avère relativement faible au regard du montant de la mission et des conséquences que cette mesure pourrait avoir sur les bénéficiaires, vos rapporteurs proposent à la commission des finances de supprimer cet article.**

Ils estiment que **le Gouvernement** - en cohérence avec les propositions du rapport précité Taquet-Serres « Plus simple la vie » dont il souhaite s'inspirer - **devrait plutôt étudier la mise en œuvre d'une mesure de simplification** pouvant consister dans l'attribution automatique du complément de ressources pour les personnes qui y sont éligibles sans limitation de durée, de la même façon que pour l'AAH 1.

**Au vu de ces observations, vos rapporteurs vous proposent un amendement de suppression de cet article.**



---

**AMENDEMENT PROPOSÉ  
PAR VOS RAPPORTEURS SPÉCIAUX**



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 83

Supprimer cet article

**OBJET**

Le présent amendement a pour objet de supprimer l'article 83 rattaché à la mission, afin de maintenir l'existence du complément de ressources, selon les modalités prévues par le droit existant.