

N° 150

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

Enregistré à la Présidence du Sénat le 22 novembre 2018

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi de finances, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2019,

TOME VII

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Philippe MOUILLER,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Alain Milon, *président* ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, *rapporteur général* ; MM. René-Paul Savary, Gérard Dériot, Mme Colette Giudicelli, M. Yves Daudigny, Mmes Michelle Meunier, Élisabeth Doineau, MM. Michel Amiel, Guillaume Arnell, Mme Laurence Cohen, M. Daniel Chasseing, *vice-présidents* ; M. Michel Forissier, Mmes Pascale Gruny, Corinne Imbert, Corinne Féret, M. Olivier Henno, *secrétaires* ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mmes Martine Berthet, Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Jean-Noël Cardoux, Mmes Annie Delmont-Koropoulis, Catherine Deroche, Chantal Deseyne, Nassimah Dindar, Catherine Fournier, Frédérique Gerbaud, M. Bruno Gilles, Mmes Nadine Grelet-Certenais, Jocelyne Guidez, Véronique Guillotin, Victoire Jasmin, M. Bernard Jomier, Mme Florence Lassarade, M. Martin Lévrier, Mmes Marie-Noëlle Lienemann, Monique Lubin, Viviane Malet, Brigitte Micouleau, MM. Jean-Marie Morisset, Philippe Mouiller, Mmes Frédérique Puissat, Laurence Rossignol, Patricia Schillinger, MM. Jean Sol, Dominique Théophile, Mme Claudine Thomas, M. Jean-Louis Tourenne, Mme Sabine Van Heghe.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 1255, 1285, 1288, 1302 à 1307, 1357 et T.A. 189

Sénat : 146 et 147 à 153 (2018-2019)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
EXPOSÉ GÉNÉRAL	9
I. LE PROGRAMME 304 : UN « PROGRAMME PAUVRETÉ » QUI MANQUE DE COHÉRENCE	9
A. LA PRIME D'ACTIVITÉ : DES MESURES DE PÉRIMÈTRE QUI PEINENT ENCORE À CIBLER LEUR PUBLIC	9
1. <i>Plusieurs mesures de retouche de la prime d'activité</i>	9
a) La prime d'activité au croisement de deux logiques d'attribution	9
b) Les mesures intervenues en 2018 : des modifications de périmètre pour partie contestables	11
c) Les mesures prévues pour 2019 : une budgétisation plus cohérente	12
d) L'évolution de la prime d'activité entre 2018 et 2019 : un effet concentré sur les bénéficiaires proches du Smic	13
2. <i>Étude de cas : l'impact dual des revenus de remplacement selon les foyers</i>	14
a) Les bénéficiaires célibataires : un soutien au pouvoir d'achat des petits salaires	15
b) Les familles monoparentales avec un enfant : une prime d'activité très incitative au retour à l'emploi	17
c) Les couples biactifs sans enfant : une trappe à inactivité à partir de 0,8 Smic	19
d) Les couples biactifs avec deux enfants : la taille du foyer restitue l'effet incitatif de la prime d'activité	21
e) Conclusions : une concurrence avec les dispositifs de la politique familiale insuffisamment prise en compte	23
B. LES RISQUES LIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE	24
C. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : L'ÉTAT RESTE ATTENDU	25
1. <i>Une phase d'évaluation dont le coût est important, mais se stabilise</i>	25
2. <i>Un niveau des crédits alloués par l'État en augmentation, mais encore insuffisant</i>	27
D. PERSPECTIVES POUR UNE STRATÉGIE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : QUELQUES MESURES ÉPARSES MAIS PEU DE VISION	28
1. <i>Les éléments de la stratégie</i>	28
2. <i>Les risques du revenu universel d'activité</i>	31
3. <i>La lutte contre la pauvreté dans un cadre décentralisé</i>	31
II. LE PROGRAMME 157 : L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS GLISSE VERS UN REVENU DE REMPLACEMENT DE DROIT COMMUN	32
A. DEUX MESURES PARAMÉTRIQUES QUI SUSCITENT L'INQUIÉTUDE	32
1. <i>La modification des modalités d'attribution : l'exclusion potentielle d'allocataires en couple</i>	32
2. <i>La fusion des deux compléments de l'AAH</i>	33
B. UNE BUDGÉTISATION PLUS COHÉRENTE	34
III. LE PROGRAMME 137 : UNE STABILITÉ QUI LAISSE PERPLEXE	35
EXAMEN EN COMMISSION	37
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS	49
ANNEXE	51

LES OBSERVATIONS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

Réunie le 21 novembre 2018, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission a examiné le **rapport pour avis de M. Philippe Mouiller** sur les crédits de la **mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »** du **projet de loi de finances pour 2019**.

Votre rapporteur s'est d'abord attaché à souligner l'augmentation sensible des crédits de la mission pour 2019, estimée à environ 7,5 %. Compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires de 360 millions d'euros figurant au projet de loi de finances rectificative pour 2018, **l'évolution de ces crédits devrait en fait s'établir à 7,1 %**. L'écart moins important que d'ordinaire de ces deux chiffres indique une dépense publique en matière de solidarité moins imprévisible et plus stabilisée.

Le programme 304 de la mission retrace majoritairement les crédits relatifs à la **prime d'activité**. Votre rapporteur pour avis note également l'introduction des premières mesures ponctuelles relatives à la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il a par ailleurs renouvelé ses doutes sur l'efficacité de la prime d'activité à remplir son double objectif de lutte contre la pauvreté et d'incitation financière de retour à l'emploi.

Le programme 157, essentiellement consacré au financement de **l'allocation de l'adulte handicapé (AAH)**, connaîtra en 2019 un dynamisme notable (**10,3 milliards d'euros**) du fait de la revalorisation annoncée par le Gouvernement pour les exercices 2018 et 2019. Votre rapporteur souhaite néanmoins avertir contre les effets des mesures paramétriques qui accompagnent cette revalorisation, et qui tendent à rapprocher l'AAH du droit commun des minima sociaux, alors même que le public qu'elle vise est spécifique.

Enfin, votre rapporteur salue l'effort financier du Gouvernement en matière d'**accueil des mineurs non accompagnés (MNA)**, tout en soulignant la nécessité d'intensifier très fortement l'accompagnement des conseils départementaux.

Suivant la proposition de son rapporteur, et après avoir adopté un amendement créant un nouveau programme en faveur des MNA, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2019.

Mesdames, Messieurs,

Le montant des crédits consacrés à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », s'élève à plus de **21 milliards d'euros pour 2019**. La mission a vocation, à travers les quatre programmes qu'elle regroupe, à financer le versement d'allocations destinées aux publics les plus fragiles ainsi que certaines dépenses de fonctionnement.

Le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »**, qui concentre plus de **7,6 milliards d'euros**, est très majoritairement consacré au financement de **la prime d'activité**, qui a depuis trois ans pris le relais de deux prestations à l'efficacité contestée – la prime pour l'emploi et le RSA-activité. Votre rapporteur pour avis avait dès l'an dernier émis quelques réserves sur la compatibilité des deux objectifs de **lutte contre la pauvreté et d'incitation financière au retour à l'emploi** qui lui avaient été assignés.

Sa simple inscription au sein de la mission « Solidarité » suffit aux yeux de votre rapporteur à la ranger au rang des minima sociaux et à fortement relativiser son impact en matière d'incitation. Une analyse plus poussée montrera que, **selon la configuration familiale du foyer visé**, la prime d'activité peut alternativement, mais jamais simultanément, servir l'un ou l'autre objectif.

Le **programme 157 « Handicap et dépendance »**, dont le montant s'élève à plus de **11,9 milliards d'euros**, est essentiellement concentré sur le financement de **l'allocation de l'adulte handicapé (AAH)**, qui fait l'objet durant les exercices 2018 et 2019 d'une importante réforme. Cette dernière comprend deux volets, dont les effets sont censés se compenser à terme : une **revalorisation substantielle du montant mensuel maximal** de l'allocation, qui atteindra 900 euros à la fin 2019, conjointement à un **rétrécissement de son périmètre**.

Cette revalorisation annoncée de l'allocation, qui n'a pas connu de hausse similaire depuis le plan de revalorisation pluriannuel de 2008, est très favorablement accueillie par votre rapporteur pour avis. Mais pour heureux que soit le premier aspect de cette réforme, le second comporte de nombreux risques, insuffisamment anticipés.

Le **programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »**, doté de moins de **30 millions d’euros**, comporte un ensemble d’actions visant à promouvoir l’égalité entre les sexes mais aussi à prévenir et à lutter contre la prostitution et la traite des êtres humains.

Enfin, le **programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative »**, financé à hauteur de plus de **1,4 milliard d’euros**, rassemble essentiellement des crédits de fonctionnement.

*

* *

Suivant la proposition de son rapporteur, et après avoir adopté un amendement de création d’un nouveau programme au sein de la mission en faveur des MNA, la commission a donné un **avis favorable** à l’adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2019.

I. LE PROGRAMME 304 : UN « PROGRAMME PAUVRETÉ » QUI MANQUE DE COHÉRENCE

A. LA PRIME D'ACTIVITÉ : DES MESURES DE PÉRIMÈTRE QUI PEINENT ENCORE À CIBLER LEUR PUBLIC

La prime d'activité a été introduite par la loi du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi¹, en remplacement de deux dispositifs dont elle est censée remplir simultanément les objectifs, le « RSA-activité » et la prime pour l'emploi. La prime fut initialement saluée comme mettant fin aux difficultés suscitées par la concurrence de ces deux prestations, dont on déplorait pour le premier des taux de recours insuffisants et pour la seconde une universalité préjudiciable à son efficacité.

Dans ses nouvelles modalités, la prime d'activité se donne pour double mission de **lutter efficacement contre la pauvreté** (RSA-activité) et de **fournir une incitation financière au retour à l'emploi** des bénéficiaires que pourraient menacer les trappes à inactivité (prime pour l'emploi)².

Comme le souligne le rapport de notre collègue rapporteure de la loi Catherine Procaccia³, la prime d'activité s'est utilement éloignée de certains caractères du RSA-activité, qui pouvaient expliquer son échec relatif, en **s'ouvrant aux jeunes dès leurs 18 ans**, en entérinant la non prise en compte du patrimoine non producteur de revenus ou encore le principe des « **droits figés** ».

1. Plusieurs mesures de retouche de la prime d'activité

a) La prime d'activité au croisement de deux logiques d'attribution

La formule de calcul de la prime d'activité emprunte aux deux logiques d'attribution des prestations sociales : la **logique familiale** et la **logique individuelle**.

Elle est initialement fondée sur un **revenu minimal garanti**, égal à un montant forfaitaire individuel dont le montant a été réévalué à **551,51 euros** par un décret du 3 octobre 2018⁴, augmenté d'une proportion des revenus professionnels du foyer, abaissée par ce même décret à **61 %**. Les ressources du foyer sont soustraites à ce revenu minimal garanti, et donnent ainsi le montant de la **prime d'activité familialisée**.

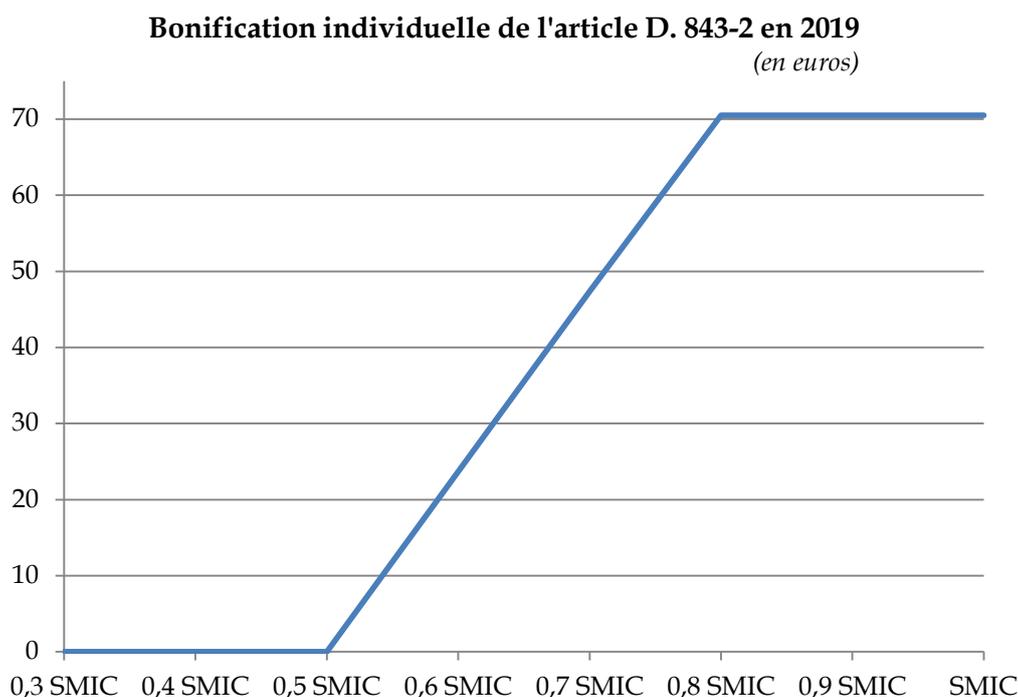
¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

² Article L. 841-1 du code de la sécurité sociale : « La prime d'activité a pour objet d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat ».

³ Rapport n° 501 (2014-2015) de Mme Catherine PROCACCIA, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 10 juin 2015.

⁴ Décret n° 2018-836 du 3 octobre 2018 portant revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité et réduction de l'abattement appliqué aux revenus professionnels.

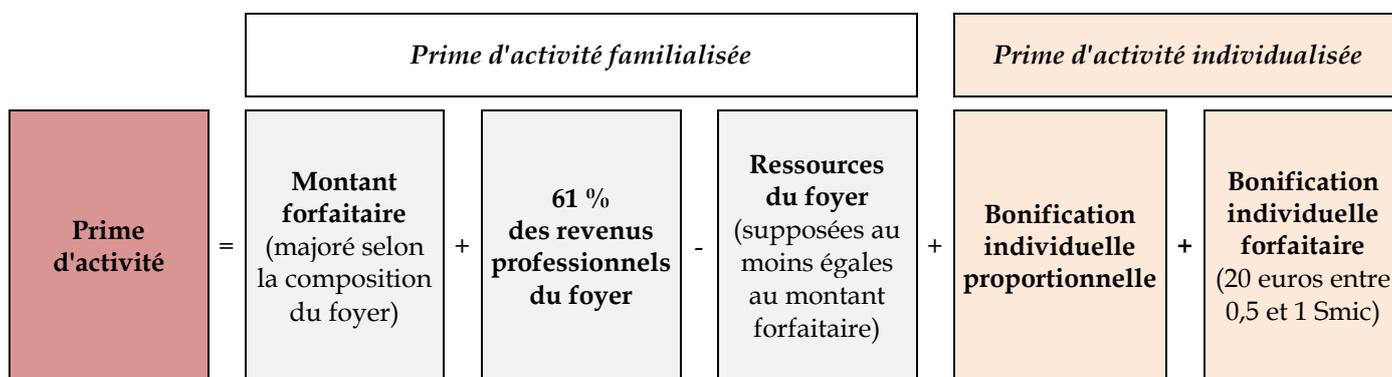
S’y ajoute le montant de la **prime d’activité individuelle**. Une première bonification individuelle est définie à l’article D. 843-2 du code de la sécurité sociale. Elle est versée à partir d’un revenu professionnel égal à 0,5 salaire minimum de croissance (Smic) net, et croît *proportionnellement* à ce revenu jusqu’à atteindre un plafond d’environ 70,5 euros à 0,8 Smic net. Le graphique ci-dessous en indique l’évolution en fonction du revenu.



Source : Commission des affaires sociales

À partir de 2019, s’ajoutera à cette bonification individuelle **une autre bonification**, celle-ci *forfaitaire*, de **20 euros** pour les personnes touchant un revenu compris entre 0,5 et 1 Smic.

La **formule de la prime d’activité** s’établit donc comme suit :



Source : Commission des affaires sociales

Cette double logique d'attribution est la conséquence de la double mission initialement conférée à la prime d'activité. Cette prestation est donc au croisement de deux grands types de politique publique, dont la distinction est pourtant maintenue : les **politiques de lutte contre la pauvreté** et les **politiques de l'emploi**. La politique de lutte contre la pauvreté s'appuie sur le niveau de vie des foyers alors que la politique de l'emploi s'intéresse aux situations individuelles.

b) Les mesures intervenues en 2018 : des modifications de périmètre pour partie contestables

Les évolutions les plus notables intervenues en 2018 au titre de la prime d'activité sont :

- la **revalorisation du montant forfaitaire** à partir du mois d'août 2018, passé de 526,25 euros en 2017 à 551,51 euros ;
- la **fraction des revenus professionnels** du foyer prise en compte pour le calcul de la prestation est passée à partir du mois d'août 2018 de 62 % à 61 % ;
- la **suppression annoncée de la prise en compte des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité** comme revenus professionnels dans le calcul du droit à la prime d'activité. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a indiqué à votre rapporteur pour avis que cette dernière mesure n'avait pas été prise en 2018, mais serait probablement appliquée en 2019.

On constate donc que, selon une méthode déployée par le Gouvernement depuis deux exercices en matière de prestations sociales, **les mesures d'augmentation des montants individuels sont en partie compensées par des mesures de restriction du public éligible**.

La dernière mesure d'exclusion des titulaires de rentes AT-MP et de pensions d'invalidité semble à votre rapporteur pour avis particulièrement contestable. En effet, l'intégration des personnes en situation de handicap dans le milieu ordinaire de travail s'organise conformément à l'**obligation d'emploi des travailleurs** handicapés (OETH), dont les bénéficiaires sont définis à l'article L. 5212-13 du code du travail.

Parmi ces bénéficiaires figurent les « *travailleurs reconnus handicapés par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées* » (CDAPH), les « *victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles ayant entraîné une incapacité permanente au moins égale à 10 %* », les titulaires d'une pension, d'une allocation ou d'une rente d'invalidité et les « *titulaires de l'allocation aux adultes handicapés* ». Depuis la loi du 8 août 2016¹, ces derniers peuvent assimiler l'AAH à un revenu professionnel alors que, depuis la loi de finances pour 2018², cette possibilité n'est plus ouverte aux titulaires de rentes AT-MP ou pensions d'invalidité.

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

² Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Le bénéfice de l'OETH étant la qualité par laquelle le législateur construit le droit de l'emploi des personnes en situation de handicap, des éligibilités différentielles à la prime d'activité entre personnes toutes revêtues de cette qualité semble constituer une **rupture d'égalité**.

c) Les mesures prévues pour 2019 : une budgétisation plus cohérente

Les mesures à prévoir pour l'exercice 2019 sont notamment :

- une **augmentation notable du nombre de bénéficiaires**, estimé à 2,66 millions de foyers en juin 2018 et à 2,95 millions de foyers en 2019 ;

- une **majoration forfaitaire de la bonification individuelle de 20 euros**, prévue par l'article 82 du PLF pour 2019. Cette bonification individuelle ne concernera que les personnes travaillant pour un revenu professionnel compris entre 0,5 et 1 Smic. Cette dernière mesure entend résolument approfondir la dimension individuelle de la prime d'activité, tout en confirmant sa vocation d'incitation financière au retour à l'emploi (la bonification étant concentrée sur les zones de rémunération les plus proches des trappes à inactivité).

L'augmentation est du nombre de bénéficiaires est à l'origine de l'importante budgétisation annoncée pour 2019 au titre de la prime d'activité, estimée à **6 milliards d'euros**.

Votre rapporteur pour avis note par ailleurs que la loi de finances initiale pour 2018 estimait les crédits de la prime d'activité à 5 140 millions d'euros, chiffre dont il avait dénoncé l'insuffisance manifeste. Il avait alors évalué les besoins réels à environ 5 320 millions d'euros. Le Gouvernement confirme cette analyse, en ouvrant au sein du projet de loi de finances rectificative pour 2018 une ligne supplémentaire de crédits d'environ 260 millions d'euros, portant ainsi les crédits de la prime d'activité en 2018 à environ **5 400 millions d'euros**.

(en millions d'euros)

	LFI pour 2017	LFR pour 2017	LFI pour 2018	PLFR pour 2018	PLF pour 2019
Crédits demandés au titre de la prime d'activité	4 340	5 180	5 140	5 400	6 000

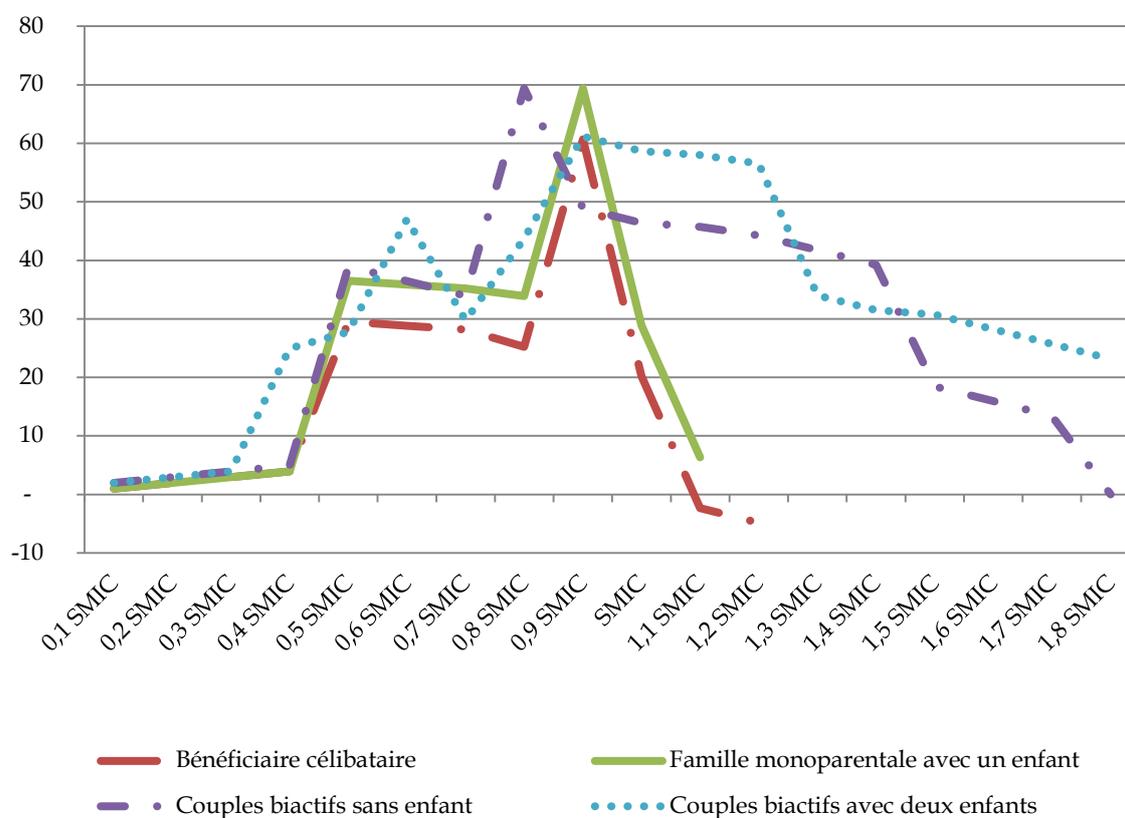
Votre rapporteur pour avis note toutefois avec satisfaction que, pour la première fois, les crédits ouverts dans le projet de loi finances au titre de la prime d'activité ne sont pas identiques (voire inférieurs) aux crédits demandés pour l'exercice en cours en projet de loi de finances rectificative, alors que la dynamique de la dépense reste forte. Il s'agit donc d'une **budgétisation pour 2019 sans doute plus cohérente que pour les exercices précédents**, bien que reflétant les restrictions précédemment décrites.

d) L'évolution de la prime d'activité entre 2018 et 2019 : un effet concentré sur les bénéficiaires proches du Smic

La nouvelle formule de calcul de la prime d'activité pose la question de son évolution par rapport à 2018, selon la composition des foyers bénéficiaires. Le tableau ci-dessous montre l'évolution de la prestation en fonction de quatre cas spécifiques.

Évolution de la prime d'activité en fonction du niveau de revenu d'activité en 2019

(en euros)



Source : Commission des affaires sociales

On constate que, pour les deux cas du **bénéficiaire célibataire** et de la **famille monoparentale**, l'impact de l'évolution de la prime d'activité touche principalement les bénéficiaires dont la rémunération se situe entre 0,9 et 1,1 Smic. L'intention affichée par le Gouvernement de concentrer l'effort sur les zones de rémunération les plus touchées par le risque de trappe à inactivité se retrouve alors pour ces deux cas. Au-delà et en-deçà de ces zones, l'augmentation de la prime d'activité est beaucoup plus limitée (inférieure ou égale à 30 euros).

Votre rapporteur signale même une diminution du montant de la prime d'activité pour un bénéficiaire célibataire à partir de 1,1 Smic.

Pour les **couples biactifs avec enfants**, le pic d'évolution se situe dans la même zone de rémunération, mais l'évolution suit une pente préalable un peu plus accidentée en raison des effets de seuil liés à la perte de dispositifs de protection sociale relatifs à la charge d'enfant (notamment le complément familial majoré). Par ailleurs, la diminution du rythme d'augmentation de la prime d'activité au fur et à mesure de l'augmentation du revenu d'activité est plus progressive, probablement pour **éviter les effets désincitatifs à la reprise d'activité du conjoint**.

Pour les **couples biactifs sans enfant**, le phénomène est à peu près similaire, mais intervient à un niveau de rémunération légèrement inférieur (autour de 0,8 Smic).

2. Étude de cas : l'impact dual des revenus de remplacement selon les foyers

Votre rapporteur avait eu les années précédentes l'occasion de s'interroger sur la compatibilité des deux objectifs assignés à la prime d'activité. Les doutes qu'il avait émis concernant la satisfaction conjointe d'un objectif de lutte contre la pauvreté et d'un objectif d'incitation financière de retour à l'emploi semblent confirmés à l'issue des deux premières années d'existence de la prime.

Afin d'illustrer cette ambiguïté, votre rapporteur a choisi de se pencher sur quatre cas distincts de bénéficiaires de la prime d'activité qui, selon une récente étude de la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), représentent l'ensemble des publics concernés : les **bénéficiaires célibataires** (52 %), les **familles monoparentales** (22 %), les **couples biactifs avec enfants** (19 %) et les **couples biactifs sans enfant** (7 %).

Méthodologie de l'étude

Compte tenu de l'objectif poursuivi – définir la finalité de la prime d'activité et déterminer s'il s'agit d'un minimum social ou d'une incitation financière de retour à l'emploi – l'étude se limite aux revenus corrélés à l'activité du ménage qui les perçoivent. Sont ainsi pris en compte les revenus d'activité et les revenus de remplacement dont la détermination intègre pour partie ces revenus d'activité. Ne sont donc pas prises en compte les prestations sociales dont l'attribution n'est pas directement corrélée à l'activité.

Les trois premières colonnes des tableaux ci-après décrivent le calcul de la **base de ressources** servant à l'attribution de ces revenus de remplacement. Celle-ci se compose des revenus d'activité (exprimés en proportion de Smic net) et de certaines prestations sociales assimilées à des revenus professionnels. Il s'agit, pour les ménages qui sont locataires de leur logement, d'un forfait sur les aides personnalisées pour le logement (APL) perçues, ainsi que d'un forfait sur le complément familial (CF) majoré pour les ménages ayant charge d'enfant et d'un forfait sur l'allocation de soutien familial (ASF) pour les parents isolés. Ces forfaits sont décrits aux articles R. 844-3 et R. 844-4 du code de la sécurité sociale (CSS).

Les trois colonnes suivantes détaillent le montant des **revenus de remplacement corrélés à l'activité** des ménages. Le revenu de solidarité active (RSA) est calculé en tenant compte des différentes majorations de l'article R. 262-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) en fonction de la composition du foyer. Quant à la prime d'activité, sa formule de calcul intègre les modifications prévues par le décret du 3 octobre 2018 ainsi que les majorations de l'article D. 843-1 du CSS, les bonifications individuelles décrites à l'article D. 843-2 et la bonification supplémentaire annoncée par le PLF pour 2019.

Les trois dernières colonnes contiennent les **revenus consolidés**, qui distinguent les cas du revenu d'activité sans revenu de remplacement, du revenu d'activité augmenté du RSA et du revenu d'activité augmenté du RSA et de la prime d'activité. Ces trois montants intègrent le facteur fiscal, dont les effets sont de deux natures :

- l'application du quotient familial, majoré dans le cas d'une famille monoparentale, et qui permet d'exonérer d'IR la plupart des bénéficiaires de la prime d'activité concernés ;

- pour les bénéficiaires célibataires, l'entrée dans la première tranche de l'impôt sur le revenu (au taux d'imposition est de 14 %) à partir d'un revenu mensuel net supérieur à 1 243 euros¹.

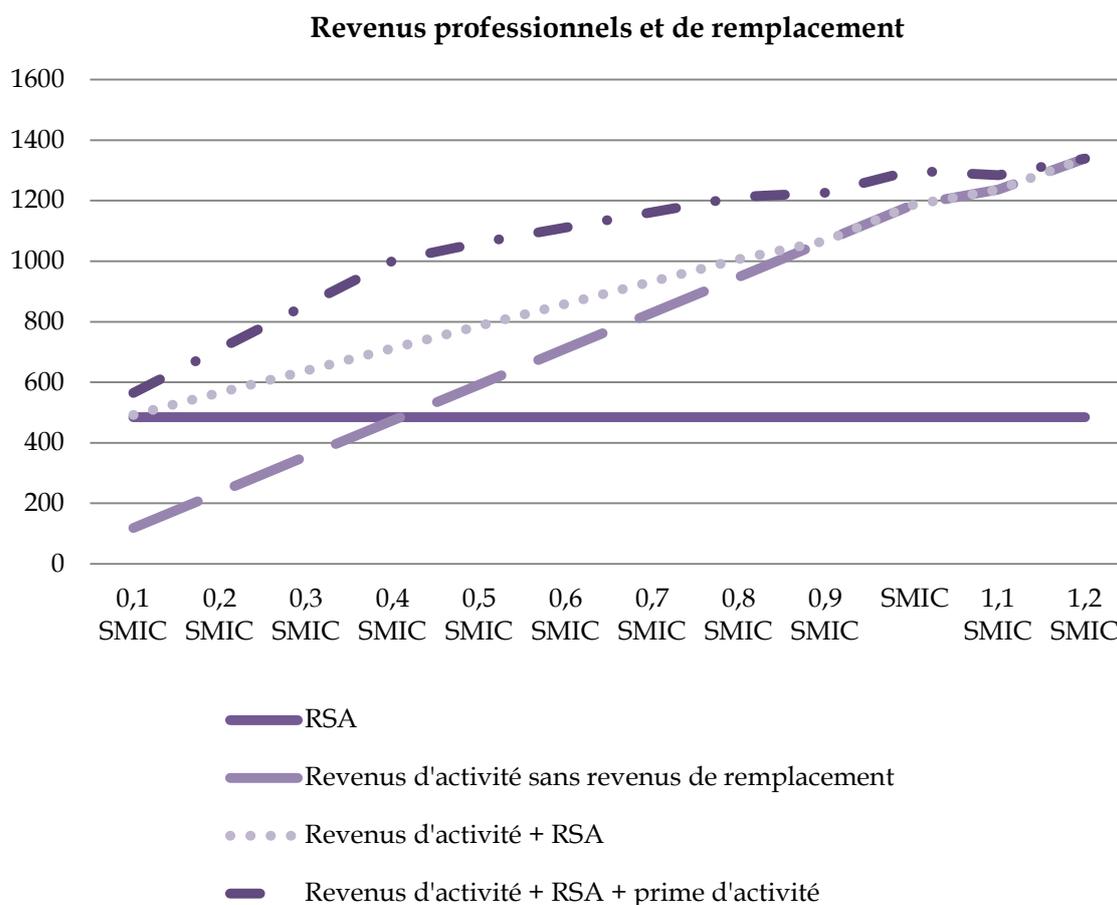
La comparaison de ces trois montants permet de déterminer la nature de la prime d'activité, selon l'échelle de revenu sur laquelle son action est la plus forte.

a) Les bénéficiaires célibataires : un soutien au pouvoir d'achat des petits salaires

Le premier cas est celui d'un **bénéficiaire célibataire** de la prime d'activité. Sa base de ressources, en plus de ses revenus d'activité, est augmentée d'un montant forfaitaire au titre des APL perçues. Il est par ailleurs assujéti à l'IR à partir d'un revenu égal à 1,1 Smic net.

	Base de ressources			Revenus de remplacement			Revenus agrégés nets d'IR		
	Revenus d'activité (A)	Revenus professionnels assimilés (B)	Base de ressources (A+B)	Revenu de solidarité active (C)	Prime d'activité (D)	Revenus de remplacement agrégés (C+D)	Cas 1 : sans revenu de remplacement (A)	Cas 2 : avec le RSA (A+C)	Cas 3 : avec le RSA et la prime d'activité (A+C+D)
0,1 SMIC	119	66	185	374	72	446	119	492	564
0,2 SMIC	237	66	303	329	145	473	237	566	710
0,3 SMIC	356	66	422	284	217	500	356	639	856
0,4 SMIC	474	66	540	239	289	528	474	713	1 002
0,5 SMIC	593	66	659	193	274	468	593	786	1 060
0,6 SMIC	711	66	777	148	252	400	711	859	1 111
0,7 SMIC	830	66	896	103	229	333	830	933	1 162
0,8 SMIC	948	66	1 014	58	206	265	948	1 006	1 213
0,9 SMIC	1 067	66	1 133	0	160	160	1 067	1 067	1 226
SMIC	1 185	66	1 251	0	134	134	1 185	1 185	1 299
1,1 SMIC	1 304	66	1 370	0	47	47	1 237	1 237	1 285
1,2 SMIC	1 422	66	1 488	0	41	41	1 339	1 339	1 339

¹ Seuil d'exonération de l'impôt sur le revenu pour un contribuable célibataire en 2018.



Source : Commission des affaires sociales

Un premier constat s'impose : les bénéficiaires célibataires, qui constituent la cible majoritaire de la prime d'activité, connaissent grâce à elle une **augmentation significative de leur niveau de vie**. On note également que l'effet incitatif de la prime d'activité prolonge celui du RSA-socle, qui cesse de produire ses effets à partir de 0,8 Smic. Le supplément apporté par la prime d'activité permet en effet de poursuivre l'incitation au retour à l'emploi au-delà de ce seuil, jusqu'à 1,2 Smic. Les chiffres du tableau ci-après montrent quant à eux qu'une prime d'activité de presque 160 euros peut continuer d'être perçue alors que le bénéficiaire est sorti du RSA.

En revanche, ce n'est pas dans les zones de rémunération où elle assure le relais du RSA, où on aurait pourtant pu souhaiter que son effet incitatif fût le plus affirmé, que la prime d'activité est la plus importante. Elle présente au contraire **ses niveaux les plus élevés dans la zone comprise entre 0,3 et 0,7 Smic**, où elle vient en renfort d'un RSA dont le niveau différentiel tend à substantiellement décroître, mais qui continue tout de même d'être versé.

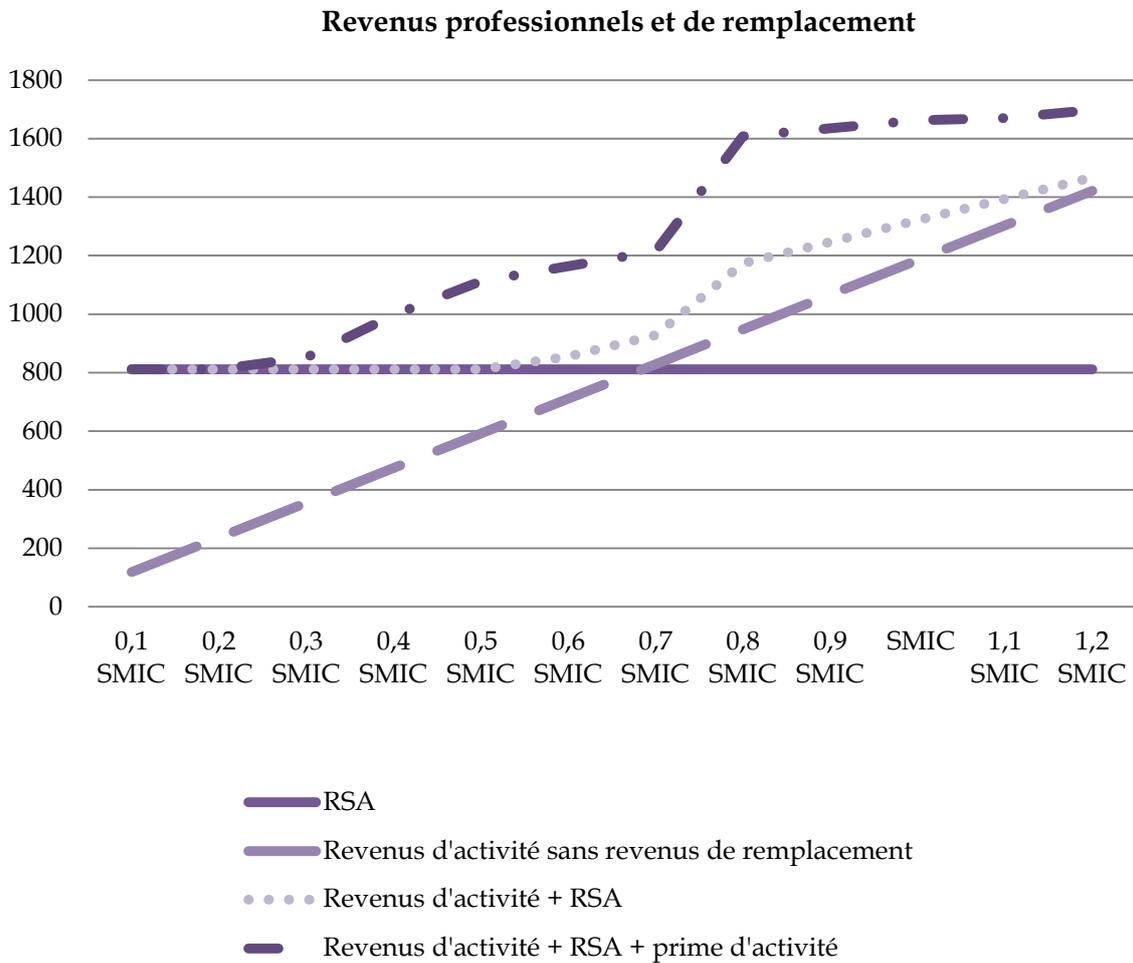
La prime d'activité ne prolonge en revanche pas ses effets incitatifs au-delà de 0,8 Smic, comme le montre l'aplanissement progressif de la courbe de revenu à partir de ce seuil. L'effet s'accélère à partir de 1,1 Smic, dans une zone de rémunération où la prime d'activité perçue est inférieure à la ponction subie au titre de l'IR. Elle ne présente alors plus qu'une très faible incitation à la recherche d'une activité plus rémunératrice.

De façon plus générale, le gain marginal lié à la prime d'activité est maximal dans la zone de rémunération comprise **entre 0,3 et 0,5 Smic**. Ce n'est qu'à l'intérieur de cette fourchette que les travailleurs sont financièrement incités à trouver des emplois plus rémunérateurs. Au-delà, l'incitation diminue.

b) Les familles monoparentales avec un enfant : une prime d'activité très incitative au retour à l'emploi

Le deuxième cas est celui d'une **famille monoparentale avec un enfant**. La base de ressources inclut un montant important de revenus professionnels assimilés, composés de trois forfaits au titre des APL, de l'ASF et du CF majoré.

	Base de ressources			Revenus de remplacement			Revenus agrégés nets d'IR		
	Revenus d'activité (A)	Revenus professionnels assimilés (B)	Base de ressources (A+B)	Revenu de solidarité active (C)	Prime d'activité (D)	Revenus de remplacement agrégés (C+D)	Cas 1 : sans revenu de remplacement (A)	Cas 2 : avec le RSA (A+C)	Cas 3 : avec le RSA et la prime d'activité (A+C+D)
0,1 SMIC	119	397	515	369	72	442	119	488	560
0,2 SMIC	237	397	634	324	145	469	237	561	706
0,3 SMIC	356	397	752	279	217	496	356	635	852
0,4 SMIC	474	397	871	234	289	523	474	708	997
0,5 SMIC	593	397	989	189	381	571	593	782	1 163
0,6 SMIC	711	397	1 108	144	477	622	711	855	1 333
0,7 SMIC	830	397	1 226	99	573	673	830	929	1 502
0,8 SMIC	948	225	1 173	226	434	660	948	1 174	1 608
0,9 SMIC	1 067	225	1 292	181	388	569	1 067	1 247	1 636
SMIC	1 185	225	1 410	136	342	478	1 185	1 321	1 663
1,1 SMIC	1 304	225	1 529	91	276	367	1 304	1 394	1 670
1,2 SMIC	1 422	225	1 647	46	230	275	1 422	1 468	1 697



Par rapport à la situation précédente, on constate d’abord que, sans la prime d’activité, l’effet incitatif au retour à l’emploi intervient tardivement, à partir de 0,6 Smic.

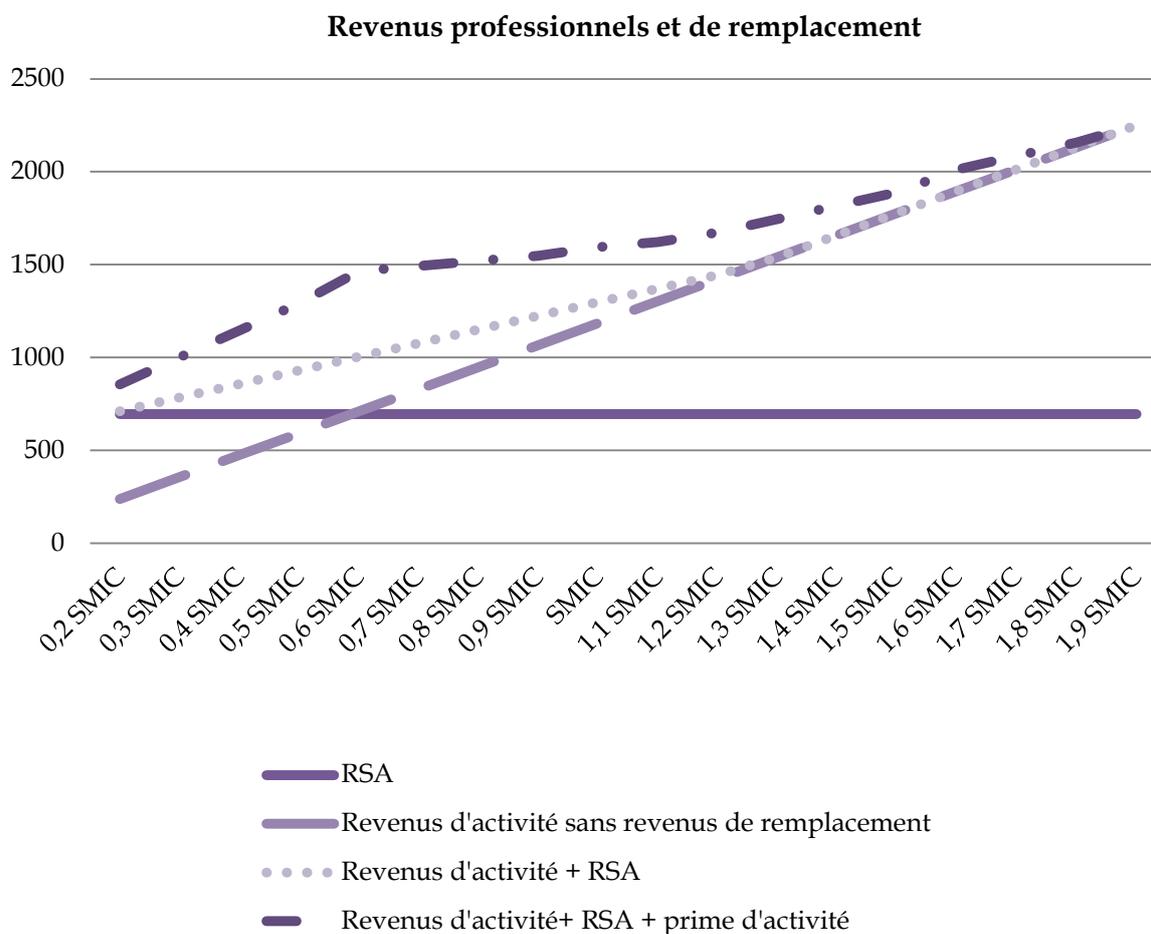
La prime d’activité joue alors un **rôle indéniablement incitatif**. Ses effets se constatent dès 0,3 Smic. Elle atteint son niveau maximal dans une zone de rémunération bien supérieure à celle du cas des bénéficiaires célibataires, à savoir entre 0,7 et 0,9 Smic. On note également que, contrairement au cas précédent, la prime d’activité d’une famille monoparentale connaît une décélération par rapport aux revenus d’activité beaucoup plus tardive.

L’important pallier que l’on constate autour de 0,8 Smic s’explique par la diminution de la base de ressources résultant de la fin du complément familial majoré et le relais plus que proportionnel assuré par le RSA (également majoré) et la prime d’activité.

c) Les couples biactifs sans enfant : une trappe à inactivité à partir de 0,8 Smic

Le troisième cas est celui d'un couple biactif sans enfant. Dans ce cas, les montants forfaitaires servant au calcul des revenus minimum garantis ne sont majorés que de 50 %, conformément au postulat d'économies d'échelle engendrées par la conjugalité des bénéficiaires de minimas sociaux. Cette modalité de calcul peut avoir d'importants effets, dès lors qu'un mécanisme d'incitation financière de retour à l'emploi est arrimé à une base calculée d'après les règles des minima sociaux.

	Base de ressources			Revenus de remplacement			Revenus agrégés nets d'IR		
	Revenus d'activité (A)	Revenus professionnels assimilés (B)	Base de ressources (A+B)	Revenu de solidarité active (C)	Prime d'activité (D)	Revenus de remplacement agrégés (C+D)	Cas 1 : sans revenu de remplacement (A)	Cas 2 : avec le RSA (A+C)	Cas 3 : avec le RSA et la prime d'activité (A+C+D)
0,2 SMIC	237	132	369	473	145	618	237	710	855
0,3 SMIC	356	132	488	428	217	645	356	783	1 000
0,4 SMIC	474	132	606	383	289	672	474	857	1 146
0,5 SMIC	593	132	725	338	361	699	593	930	1 292
0,6 SMIC	711	132	843	293	477	770	711	1 004	1 466
0,7 SMIC	830	132	962	248	415	663	830	1 077	1 493
0,8 SMIC	948	132	1 080	203	369	572	948	1 151	1 520
0,9 SMIC	1 067	132	1 199	158	323	481	1 067	1 224	1 547
SMIC	1 185	132	1 317	113	297	410	1 185	1 298	1 595
1,1 SMIC	1 304	132	1 436	68	251	318	1 304	1 371	1 622
1,2 SMIC	1 422	132	1 554	23	228	251	1 422	1 445	1 673
1,3 SMIC	1 541	132	1 673	0	205	205	1 541	1 541	1 745
1,4 SMIC	1 659	132	1 791	0	159	159	1 659	1 659	1 818
1,5 SMIC	1 778	132	1 910	0	113	113	1 778	1 778	1 890
1,6 SMIC	1 896	132	2 028	0	117	117	1 896	1 896	2 013
1,7 SMIC	2 015	132	2 147	0	71	71	2 015	2 015	2 085
1,8 SMIC	2 133	132	2 265	0	24	24	2 133	2 133	2 157
1,9 SMIC	2 252	132	2 384	0	0	0	2 252	2 252	2 252



Source : Commission des affaires sociales

Les effets de la prime d'activité sur un couple de biactifs sans enfant sont proches de ceux observés sur un bénéficiaire célibataire. La prime ne prend le relais du RSA, dont les effets s'éteignent à partir de 1,2 Smic, qu'à un très faible niveau et ses montants maximaux se repèrent entre 0,6 et 0,8 Smic, donc en soutien au pouvoir d'achat des couples de travailleurs les plus précaires.

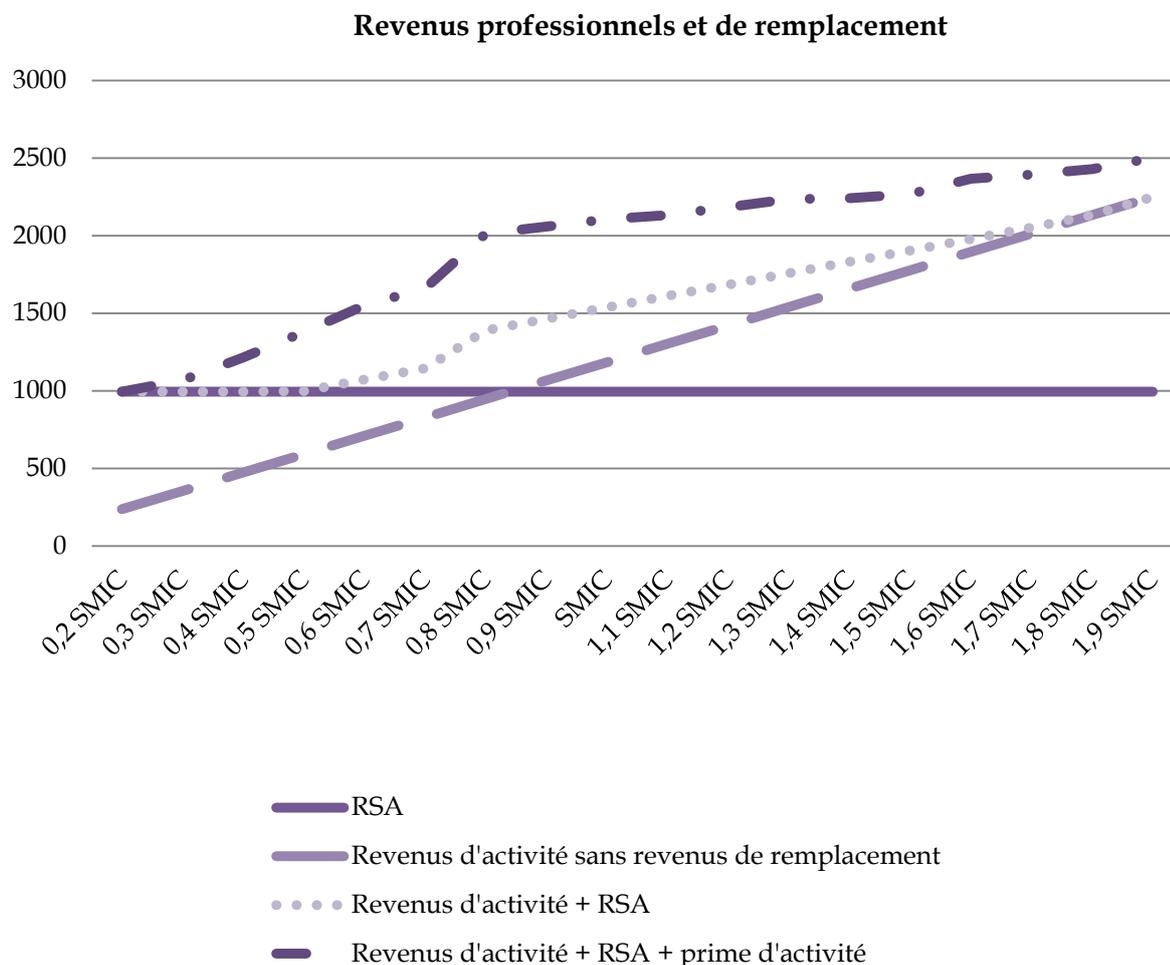
La zone des effets maximaux se trouve plus concentrée que dans le cas d'un bénéficiaire célibataire, en raison du ralentissement plus précoce des effets de la prime. Ce dernier trouve son explication dans la limitation à 50 % de la majoration du montant forfaitaire de la prime que les couples d'allocataires sont autorisés à appliquer. L'alignement de la prime d'activité sur le droit commun des minima sociaux se justifie certes par les économies d'échelle engendrées par la conjugalité des bénéficiaires, mais ne tient donc pas compte de la dimension individuelle de la recherche d'emploi.

Plus grave que dans le cas précédent, on observe **un effet manifestement désincitatif autour de 0,8 Smic**, lorsque l'augmentation du revenu d'activité se traduit par une diminution nette des revenus de remplacement. En raison de la modification de base de ressources, une augmentation de la rémunération du couple de 0,1 point de Smic entraîne une baisse plus importante du revenu de remplacement versé. Cette désincitation s'explique en grande partie par les effets contradictoires de la formule de calcul de la prime d'activité, dont l'augmentation de la composante individualisée ne compense plus la diminution de la composante familialisée.

d) Les couples biactifs avec deux enfants : la taille du foyer restitue l'effet incitatif de la prime d'activité

Le dernier cas est celui d'un couple biactif avec deux enfants. Les effets précédemment évoqués dans le cas d'un couple sans enfant s'y trouvent fortement atténués par l'augmentation de la base de ressources sous le double impact de revenus professionnels assimilés plus élevés et de revenus de remplacement surévalués.

	Base de ressources			Revenus de remplacement			Revenus agrégés nets d'IR		
	Revenus d'activité (A)	Revenus professionnels assimilés (B)	Base de ressources (A+B)	Revenu de solidarité active (C)	Prime d'activité (D)	Revenus de remplacement agrégés (C+D)	Cas 1 : sans revenu de remplacement (A)	Cas 2 : avec le RSA (A+C)	Cas 3 : avec le RSA et la prime d'activité (A+C+D)
0,2 SMIC	237	363	600	542	145	686	237	779	923
0,3 SMIC	356	363	718	497	217	714	356	852	1 069
0,4 SMIC	474	363	837	452	289	741	474	926	1 215
0,5 SMIC	593	363	955	407	381	788	593	999	1 381
0,6 SMIC	711	363	1 074	362	477	839	711	1 073	1 550
0,7 SMIC	830	363	1 192	317	550	866	830	1 146	1 696
0,8 SMIC	948	191	1 139	443	622	1 065	948	1 391	2 013
0,9 SMIC	1 067	191	1 258	398	694	1 093	1 067	1 465	2 159
SMIC	1 185	191	1 376	353	569	922	1 185	1 538	2 107
1,1 SMIC	1 304	191	1 495	308	523	831	1 304	1 612	2 134
1,2 SMIC	1 422	191	1 613	263	500	763	1 422	1 685	2 185
1,3 SMIC	1 541	191	1 732	218	477	695	1 541	1 759	2 236
1,4 SMIC	1 659	191	1 850	173	411	584	1 659	1 832	2 243
1,5 SMIC	1 778	191	1 969	128	364	493	1 778	1 906	2 270
1,6 SMIC	1 896	191	2 087	83	389	472	1 896	1 979	2 368
1,7 SMIC	2 015	191	2 206	38	343	381	2 015	2 053	2 395
1,8 SMIC	2 133	191	2 324	0	296	296	2 133	2 133	2 429
1,9 SMIC	2 252	191	2 443	0	250	250	2 252	2 252	2 502



Source : Commission des affaires sociales

On observe, pour le cas des couples biactifs avec enfants, de grandes différences par rapport aux couples biactifs sans enfant. La première est un décalage important des niveaux maximaux de la prime vers des niveaux plus importants de rémunération, permettant ainsi d'inciter le couple à chercher des emplois rémunérateurs sans risquer la désincitation du conjoint.

La seconde est un important écart entre la courbe de revenu avec et sans prime d'activité, alors qu'elles opéraient un rapprochement important dès 1,1 Smic pour le cas des couples sans enfant. On constate ainsi sans difficulté l'**effet pleinement opérant du caractère incitatif de la prime**.

Ces deux effets s'expliquent principalement par l'**application du quotient familial** aux revenus fiscaux d'un couple biactif avec enfants. Ce dernier empêche l'entrée dans la première tranche de l'imposition sur les revenus de neutraliser les gains liés à la prime.

e) Conclusions : une concurrence avec les dispositifs de la politique familiale insuffisamment prise en compte

Les conclusions de l'étude de ces quatre cas mènent votre rapporteur à distinguer deux grandes catégories d'effets de la prime d'activité sur les foyers bénéficiaires, qui diffèrent fondamentalement selon que le foyer est éligible à des dispositifs spécifiques relatifs à sa composition (majoration de la base de ressources, majoration du montant forfaitaire des revenus de remplacement et quotient familial).

De façon générale, la prime d'activité **remplit davantage sa mission de soutien au pouvoir d'achat dans les cas où le foyer n'a pas d'enfant à charge**, au détriment de l'incitation financière de retour à l'emploi. Inversement, les foyers qui **bénéficient déjà d'allègements fiscaux et de majorations** liés aux enfants dont ils ont la charge se trouvent **davantage incités à la recherche d'un emploi plus rémunérateur** par la prime d'activité.

Un trait commun relie les effets de la prime d'activité sur les foyers bénéficiaires qui n'ont pas charge d'enfant : le montant maximal apporté par la prime vient essentiellement en soutien des revenus des travailleurs les plus précaires, et l'effet incitatif de la prime ne relaie que très faiblement celui du RSA-socle lorsque l'éligibilité à ce dernier s'interrompt.

Pour les deux cas des bénéficiaires célibataires et des couples biactifs sans enfant, il est donc possible de considérer la prime d'activité comme un **simple surcroît de RSA**, consistant essentiellement en une mesure de lutte contre la pauvreté et fort peu incitative à la reprise d'un emploi. C'est en cela que votre rapporteur soutient que la prime d'activité n'opère pour ces publics qu'un simple **effet de translation** par rapport au RSA-socle : alors que ce dernier lutte contre la désincitation à l'inactivité, **elle échoue à inciter à la sortie du travail précaire**.

Les conclusions de votre rapporteur sont différentes pour le cas des foyers bénéficiaires ayant charge d'enfants. Les effets de la prime d'activité semblent y bénéficier du **triple impact multiplicateur de l'augmentation de la base de ressources, du quotient familial et de la majoration spécifique du montant forfaitaire** de la prime appliquée aux familles monoparentales et aux couples biactifs avec enfants (30 % pour le premier enfant, puis 40 % pour chacun des suivants).

Par conséquent, les effets maximaux de la prime sont prolongés vers des niveaux plus élevés de rémunération que pour le cas des foyers sans enfant et connaissent un ralentissement moins précoce que dans les cas précédents. C'est donc à la seule condition de son **cumul avec les outils propres à la politique familiale** que la prime d'activité remplit son objectif d'incitation financière de retour à l'emploi.

Au regard de ces quatre exemples, votre rapporteur ne peut aller que dans le sens des conclusions qu'il avait esquissées l'an dernier, selon lesquelles **la prime d'activité ne peut efficacement satisfaire le double objectif que ses concepteurs lui ont assigné**. En l'occurrence, le choix fut fait, visible dans les caractéristiques de la prime, de la placer au rang des minima sociaux et ainsi de la concentrer sur les niveaux de rémunération des travailleurs les plus précaires. Il faut toutefois isoler le cas particulier des familles monoparentales, qui représentent près du quart des bénéficiaires de la prime, et pour lequel la prime remplit manifestement un rôle d'incitation financière de retour à l'emploi.

L'incompatibilité des deux objectifs de la prime d'activité s'explique en grande partie par **sa concurrence avec les effets des majorations liées à la composition des foyers éligibles**.

Pour les deux cas étudiés où les bénéficiaires de la prime n'ont pas d'enfant à charge, la prime se borne à jouer le rôle d'un supplément du RSA, sorte de « quotient social ». Pour le cas où les bénéficiaires ont charge d'enfant, on constate au contraire une certaine complémentarité des effets de la prime avec ceux du quotient familial.

Les inflexions portées par le PLF pour 2019 orientent résolument la prime d'activité vers un dispositif d'incitation financière au retour à l'emploi. Compte tenu des observations faites par votre rapporteur pour avis, le débat mérite tout de même d'être tenu dans le cadre de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté : la prime remplit également un rôle de soutien aux revenus les plus modestes qu'il convient de préciser et de rendre compatible avec ses nouveaux objectifs.

B. LES RISQUES LIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE

L'aide alimentaire permet de mettre à disposition des personnes les plus démunies des denrées qui sont distribuées par des réseaux associatifs nationaux ou locaux. Il s'agit d'un dispositif qui a bénéficié en 2017 à 5,5 millions d'euros, représentant à peu près d'1,5 milliard d'euros, dont seulement un tiers de financements publics.

Pour 2019, les crédits budgétaires nationaux sont relativement stables par rapport à 2018 (ils passent de 51,9 millions d'euros à 51,6 millions d'euros).

La principale source d'inquiétude exprimée par votre rapporteur pour avis a trait aux crédits relatifs à la contribution nationale de la France au fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). Ce fonds, qui participe de la politique de cohésion de l'Union européenne, représente près de 30 % des denrées fournies aux quatre grandes associations nationales de distribution de l'aide alimentaire.

Le FEAD : un dispositif vital

Le fonds européen d'aide aux plus démunis soutient les actions menées par les pays de l'UE pour apporter une assistance matérielle aux plus démunis. Il s'agit notamment de denrées alimentaires, de vêtements et d'autres biens essentiels à usage personnel, tels que des chaussures, du savon ou du shampoing.

La Commission européenne a approuvé les programmes nationaux pour la période 2014-2020. Sur cette base, les autorités nationales adoptent les décisions individuelles qui permettront aux organisations partenaires (souvent associatives) de fournir une assistance.

Les pays de l'UE sont libres de choisir, en fonction de leur situation, le type d'aide qu'ils souhaitent apporter (aide alimentaire ou aide matérielle de base, ou une combinaison des deux), et comment ils se procurent et distribuent les produits.

Les autorités nationales peuvent acheter la nourriture et les autres produits elles-mêmes, et puis les livrer aux organisations partenaires, ou fournir une aide financière à ces dernières pour qu'elles se chargent des achats. Les organisations partenaires qui achètent les produits elles-mêmes peuvent les distribuer directement ou demander l'aide d'autres organisations. Les organisations partenaires sont des organismes publics ou des organisations non gouvernementales sélectionnées par les autorités nationales sur la base de critères objectifs et transparents établis à l'échelle nationale.

Le financement de ce fonds repose sur le principe d'une participation obligatoire des États membres, avec réaffectation de la contribution aux plus démunis si un pays décide de ne pas utiliser le fonds. De même, le taux de financement des programmes soutenus par le FEAD est de 85% des dépenses engagées. En outre, les pays de l'UE doivent cofinancer au minimum 15 % du coût de leur programme national.

En termes réels, plus de 3,8 milliards d'euros sont alloués au Fonds pour la période 2014-2020. La France bénéficie de 500 millions d'euros sur la période 2014-2020, soit un peu plus de 83 millions d'euros par an.

C. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : L'ÉTAT RESTE ATTENDU

1. Une phase d'évaluation dont le coût est important, mais se stabilise

Le phénomène en accroissement constant de l'arrivée sur le territoire national de mineurs non accompagnés (MNA), précédemment appelés mineurs isolés étrangers, pose un **problème financier inédit**.

Bien que relevant de la compétence départementale au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la prise en charge sociale des MNA doit nécessairement être précédée d'une **phase d'évaluation de leur minorité** et, partant, d'un **hébergement d'urgence**. Cette première étape de leur arrivée sur le territoire national donne lieu à des conflits de compétence entre État et départements et, selon les délais de vérification de la minorité du jeune, peuvent durer plusieurs semaines.

Les crédits portés par le projet de loi de finances ont l'ambition, depuis 2016, d'alléger la charge des départements relative à cette phase d'évaluation de la minorité et de l'hébergement d'urgence. L'estimation de son coût global, en raison des délais variables et du défaut de consolidation des coûts, n'est pour l'heure possible que par déduction.

Estimation de la prise en charge de l'évaluation et de l'hébergement d'urgence

	2016	2017
Coût de la prise en charge globale des MNA (estimation de l'ADF¹)	1 milliard d'euros	1,25 milliard d'euros
- coût de la prise en charge au titre de l'ASE (chiffres de la MMNA²)	402,7 millions d'euros (50 000 euros x 8 054 MNA)	745,4 millions d'euros (50 000 euros x 14 908 MNA)
= coût de la prise en charge de l'évaluation et de l'hébergement d'urgence	597,3 millions d'euros	504,6 millions d'euros
<i>Nombre d'évaluations</i>	20 000	25 000
<i>Coût de l'évaluation</i>	29 865 euros/an 82 euros/jour	20 184 euros/an 55,3 euros/jour

Source : ADF, MMNA, Commission des affaires sociales

À partir de l'estimation du coût global donnée par l'ADF, deux constats peuvent être tirés :

- le coût de l'évaluation et de l'hébergement d'urgence de tous les jeunes migrants se prétendant mineurs est extrêmement **élevé**, ce qui requiert une participation de l'État ;

- ce coût connaît une diminution importante en 2017, illustrant probablement la mobilisation de **solutions d'hébergement de moindre coût**.

Le nombre escompté de MNA à prendre en charge en 2018 n'est pas encore connu. Ils étaient un peu plus de 25 000 MNA en décembre 2017, et la DGCS estime l'augmentation du flux d'entrée à environ 15 %, ce qui porterait leur nombre à presque **29 000 en 2018**. A rythme constant, on atteindrait ainsi presque 35 000 MNA en 2020, alors que l'ADF annonce un chiffre plus proche des 40 000.

¹ Assemblée des départements de France.

² Mission Mineurs non accompagnés du ministère de la justice.

2. Un niveau des crédits alloués par l'État en augmentation, mais encore insuffisant

Un protocole d'accord¹ du 31 mai 2013 a prévu la prise en charge par l'État d'une partie des dépenses supportées par les départements au titre de la période d'évaluation, à hauteur de **250 euros par jour et dans la limite des cinq jours de recueil administratif provisoire prévus par le code de l'action sociale et des familles**. Cet accord a été consacré par le décret du 24 juin 2016², qui charge le comité de gestion du **fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE)** de définir les modalités de remboursement forfaitaire par l'État au département.

	2013	2014	2015	2016	2017
Dotations du FNFPE à la prise en charge des MNA (en euros)	10 365 266	8 671 750	12 296 750	16 500 000	20 147 450

Source : Agence des services de paiement

L'aggravation notable du phénomène en 2017 a conduit l'État à dégager un financement de **132 millions d'euros** pour 2018 au titre de **l'évaluation et de l'hébergement d'urgence**.

Par un arrêté du 23 juillet 2018³, l'État apporte un **financement exceptionnel** aux départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. Ce montant est fixé à 12 000 euros par jeune supplémentaire pris en charge par l'ASE. Le total atteint 96,06 millions d'euros. Cette aide n'est toutefois pas venue en soutien de l'évaluation et de l'hébergement d'urgence, mais de **la prise en charge par l'ASE**.

Les négociations menées avec l'ADF au début de 2018, confirmées par un courrier de la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales au président de l'ADF, semblent avoir débouché sur deux résultats :

- la **participation de l'État au financement de la mise à l'abri et de l'hébergement** devrait être profondément modifiée par rapport à ce que prévoit le décret du 24 juin 2016. L'État apportera une aide forfaitaire de 500 euros par jeune à évaluer et s'y ajoutera une participation pour la mise à l'abri d'urgence pendant 23 jours, d'un montant de 90 euros par jour pendant 14 jours, réduit à 20 euros entre le 15^e et le 23^e jour ;

¹ Le rapport conjoint IGSJ/Igas/IGA de 2014 rappelait que la compensation par l'État des charges relatives aux MNA ne présentait **aucun caractère obligatoire**, l'évaluation de ces publics ne résultant pas d'un transfert de compétence mais de la compétence désignée du conseil départemental.

² Décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de l'article L. 221-2-2 du code de l'action sociale et des familles et relatif à l'accueil et aux conditions d'évaluation de la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

³ Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'Etat pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017.

- la **participation partielle de l'État aux dépenses de l'ASE**, consacrée par l'arrêté du 23 juillet 2018, est pérennisée alors qu'elle était exceptionnelle. Elle tombe toutefois à 6 000 euros, et uniquement pour la moitié des MNA supplémentaires admis à l'ASE l'année précédente. La ministre a néanmoins souhaité relever cette proportion de 50 % à 75 %.

Aux termes du PLF pour 2019, l'ensemble de ces annonces devrait être couvert par un montant de **141,2 millions d'euros**, soit seulement 9,2 millions d'euros de plus qu'en 2018.

La ministre évoque par ailleurs une augmentation du concours financier de l'État « *au titre de la phase de mise à l'abri et d'évaluation de minorité pour les départements qui concluront avec le représentant de l'État et le procureur de la République un protocole expérimental d'accueil et de prise en charge des MNA* », sans en préciser le chiffrage. Le conditionnement de cette aide annoncée à la signature d'un protocole paraît discutable au regard de la liberté d'administration des collectivités territoriales.

Votre rapporteur pour avis estime, conjointement aux avis exprimés par la plupart des acteurs concernés, que **les crédits actuellement prévus seront notoirement insuffisants par rapport aux besoins exprimés par les départements.**

D. PERSPECTIVES POUR UNE STRATÉGIE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : QUELQUES MESURES ÉPARSES MAIS PEU DE VISION

1. Les éléments de la stratégie

Le Président de la République a annoncé, le 13 septembre 2018, une stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté qui guidera l'action du Gouvernement pour les quatre années à venir.

La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a été élaborée à l'issue d'une **très large concertation**. Cette première phase a permis la rencontre de près de 2 000 acteurs et la visite de plus de 40 structures, dans le cadre d'une dizaine de journées de concertation en territoires. Une consultation en ligne a par ailleurs permis de recueillir 7 200 contributions, dont 3 200 de personnes ayant vécu ou vivant une situation de pauvreté. Entre janvier et mars 2018, six groupes de travail thématiques présidés par des élus et des responsables associatifs se sont réunis.

La « stratégie pauvreté » porte **deux ambitions majeures** :

- « *l'investissement social, l'éducation et la formation* », pour « *rompre avec le déterminisme de la pauvreté* » ;
- « *l'accompagnement et l'émancipation sociale par l'emploi* ».

Elle repose sur *cinq engagements, étagés selon les différents âges de survenance de la pauvreté* :

- **l'égalité des chances** dès les premiers pas pour rompre avec **la reproduction de la pauvreté**. En particulier sera mis en place un plan de formation et un nouveau référentiel pour 600 000 professionnels de la petite enfance afin de favoriser le développement de l'enfant et l'apprentissage du langage avant l'école maternelle. 300 crèches à vocation d'insertion professionnelle seront créées d'ici 2020 ;

- la **garantie des droits fondamentaux des enfants** : la stratégie a pour objectif de diviser par deux d'ici à 2022 le taux de privation matérielle des enfants pauvres. À cette fin, la stratégie promeut une alimentation équilibrée pour tous (petit-déjeuner pour tous dans les écoles et tarification sociale des cantines), le déploiement de maraudes mobilisant des services de l'aide sociale à l'enfance et des services chargés de la mise à abri des familles et des enfants ;

- un **parcours de formation garanti pour tous les jeunes** : à cette fin, le Gouvernement instaurera une obligation de formation pour tous les jeunes jusqu'à 18 ans. En outre, 500 000 jeunes seront accompagnés en « garantie jeunes » ;

- des **droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité**. Cet engagement vise à moderniser la délivrance des prestations sociales en favorisant les échanges d'information entre les acteurs. Par ailleurs, le montant des prestations sociales (prime d'activité, aide au paiement d'une complémentaire santé) doit connaître une revalorisation importante ;

- enfin, **l'accompagnement de tous vers l'emploi** : une « garantie d'activité », combinant accompagnement social renforcé et insertion dans l'emploi, sera proposée à 300 000 allocataires par an. 100 000 salariés supplémentaires seront accueillis dans le service de l'insertion par l'activité économique. Pour généraliser l'accompagnement vers l'emploi, l'État sera garant du service public de l'insertion.

La traduction budgétaire de ces engagements dépasse largement les stricts contours de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et s'inscrit dans une **vision résolument interministérielle**.

Perspectives budgétaires pour la stratégie pauvreté sur le quinquennat

(en millions d'euros)

	Ministère	Montant
Rupture de la reproduction de la pauvreté	Solidarités/Travail	1 239
Garantie des droits fondamentaux des enfants	Solidarités	271
Parcours de formation garanti pour tous les jeunes	Solidarités/Travail	439
Prestations sociales plus accessibles et plus incitatives	Solidarités	4 968
Accompagnement de tous vers l'emploi	Solidarités/Travail	1 034
Autres actions	Solidarités	117
Fonds d'investissement social	Travail	100
Programme d'investissement compétences « formation, insertion par l'activité économique »	Travail	240
Programme d'investissement compétences « repérage des invisibles »	Travail	100
Total		8 508

Source : Questionnaire budgétaire

Présenté autrement, le Gouvernement annonce trois principaux leviers budgétaires :

- **3,9 milliards d'euros** de revalorisation de la prime d'activité ;
- **2,5 milliards d'euros** d'accompagnement vers l'emploi ;
- **2,1 milliards d'euros** consacrés à la prévention de la pauvreté.

La traçabilité de ces montants au sein du budget de l'État n'est pas toujours aisée. La création d'une **nouvelle action budgétaire n° 19** au sein du programme 304 ne résume pas l'intégralité des mesures entreprises, dont de nombreuses se retrouvent au **programme 102** de la mission « Travail et emploi » – sans pour autant qu'une action budgétaire y ait été dédiée.

Cette action n° 19 reçoit en 2019 une dotation de 171 millions d'euros.

Votre rapporteur pour avis identifie, à l'examen de cette stratégie, deux risques principaux :

- compte tenu des incidences encore mal maîtrisées de la **prime d'activité** en termes d'incitation financière au retour à l'emploi, il paraît **imprudent d'investir près de la moitié du budget total de la « stratégie pauvreté » du quinquennat dans l'augmentation de cette prestation**. Une étude affinée de ses impacts aurait dû précéder un tel investissement ;

- de façon plus générale, votre rapporteur pour avis craint que les arbitrages budgétaires de la « stratégie pauvreté » soient excessivement consacrés à l'incitation à la reprise d'activité, et insuffisamment à la lutte réelle contre la pauvreté. Le RSA n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune annonce de revalorisation particulière, et la concentration sur la prime d'activité des efforts de lutte contre la pauvreté monétaire risque de privilégier les personnes touchant des revenus d'activité autour du Smic **au détriment de ceux touchant des revenus inférieurs**.

2. Les risques du revenu universel d'activité

Parallèlement à la « stratégie pauvreté », qui porte l'essentiel des mesures budgétaires de lutte contre la pauvreté, une réforme essentiellement paramétrique, mais aux impacts cruciaux, est engagée à l'horizon 2020 : le rapprochement de diverses allocations de solidarités sous la forme d'un « **revenu universel d'activité** ».

De nombreux travaux récents ont démontré l'intérêt d'une rationalisation de la distribution des différents minima sociaux et se sont tous faits les défenseurs d'une allocation unique ou, au moins, d'un socle commun de versement. Les prestations concernées par le rapprochement envisagé par le Gouvernement seraient notamment le RSA, la prime d'activité, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et les aides personnalisées pour le logement (APL).

Bien que défenseur de la simplification de l'attribution des minima sociaux, votre rapporteur pour avis souhaite avertir sur un point. Le rapprochement du droit commun de différents minima, initialement conçus pour répondre aux besoins de publics spécifiques, peut poser d'importantes difficultés.

Le droit commun des minima sociaux, qui rend la solidarité nationale subsidiaire par rapport à la solidarité familiale, repose sur le **postulat d'une économie d'échelle importante engendrée par la conjugalité**. Ce postulat n'est pas transposable, pour des raisons évidentes, aux situations où l'une des personnes du couple présente un handicap. Votre rapporteur pour avis tient à ce titre à rappeler que les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires atteints de handicap.

3. La lutte contre la pauvreté dans un cadre décentralisé

Un autre risque identifié par votre rapporteur pour avis relatif au succès de la « stratégie pauvreté » concerne les **acteurs de son pilotage**. Contrairement à la stratégie menée par le Gouvernement précédent, qui avait notamment porté l'effort sur les allocations individuelles de solidarité en partenariat avec les conseils départementaux, cette nouvelle stratégie se concentre presque exclusivement sur les **leviers d'action de l'État**.

Deux indices sont, pour votre rapporteur pour avis, révélateurs de cette inflexion :

- la **récupération annoncée par l'État du service public de l'insertion** ;
- sur les 171 millions d'euros de l'action budgétaire n° 19, 135 millions d'euros financeront un fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi à destination des conseils départementaux, mais dont les crédits ne leur seront accessibles qu'à condition d'une contractualisation préalable.

Le résultat de cette nouvelle « stratégie pauvreté » dépendra assurément de la coordination des acteurs publics concernés. Il convient d'en définir dès maintenant les termes stratégiques afin d'éviter les risques de blocage.

II. LE PROGRAMME 157 : L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS GLISSE VERS UN REVENU DE REMPLACEMENT DE DROIT COMMUN

A. DEUX MESURES PARAMÉTRIQUES QUI SUSCITENT L'INQUIÉTUDE

1. La modification des modalités d'attribution : l'exclusion potentielle d'allocataires en couple

À l'issue du premier comité interministériel du handicap (CIH) du quinquennat a été annoncée la revalorisation en deux étapes de l'AAH à 900 euros, conformément à un engagement du Président de la République. La première étape a fait passer le montant maximal de l'AAH à **860 euros au 1^{er} novembre 2018**, puis à **900 euros au 1^{er} novembre 2019**.

Par ailleurs, le Gouvernement prend prétexte du droit commun du versement de minima sociaux à un couple comprenant au moins un bénéficiaire pour justifier l'annonce d'un abaissement progressif du plafond de ressources d'éligibilité à l'AAH. Il prévoit ainsi que le plafond de ressources d'un couple comprenant un bénéficiaire de l'AAH ne sera plus doublé, soit majoré de 100 %, mais majoré de 90 % pour l'exercice 2018, puis de 80 % pour l'exercice 2019.

La commission des affaires sociales avait identifié un risque concernant le nombre de bénéficiaires en couple qui, exclus de l'éligibilité à l'AAH, ne bénéficieraient donc pas de sa revalorisation individuelle.

Le PLF pour 2018 avançait une proportion de 23 % des allocataires de l'AAH en couple ; appliquée au nombre anticipé total de bénéficiaires pour 2018 de 1 161 400¹, cette proportion donne un **chiffre prospectif de 267 120 bénéficiaires de l'AAH en couple pour 2018**. Le Gouvernement avait assuré que 155 000 bénéficiaires de l'AAH en couple verraient les effets de l'abaissement du plafond de ressources compensés par la revalorisation. On en déduit que **les allocataires de l'AAH en couple perdants à la réforme seront en 2019 au minimum d'environ 112 000**.

Les chiffres actuellement disponibles ne permettent pas d'anticiper les impacts de la réforme de l'abaissement du plafond de ressources. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) n'est toujours pas en mesure de confirmer ces effets. Elle a toutefois précisé à votre rapporteur pour avis que la revalorisation du plafond de ressources n'entraînerait en aucun cas l'exclusion de l'AAH de bénéficiaires actuels.

Pour les bénéficiaires futurs, la réforme du coefficient multiplicateur du plafond de ressources ne manquera néanmoins pas d'affecter leur éligibilité au dispositif.

¹ D'après le PLF pour 2019.

L'impact de la réforme du plafond de ressources de l'AAH pour un couple

Avant la réforme, le plafond de ressources était porté à **1 638 euros**, les deux membres du couple pouvant individuellement toucher jusqu'à 819 euros.

Une fois la réforme appliquée et après revalorisation du plafond en 2018, le plafond pour un couple ne sera plus que de **1 625 euros** ($860 + 90 \% * 860$), contre 1 720 euros selon les règles actuelles.

En 2019, avec la revalorisation du montant individuel à 900 euros et l'abaissement du plafond de ressources du couple à 80 %, le plafond sera égal à **1 629 euros** ($900 + 80 \% * 900$), contre 1 800 euros selon les règles actuelles.

En 2018, pour une frange des bénéficiaires futurs de l'AAH, les personnes en couple dont les revenus du ménage sont compris entre 1 625 euros et 1 720 euros ne bénéficieront pas d'une revalorisation à laquelle ils auraient eu droit sans modification du coefficient multiplicateur. On pourrait objecter à votre rapporteur pour avis qu'il s'agit d'une exclusion fictive, puisqu'elle n'opère aucune restriction à droit constant. Il n'empêche que **la revalorisation, si elle s'était précisément exercée à droit constant, aurait indéniablement concerné un public plus large.**

2. La fusion des deux compléments de l'AAH

En plus de l'AAH, la loi prévoit le versement de deux compléments de ressources pour des cas bien précis.

L'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale définit le **complément de ressources (CR)** comme un montant complémentaire de l'AAH attribué aux allocataires dont l'incapacité permanente est supérieure à 80 %, qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui disposent d'un logement indépendant. Le montant mensuel du CR est fixé à **179,31 euros**.

L'article L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale prévoit une **majoration pour la vie autonome (MVA)** versée aux bénéficiaires de l'AAH qui n'exercent pas d'activité professionnelle et qui disposent d'un logement indépendant **pour lequel ils reçoivent une aide personnelle au logement**. Le montant mensuel de la MVA est de **104,77 euros**.

La majoration pour la vie autonome n'est pas cumulable avec le complément de ressources : l'allocataire qui remplit les conditions pour l'octroi de ces deux avantages choisit de bénéficier de l'un ou de l'autre.

L'article 83 du PLF pour 2019 la **fusion des deux compléments de ressources de l'AAH** au profit de la MVA, dont le montant est substantiellement inférieur à celui du CR. Cette mesure a été clairement présentée par le Gouvernement comme une mesure d'économie budgétaire.

Cette mesure présente un double danger :

- pour les publics actuellement éligibles au CR qui pourront se reporter sur la MVA grâce à la perception d'une aide personnelle au logement, leur perte de revenus sera d'environ 75 euros, soit un peu moins que la revalorisation prévue de 90 euros du montant de l'AAH annoncée sur deux ans. C'est donc à une quasi-neutralité de la revalorisation que la fusion des compléments de ressources semble les destiner ;

- pour les publics actuellement éligibles au CR qui ne pourront pas se reporter sur la MVA (parce que propriétaires de leur logement ou hébergés à titre gratuit), la perte encourue est du montant total du CR, soit plus de 179 euros. Une fois soustraite la revalorisation de l'AAH, leur perte nette se chiffrerait à presque 100 euros par mois.

À ce titre, **votre rapporteur pour avis s'associe pleinement à l'amendement de suppression de l'article 83** porté par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances.

B. UNE BUDGÉTISATION PLUS COHÉRENTE

Le risque d'une sous-budgétisation pour l'exercice 2018 avait semblé à votre rapporteur pour avis moins élevé que pour les exercices précédents. De fait, le projet de loi de finances rectificative pour 2018 ne prévoit, pour la première fois depuis trois exercices, aucune ouverture de crédits supplémentaires pour l'exercice en cours.

Ainsi, l'augmentation anticipée pour 2019 à près de **10,3 milliards d'euros**, compte tenu des « effets-volume » et des « effets-prix » escomptés, reflète une budgétisation plus fidèle aux engagements réels.

(en millions)

	LFI pour 2017	LFR pour 2017	LFI pour 2018	PLFR pour 2018	PLF pour 2019
Crédits demandés au titre de l'AAH	9 052	9 420	9 735	9 735	10 285

III. LE PROGRAMME 137 : UNE STABILITÉ QUI LAISSE PERPLEXE

L'examen des crédits du programme 137 montre une **stabilité à l'euro près entre 2018 et 2019**. La principale modification concerne la structure du programme, dont le tableau suivant donne un aperçu.

Crédits du programme 137

(en euros)

2018		2019	
1. Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité	4 899 426	1. Politiques publiques et accès au droit	22 412 048
2. Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	18 391 170	2. Partenariats et innovations	5 899 426
3. Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1 560 107	3. Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1 560 107
5. Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	5 020 878		
Total	29 871 581	Total	29 871 581

Source : PLF pour 2019

Votre rapporteur pour avis note toutefois avec inquiétude qu'en 2018, la somme des crédits alloués aux actions 2 et 5, dirigées vers les victimes de violences sexistes et sexuelles, totalisait 23 412 048 euros, soit **un million d'euros de plus que les crédits attribués en 2019** à la nouvelle action 1 du programme, qui en reprend les missions.

Le Gouvernement invoque, à l'appui de cette baisse, une montée en charge moins rapide que prévue de l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS) versée aux personnes s'engageant dans un parcours de sortie de la prostitution.

Votre rapporteur pour avis tient par ailleurs à rappeler que, malgré son intitulé, le programme 137 n'a pas vocation à rassembler toutes les mesures gouvernementales prises en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes. L'ensemble des missions budgétaires, chacune selon la politique publique touchée, a vocation à remplir cet objectif.

*

Suivant la proposition de son rapporteur, et après avoir adopté un amendement portant création d'un nouveau programme budgétaire relatif aux MNA, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 21 novembre 2018, sous la présidence de M. Alain Milon, président, la commission examine le rapport pour avis de M. Philippe Mouiller sur le projet de loi de finances pour 2019 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Alain Milon, président. – Nous examinons le rapport pour avis de notre collègue Philippe Mouiller sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèveront en 2019 à un peu plus de 21 milliards d'euros. Par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2018, ils traduisent une augmentation de 7,5 %, que l'on doit ramener, compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires de 360 millions d'euros figurant au projet de loi de finances rectificative pour 2018, à 7,1 %.

La mission « Solidarité » se distingue ainsi des autres missions, en ce que le fait générateur de la dépense, étroitement lié au nombre de bénéficiaires des deux principales allocations de solidarité versées par l'État (prime d'activité et allocation adulte handicapé), présente un caractère foncièrement imprévisible. Le dynamisme budgétaire des crédits de solidarité se justifie en effet par leur vocation à « redonner du pouvoir d'achat aux Français et à valoriser le travail », sans que cet objectif n'ait jamais été cadré par un pilotage précis.

Je me dois d'insister sur un point qui, d'année en année, me paraît menacer un peu plus la cohérence globale de cette mission : le vocable « Solidarité » abrite deux dispositifs dont la vocation est résolument distincte. La nature profondément solidariste de l'AAH, que notre commission a récemment réaffirmée, semble de moins en moins compatible avec l'inflexion dont le Gouvernement entend revêtir la prime d'activité, dont il souhaite faire l'instrument principal d'une incitation au retour à l'emploi. L'examen conjoint des crédits alloués à ces deux prestations ne doit pas nous faire oublier leurs différences profondes.

Concernant la prime d'activité, je me suis, cette année encore, livré à un exercice que les pouvoirs publics n'ont toujours pas pris le temps de réaliser, se contentant de déduire le succès de la prime aux chiffres de son recours. Est-elle réellement un instrument efficace d'incitation financière à la reprise d'activité ?

Les modifications apportées par le projet de loi de finances pour 2019 l'inscrivent à n'en point douter dans cette voie. J'en veux pour preuve l'article 82 du PLF pour 2019, qui porte la création d'une seconde bonification individuelle du montant de la prime de 20 euros, limitée aux seuls bénéficiaires touchant des revenus professionnels compris entre 0,5 et 1 Smic. L'intention est clairement d'inciter les travailleurs déjà partiellement insérés dans l'emploi à s'y insérer davantage.

La réalité semble toutefois plus complexe, comme vous le montre le document qui vous est présenté, actualisé des mesures contenues dans le PLF pour 2019.

Les deux schémas figurant à gauche illustrent la situation financière de deux foyers – l'un célibataire, l'autre composé de deux personnes actives – n'ayant pas charge d'enfant. Dans ces deux cas, vous constatez que les effets de la prime d'activité se déploient pleinement dans des zones de rémunération situées aux alentours de 0,3 et 0,4 Smic net individuel. Le montant de prime d'activité perçu décroît assez rapidement en fonction de l'augmentation du revenu d'activité du bénéficiaire et s'annule autour d'une rémunération équivalente à un Smic net individuel. Ces deux graphiques nous inspirent la conclusion suivante : l'effet incitatif au retour à l'emploi est faible en comparaison de l'effet de soutien au pouvoir d'achat.

La conclusion est inverse pour les graphiques figurant à droite, qui matérialisent la situation de deux foyers avec enfants. On y constate que la prime d'activité atteint son niveau le plus élevé vers des zones de rémunération plus proches du Smic, là où les bénéficiaires se trouvent déjà partiellement intégrés dans l'emploi. Les effets incitatifs de la prime d'activité sont donc clairement démontrés dans le cas d'un foyer ayant charge d'enfant. J'attribue à ce phénomène l'explication suivante : l'effet incitatif de la prime, que le Gouvernement entend amplifier, n'est strictement acquis que pour les ménages bénéficiant déjà d'un certain revenu et surtout lorsqu'il se cumule avec celui, d'une toute nature, des dispositifs de politique familiale.

Nous devons donc nous montrer particulièrement attentifs aux effets croisés des différentes prestations sociales.

D'autant plus que l'examen de ces crédits est, cette année, particulièrement stratégique. Ils annoncent, par leur montant et leur destination, les grandes orientations de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté pour toute la suite du quinquennat. Il est donc fondamental que nous nous saisissions de ces enjeux et que nous nous extrayions de la logique strictement annuelle dans laquelle tout PLF est de nature à nous retenir.

J'identifie à ce stade deux risques principaux :

- de façon générale, je crains que les arbitrages budgétaires de la « stratégie pauvreté » soient principalement consacrés à l'incitation à la reprise d'activité, ce qui est une bonne chose, mais en oublie le soutien aux revenus les plus modestes. Le RSA n'a pour l'heure fait l'objet d'aucune annonce de revalorisation particulière, et la concentration sur la prime d'activité des efforts de lutte contre la pauvreté monétaire risque de privilégier les personnes touchant des revenus d'activité autour du Smic au détriment de ceux touchant des revenus inférieurs ;

- par ailleurs, la nature interministérielle de la stratégie ne nous prémunit pas d'un risque d'éclatement. De nombreux programmes (le 304 au titre de la solidarité monétaire, le 177 au titre de l'hébergement, le 102 au titre du travail) sont concernés et, à ce stade décisif de la concertation, nous ne voyons pas encore se dessiner de vision globale.

Cette absence de vision ne peut que nous inquiéter, alors même que l'Assemblée nationale adoptera dans les prochains jours une loi de financement de la sécurité sociale qui, en sous-revalorisant massivement les prestations sociales, ne manquera pas de conduire les retraités et les familles aux frontières de la pauvreté.

Plusieurs annonces importantes nous sont néanmoins parvenues. Les perspectives d'un revenu universel d'activité, dont les contours ne sont pas encore arbitrés, et d'un service public de l'insertion piloté par l'État figurent parmi les réformes structurelles les plus ambitieuses de cette « stratégie pauvreté ». Nous devons nous montrer particulièrement attentifs à ces inflexions décisives qui, derrière un légitime objectif d'efficience, risquent de modifier en profondeur les grandes lignes de notre modèle de solidarité. À titre d'exemple, l'absorption des aides pour le logement dans le nouveau revenu universel d'activité aurait selon moi des conséquences importantes insuffisamment anticipées.

Venons-en maintenant au programme 157, qui retrace les crédits consacrés à l'allocation adulte handicapé (AAH). Leur niveau pour 2019 est annoncé à 10,3 milliards d'euros, soit une hausse importante de 6,2 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2018. Cette augmentation sensible fait écho à une ambitieuse réforme de l'allocation, dont le Gouvernement a prévu de faire passer le montant de 810 à 900 euros mensuels d'ici le 1er novembre prochain. Je tiens à saluer cet effort. Cette mesure louable, prise en faveur du pouvoir d'achat des personnes handicapées dans l'incapacité d'exercer un emploi, est toutefois accompagnée d'ajustements paramétriques quelque peu inquiétants.

La première d'entre elles promet un « alignement des règles de prise en compte des revenus d'un couple bénéficiant de l'AAH sur celles d'un couple bénéficiant du RSA ». Il s'agit concrètement d'abaisser le plafond en-deçà duquel un couple d'allocataires peut bénéficier de deux AAH à taux plein : de 2, le coefficient multiplicateur passe progressivement à 1,9 en 2018, puis 1,8 en 2019. Cette redéfinition du plafond a suscité l'alerte de nombreuses associations du monde du handicap.

Cette réforme repose sur un postulat sur lequel, comme les rapporteurs de la commission des finances, j'émet de forts doutes : le rapprochement de l'AAH et du RSA suggère une parenté contestable entre ces deux prestations. Le RSA, parfois augmenté de la prime d'activité, est un minimum social dû au titre de la solidarité nationale et conçu pour inciter à la reprise d'un emploi ; l'AAH est un revenu de remplacement qui vise un public spécifique plus qu'elle ne sert un objectif. Il s'agit d'une aide et non d'une incitation destinée à éviter les « trappes à inactivité ». Les plus fervents défenseurs d'une allocation de solidarité unique se sont d'ailleurs toujours montrés favorables à ce que soit maintenue, autrement que par de simples modulations de montant, la spécificité des bénéficiaires atteints de handicap.

Une autre réforme, contenue à l'article 83 du présent projet de loi, concerne la fusion des deux compléments de ressources – complément de ressources (CR) et majoration pour la vie autonome (MVA) – que peuvent toucher les bénéficiaires de l'AAH 1, dont le taux d'incapacité permanente est supérieur à 80 %. Là aussi, le Gouvernement entend nous apaiser sur l'impact de cette mesure d'économie qu'est censée absorber l'augmentation faciale de l'AAH. On nous a également promis qu'une compensation serait assurée par le mécanisme des allocations logement. Il nous faudra de nouveau rester vigilants : substituer un dispositif universel à un dispositif spécifique ne peut convenir à tous les publics, et les personnes lourdement handicapées ne peuvent excessivement se prêter à des réformes de rapprochement conçues sans leur consultation. C'est pourquoi je soutiens l'amendement de suppression de l'article 83 du PLF porté par nos collègues Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux de la mission pour la commission des finances.

Voilà mes principales conclusions sur les deux programmes les plus importants de la mission. Il me paraissait important de relativiser et de remettre en perspective la hausse de crédits prévus pour 2019.

J'en viens maintenant à deux autres sujets tout aussi importants et retracés par la mission « Solidarité ». Les mineurs non accompagnés, anciennement mineurs isolés étrangers, font depuis trois ans l'objet d'une attention politique et médiatique soutenue, dont le Gouvernement a tenu compte dans les crédits qu'il leur consacre pour 2019. Les crédits consacrés à l'accueil des MNA sont ainsi passés de 15,7 millions en 2017 à 132 millions en 2018 puis à 141 millions pour 2019. Attention cependant. Ce chiffre ne révèle aucun transfert définitif de charges, ni aucune modification des principes de prise en charge : il ne fait qu'apporter une aide ponctuelle, et encore loin d'être suffisante, aux conseils départementaux. Le défi budgétaire du flux en constante augmentation des MNA reste à relever ; je rappelle que le nombre d'évaluations diligentées par les départements s'est élevé à 20 000 en 2017, presque 25 000 en 2018 et on anticipe un chiffre de 30 000 en 2019. Les promesses faites par le Premier ministre de transférer à l'État la phase d'hébergement d'urgence et d'évaluation doivent être concrétisées.

À titre symbolique, afin d'entériner l'importance de ce sujet, je propose à la commission un amendement créant un programme budgétaire distinct au sein de la mission « Solidarité », exclusivement dédié à l'accueil des MNA. Cette démarche aura pour effet d'inscrire dans la loi, même temporairement, l'obligation pour l'État d'assumer cette compétence.

Enfin, les crédits du programme 137 relatif à l'égalité entre les femmes et les hommes sont reconduits en 2019 dans leur montant exact de 2018, à l'euro près, soit presque 30 millions d'euros.

À l'issue de cet examen, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission.

Mme Élisabeth Doineau. – *Avec Jean-Pierre Godefroy, j'avais publié un rapport sur les MNA et demandé que l'État assume cette compétence, en raison des difficultés des départements à y répondre. Ces derniers ne sont pas tous égaux pour évaluer l'âge ou traiter les documents administratifs... Il faut un ensemble de compétences pour traiter l'environnement ethnico-culturo-économico-social des*

MNA, qui fait défaut aux départements, même si ces derniers ont multiplié les formations pour pouvoir établir la minorité des jeunes et leur isolement. Je suis favorable à un programme budgétaire distinct. Nous avons proposé une plateforme régionale pour plus de compétence et d'équité dans l'évaluation des jeunes. Il s'agit d'un problème d'immigration, qui relève de l'État. Je salue la déclaration du Premier ministre, qui a annoncé la création d'un fichier biométrique pour vérifier si le jeune n'a pas été évalué ailleurs et limiter le nomadisme.

Mme Cathy Apourceau-Poly. – Le Gouvernement a annoncé un plan pauvreté dont le montant serait de 8 milliards d'euros pour 4 ans pour 9 millions de pauvres, soit 20 euros par mois par personne en situation de pauvreté – c'est insuffisant. Sa mise en œuvre repose sur une contractualisation avec les départements ; elle semble compromise au vu de leur situation financière... Quelles autres mesures auraient pu être proposées ?

En octobre dernier, le Défenseur des droits a souligné l'existence de cas de maltraitance institutionnelle d'enfants ou de personnes dépendantes dans des institutions médico-sociales. Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (Ehpad) ont peu de moyens financiers et humains. Ce budget est insuffisant pour répondre à ces questions.

M. Jean-Louis Tourenne. – Je félicite M. Mouiller pour son rapport d'un exceptionnel intérêt, qui pose les bonnes questions sur les objectifs des allocations. Tous les discours du Président de la République sont émaillés de références aux plus vulnérables. Nous nous attendions à ce que la mission « Solidarité » porte différentes initiatives sur ce sujet ; au contraire, en totale inadéquation avec le discours, les crédits relatifs à l'aide alimentaire sont en diminution, et il n'y a pas de revalorisation du RSA.

L'aide à la réinsertion sociale et familiale des anciens migrants dans leur pays d'origine participe de la politique migratoire, et est incitative. En 2017, elle était dotée de 10 millions d'euros ; dans le PLF pour 2019, 200 000 euros sont inscrits, soit une division par cinquante, alors qu'elle devrait être au cœur de la politique migratoire....

Vous avez souligné la supercherie concernant la hausse de la prime d'activité. Le rapporteur de l'Assemblée nationale l'estime à 20 euros par an, la ministre de 10 euros en 2018 et 30 euros en 2019... Pour un smicard, en raison de l'indexation, cela revient à 5,5 euros. Il y a une volonté manifeste de cacher la réalité. De plus, les travailleurs victimes d'accidents du travail ou de maladie professionnelle en sont écartés ; c'est un comble !

La disparition du complément de ressources de l'AAH va supprimer la garantie de ressources. Le complément de ressources sera remplacé par la majoration pour une vie autonome, qui baissera de 170 à 100 euros par mois. Certaines personnes ne toucheront plus rien. Un couple qui touchait 2 AAH n'en touchera plus que 1,8. La lutte contre la pauvreté est proclamée « à son de trompe à tous les carrefours », comme le disait Brassens, mais sur 171 millions d'euros, seuls 135 millions sont spécialement affectés à la lutte contre la pauvreté. Alors qu'il y a 9 millions de pauvres, que voulez-vous faire avec cette somme ? Près de 135 millions seront l'objet de conventions avec les collectivités territoriales, qui se trouveront obligées d'adopter une nouvelle compétence qui leur coûtera très cher.

Le Défenseur des droits réclame une véritable politique de la petite enfance. L'égalité entre les hommes et les femmes, grande affaire du quinquennat, souffre d'un brouillage puisque les cinq grandes actions sont remplacées par trois.

Le Gouvernement fait un geste sur les MNA, avec 141 millions de financement. C'est louable, mais cela ne représente que 1,4 million par département. En Ille-et-Vilaine, département que j'ai présidé, l'aide aux MNA coûtait 21 millions. Nous sommes loin du compte... Il faut une politique nationale pour laquelle le Gouvernement serait responsable – c'est lui qui a signé la Déclaration des droits de l'enfant et qui est en charge de la politique migratoire.

Mme Michelle Meunier. – *Cette mission est encore plus importante que les précédentes, et reflète la teneur de nos débats. Je remercie le rapporteur d'avoir réintégré ces questions de MNA et les rapports du Sénat dans ses travaux. Allons voir sur nos territoires comment cela se passe. Les associations doivent justifier les crédits demandés pour lutter en faveur de la sortie de la prostitution, mais se plaignent du manque de confiance et de reconnaissance de leur action, alors que cela relève à la fois de la lutte contre les violences faites aux femmes et de la lutte contre la précarité.*

Dix-huit départements, comme celui de la Gironde, sont engagés dans des dispositifs expérimentaux de lutte contre la pauvreté, en fusionnant différentes allocations comme la prime d'activité et le RSA. Le Gouvernement annonce vouloir faire reculer la pauvreté, mais la manière dont il s'y prend est perfectible... En ce jour de Congrès des maires, il devrait davantage écouter les élus locaux.

Mme Laurence Rossignol. – *Certes, l'aide de 30 millions pour l'égalité entre les femmes et les hommes est reconduite, mais les années précédentes, les crédits étaient notoirement insuffisants par rapport aux besoins. Deux options se posent à une personne qui était en responsabilité : soit elle s'accroche pour dire qu'elle a tout bien fait, soit elle ne se cache pas ; il n'y avait pas suffisamment d'argent pour cette cause, et j'aimerais que ma successeure dise qu'elle manque d'argent, surtout quand il s'agit d'une grande cause nationale.*

Il n'y a pas suffisamment de places d'hébergement pérennes pour les femmes victimes de violence ; 120 femmes sont assassinées chaque année par leur conjoint ou ex conjoint, car le dispositif de prévention, d'alerte et de mise à l'abri est insuffisant. La faiblesse des crédits se compte en nombre de femmes mortes...

Le système de protection de l'enfance est en train d'imploser. Ne voyons pas le sujet des MNA uniquement sous l'angle « ils ont droit » ou « ils n'ont pas droit ». Un jeune de 18 ans et 3 mois ou de 18 ans moins 3 mois doit être mis à l'abri. La pauvreté s'accroît, les parents sont de plus en plus nombreux à ne plus faire face à leur responsabilité. Retirer les allocations familiales n'aidera pas des familles dans un état de dégradation important.

La ministre des solidarités a annoncé prendre le sujet en main. Ce n'est pas la première fois que nous entendons de telles déclarations, mais il manque une volonté politique quotidienne et un nouveau pacte avec les départements. La politique de protection de l'enfance devrait être régaliennne, l'État doit accompagner les départements sur la pauvreté et la dislocation de la société. Je ne voterai pas les crédits de la mission.

Mme Pascale Gruny. – Même si vous avez mis en évidence l'action du Gouvernement sur la politique du handicap – qui augmente certains dispositifs d'un côté, mais les réduit de l'autre – je ne suis pas certaine que cela apporte davantage à ces personnes. Les personnes handicapées sont dans une situation différente de celles touchant le RSA ; elles ne le font pas exprès, et ont besoin d'un soutien plus fort.

J'ai connaissance de dossiers compliqués sur des restes à charge élevés ou des remboursements tardifs, qui mettent en difficulté des personnes handicapées ou leurs parents. Cela peut être très gênant, notamment pour des fauteuils spécifiques pour aller travailler ou des voitures adaptées.

Mme Marie-Noëlle Lienemann. – Je remercie le rapporteur d'avoir pointé les enjeux. Le Gouvernement a fait des annonces soi-disant mirifiques de revalorisation, mais il réduit le nombre de bénéficiaires ou le taux de prise en charge...

Pour éviter la pauvreté des enfants, il faut d'abord lutter contre la pauvreté des familles ; l'école ne peut pas tout. Je suis également préoccupée par le fait que 45 % des enfants sortis de l'aide sociale à l'enfance rentrent dans des systèmes de logement très instables et deviennent quasiment des SDF, lorsque leur foyer ne leur convient plus ou qu'il ne peut plus les garder. Il n'y a pas de stratégie, et le Gouvernement fait peser des charges nouvelles sur les départements. Le système d'aide à l'enfance n'est pas à la hauteur à l'ambition d'un pays comme le nôtre.

Merci d'avoir cité les expérimentations sur la fusion de différentes allocations. C'est peut-être une très bonne idée, mais n'y mettons pas dedans des dispositifs qui ne sont pas ciblés sur les personnes très en difficulté, notamment les APL, qui sont faites pour solvabiliser la demande de logement des familles modestes – mais qui ne sont pas toutes exclues. La hausse des dépenses de logement est un élément majeur de la croissance des charges contraintes. Si les APL sont incluses dans le RUA, il y aura probablement un problème constitutionnel, avec le risque de supprimer l'APL à ceux qui n'ont pas de minima sociaux. Et si l'APL est incluse dans le RUA, les gens arbitreront entre manger et un retard de loyer. On avait permis aux propriétaires de toucher directement l'APL pour arrêter la logique infernale des impayés de loyer conduisant à l'exclusion, la fusion de l'APL dans le RUA coûtera très cher en frais de justice et en aides sociales... Soutenons notre rapporteur.

Mme Laurence Cohen. – Je remercie le rapporteur pour la richesse de son travail. De nombreuses interventions ont porté sur l'AAH. Je ne comprends pas votre manque de soutien à la proposition de loi que nous avons déposée pour supprimer la prise en compte des revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH. C'est une belle occasion ratée, « paroles, paroles... » Ne faisons pas comme le Gouvernement !

Le budget de l'égalité femmes-hommes, c'est 30 millions d'euros, soit 0,007 % du budget de l'État. Voilà où l'on en est ! Lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale, nous sommes montés au créneau pour demander des pénalités plus fortes pour les entreprises ne respectant pas l'égalité salariale. Ce « détail » a été rejeté. De même, sur les violences faites aux femmes, le Haut Conseil à l'égalité donne une mine d'informations : le coût des violences est estimé à 2,5 milliards pour la société. Même si d'autres budgets concourent effectivement à l'égalité entre les femmes et les hommes, question transversale, ces sommes sont insuffisantes.

M. Daniel Chasseing. – Je me réjouis de constater une hausse de 7,5 % des crédits. L'AAH passe à 900 euros, en hausse de 6,2 %. C'est un signe fort. Le handicap n'est parfois pas totalement figé, car des personnes qui ont un handicap psychique peuvent reprendre un emploi dans une entreprise adaptée – dont le nombre a été multiplié par deux – et certaines personnes invalides à 80 % peuvent récupérer une partie de leur handicap.

J'approuve votre amendement proposant un programme budgétaire spécifique pour les MNA. Rajoutons leur insertion. Lorsque les MNA sortent du dispositif des départements, rien n'est prévu. Les conseils départementaux ont des difficultés et ne les prennent pas en compte. Faut-il voir avec la région ? En 2016-2017, les crédits pour les MNA étaient de 14 000 euros, ils sont multipliés par 10 aujourd'hui. C'est peut-être insuffisant, mais ces crédits étaient quasi-nuls avant.

Mme Corinne Imbert. – Je souscris à votre amendement. Le compte n'y est pas par rapport aux budgets des départements qui ne suivront pas la forte augmentation de la MNA. La garde des Sceaux a annoncé que le fichier biométrique serait opérationnel le 2 janvier prochain, mais aujourd'hui, on nous annonce qu'il ne sera qu'expérimental, dans certains départements. En savez-vous davantage ?

Mme Nadine Grelet-Certenais. – Ce budget ne mentionne pas un fléau qui existe depuis longtemps, l'inceste. Je reçois régulièrement de nombreux témoignages sur ce sujet tabou, qui a des conséquences délétères sur le plan neurobiologique, comportemental, cognitif et affectif, et augmente la vulnérabilité donc les problèmes de santé et cause des troubles dépressifs, addictifs, alimentaires... Remettons des moyens pour sensibiliser de nouveau et dénoncer ce problème dans les écoles et sur les réseaux sociaux. N'oublions pas ce sujet, et faisons-en une grande cause.

Mme Nassimah Dindar. – Merci pour ce très bon rapport qui donne une vision globale des différentes allocations et du parcours de solidarité, souvent très fragmenté. Les violences faites aux femmes sont un sujet qui fait parfois sourire ou prête à confusion. Mais dans chaque département où il y a un délégué à la condition féminine ou à l'égalité hommes-femmes, son budget est inférieur à 70 000 euros par an. Ces délégués se tournent vers les départements pour essayer de mener des actions sociales conjointes, envers les familles en grande difficulté, comme les familles monoparentales. Cela produit des dépenses annexes ou connexes à la charge des départements.

Il ne faut donc pas confondre la vitrine parfois caricaturale du débat sur l'égalité entre les femmes et les hommes avec les problématiques sociales et quotidiennes liées à ce débat, qui méritent un regard plus éclairé. C'est un vrai sujet !

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – Je partage un certain nombre des avis qui ont été donnés, à commencer par celui de Madame Doineau sur les moyens consacrés par les départements à la gestion des MNA.

S'agissant des MNA, une négociation est en cours entre l'État et les départements, sur les aspects budgétaires mais aussi sur la simplification des mesures. À travers l'amendement que je propose, nous envoyons un message : nous voulons de la transparence dans la gestion des MNA. Par ailleurs, nous savons que les moyens alloués sont insuffisants ; mais il s'agit d'amorcer le dialogue avec l'État.

Madame Apourceau-Poly, le plan pauvreté n'a fait pour l'instant l'objet que de simples annonces. Nous avons auditionné le délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ; le débat est sur la table, et un certain nombre d'orientations ne sont pas tranchées. Par exemple, il a été question tout à l'heure du revenu universel d'activité : quel serait son périmètre ? Le débat est loin d'être terminé ; aujourd'hui, on n'en est vraiment qu'au début du processus.

Ces questions renvoient aussi à la discussion avec les départements. Le plan pauvreté relève à nouveau d'une démarche descendante, avec des orientations nationales de politique publique ; en même temps, on veut s'appuyer sur le réseau local et notamment sur les départements, vecteurs de proximité.

La contractualisation est en cours. La négociation reste difficile, pour les raisons que vous savez ; son issue est incertaine, et tout reste à faire. Quelques moyens existent néanmoins : le fonds dédié est abondé à hauteur de 135 millions, destinés à lancer les premières opérations de contractualisation avec les départements. La volonté existe donc, mais nous n'en sommes qu'au démarrage ; nous verrons en 2019 quelles sont les grandes orientations données autour du plan pauvreté.

Monsieur Tourenne, concernant l'aide alimentaire, les crédits sont en diminution, mais les sommes correspondantes sont en partie transférées vers l'aide pour les cantines. L'engagement de crédits se fait donc sur une autre mission, à moyens constants.

Les associations qui gèrent l'aide alimentaire au niveau national sont inquiètes, d'autant plus que se déroule en ce moment même, dans le cadre de la révision de la PAC, la renégociation des fonds européens d'accompagnement, avec un risque de diminution des crédits européens.

Je ne reviens pas sur les moyens consacrés aux évolutions financières.

S'agissant de la prime d'activité, les 20 euros que vous avez évoqués ne concerneront que les personnes qui gagnent entre 0,5 et 1 SMIC. Cette mesure est donc extrêmement limitée.

Concernant l'AAH, j'ai dit qu'on passait de 820 à 900 euros ; les 860 euros constituent une étape intermédiaire, en application depuis vingt jours, donc déjà budgétée au titre de l'année 2018. Quoi qu'il en soit, l'évolution est applicable depuis le 1er novembre dernier.

Sur la fusion des compléments de ressources de l'AAH au profit de la majoration pour la vie autonome (MVA), nous sommes d'accord ; d'où l'intérêt de l'amendement de nos collègues de la commission des finances, qui témoigne du refus d'un tel alignement par le bas.

Sur l'égalité entre les hommes et les femmes, nous disons tous que les crédits engagés ne sont pas à la hauteur des ambitions annoncées. Il y va aussi d'un problème de transparence : il s'agit d'une problématique interministérielle ; il est donc difficile de s'y retrouver. Chacun évoque par bribes, de son côté, des moyens dédiés, mais nous ne disposons d'aucune vision globale. Quoiqu'il en soit, il existe un décalage évident entre le message et les moyens alloués.

Concernant la lutte contre le système prostitutionnel et l'accompagnement des personnes qui souhaitent en sortir, nous ne comprenions pas les diminutions de crédits. On nous répond que cette diminution est l'effet logique d'une insuffisante sollicitation du fonds.

Mme Laurence Rossignol. – *La loi n'est pas appliquée !*

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – *Mais peu de personnes ont aujourd'hui la possibilité d'y accéder.*

Si l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS) est sous-consommée, c'est ainsi parce que les personnes concernées ne savent en faire la demande. Il est indispensable que les crédits alloués soient au minimum à la hauteur de l'année précédente ; de nouveau, on constate un décalage entre l'annonce et la réalité. Je rappelle que dans certains départements, les outils ne fonctionnent tout simplement pas ; comment, dès lors, se prévaloir d'une sous-consommation du fonds pour en diminuer les crédits ?

Madame Rossignol a évoqué les 30 millions d'euros de la mission. Mais il faut savoir que cette somme ne représente que les crédits dédiés à l'accompagnement des acteurs associatifs : l'essentiel des mesures n'entrent pas dans le périmètre de cette mission.

Madame Gruny, vous avez évoqué le volet handicap. Nous partageons votre analyse. Sur le reste à charge – ce débat, de nouveau, n'entre pas du tout dans le périmètre de la mission –, je vous renvoie au rapport que j'ai récemment présenté au nom de la commission. Nous y évoquons clairement la nécessité de réformer la prestation de compensation du handicap (PCH) et, s'agissant des niveaux de remboursement, de réactualiser les décrets. Les tarifs de remboursement sont fondés sur un décret du 8 décembre 2005, qui n'a jamais été actualisé.

Madame Lienemann, je rejoins vos inquiétudes. Nous aurons un vrai débat, l'année prochaine, sur le plan pauvreté. Je précise simplement que, en matière de sorties de l'aide sociale à l'enfance (ASE), une disposition vient d'être négociée, comme nous l'a confirmé le délégué interministériel : un forfait de 2 000 euros par majeur et par an sortant du dispositif sera versé aux départements pour faciliter l'accompagnement des jeunes majeurs. Il y a là, certes, la reconnaissance d'un vrai problème ; mais c'est insuffisant au regard des besoins.

Madame Cohen, j'ai entendu vos remarques. S'agissant des plafonds de ressources pour l'attribution de l'AAH, une petite nuance par rapport à la proposition de loi que vous avez présentée portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'AAH : nous souhaitons, nous, une prise en compte mieux adaptée des revenus du conjoint, alors que vous en appelez à sa suppression pure et simple, ce que nous ne soutenons pas.

Monsieur Chasseing, un signe fort est envoyé par le Gouvernement aux entreprises adaptées, puisqu'il double les budgets dédiés. Le débat sur l'insertion des jeunes est notamment essentiel ; il aura toute sa place, de manière générale, dans le plan pauvreté. En effet, l'accompagnement n'est pas couvert par la Garantie jeunes.

Madame Grelet-Certenais, je partage votre préoccupation sur l'inceste. Il n'existe pas de crédits fléchés : cette question, comme les grandes causes nationales, est traitée par plusieurs mesures.

Madame Dindar, vous avez évoqué la question des moyens. Nous sommes une nouvelle fois renvoyés au décalage entre les annonces et les budgets, qui restent modestes, en particulier lorsqu'on les rapporte aux sommes versées à chaque département, dont l'État espère pourtant qu'ils prendront le relais.

Quoi qu'il en soit, mes chers collègues, il me semble que nous partageons l'essentiel.

Mme Laurence Rossignol. – *Un mot sur l'AFIS : le Gouvernement ne fait pas appliquer la loi ; aucune demande de prise en charge n'est donc déclenchée, ce qui permet de justifier une baisse du budget. On assiste donc à une extinction programmée de ce dispositif par le Gouvernement.*

M. Alain Milon, président. – *Nous passons maintenant à la présentation de l'amendement du rapporteur pour avis.*

M. Philippe Mouiller, rapporteur pour avis. – *Par souci de transparence et pour montrer l'importance que nous accordons à cette question, nous souhaitons la création d'un nouveau programme budgétaire exclusivement dédié à l'évaluation et à l'hébergement d'urgence des mineurs non accompagnés, à crédits constants.*

M. Alain Milon, président. – *Je mets aux voix l'amendement présenté par notre rapporteur pour avis.*

La commission adopte l'amendement.

M. Alain Milon, président. – *Je mets aux voix les conclusions du rapporteur.*

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LE RAPPORTEUR POUR AVIS

Ministère des solidarités et de la santé

Olivier Noblecourt, délégué interministériel à la prévention et à la lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes

Dorothee Pradines, chargée de mission

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

Cécile Tagliana, cheffe de service des politiques sociales et médico-sociales, adjointe au directeur général

Cécile Charbaut, adjointe à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté

Catherine Lesterpt, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille

Marie Nonorgue, cheffe de bureau budgets et performance

Observatoire des inégalités

Louis Maurin, président

Emmaüs France

Thomas Ladreyt, délégué général adjoint de la branche économie solidaire et insertion

Assemblée des départements de France (ADF)

Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales

Marylène Jouvien, en charge des relations avec le Parlement

Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux (Uniopss)

Jérôme Voiturier, directeur général

Manon Jullien, conseillère technique lutte contre l'exclusion

Marie Lambert-Muyard, conseillère technique enfances-familles-jeunesses

Secours catholique

Véronique Fayet, présidente

Delphine Bonjour, responsable des relations institutionnelles

Secours populaire

Mathieu Humbert, directeur des relations et ressources institutionnelles

Thierry Robert, secrétaire national et directeur général

Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)

Alexis Goursolas, responsable du service stratégie et analyse des politiques publiques

ANNEXE

