

N° 138

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

## RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

*au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances,  
adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

Par M. Jean-François HUSSON,

Rapporteur général,

Sénateur

TOME III

### LES MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(seconde partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 30

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

*Rapporteurs spéciaux* : MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET

---

(1) Cette commission est composée de : M. Claude Raynal, *président* ; M. Jean-François Husson, *rapporteur général* ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Bernard Delcros, Vincent Éblé, Charles Guené, Mme Christine Lavarde, MM. Dominique de Legge, Albéric de Montgolfier, Didier Rambaud, Jean-Claude Requier, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, *vice-présidents* ; MM. Jérôme Bascher, Rémi Féraud, Marc Laménie, Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Michel Arnaud, Arnaud Bazin, Christian Bilhac, Jean Bizet, Mme Isabelle Briquet, MM. Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Cozic, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Philippe Dominati, Mme Frédérique Espagnac, MM. Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Christian Klinger, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Hervé Maurey, Sébastien Meurant, Jean-Marie Mizzon, Claude Nougéin, Mme Vanina Paoli-Gagin, MM. Paul Toussaint Parigi, Georges Patient, Jean-François Rapin, Teva Rohfritsch, Pascal Savoldelli, Vincent Segouin, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15<sup>ème</sup> législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)



## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX.....	5
<b>PREMIÈRE PARTIE :</b> <b>LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES DE LA MISSION</b> <b>« SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » EN 2021</b>	
<b>I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2021 : UNE STABILITÉ PAR RAPPORT À LA PRÉCÉDENTE LOI DE FINANCES INITIALE, MAIS UNE NETTE DÉCRUE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION 2020.....</b>	<b>7</b>
A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS 2021 À PÉRIMÈTRE COURANT, EXPLICABLE PAR LE FAIBLE DYNAMISME ANTICIPÉ DE LA PRIME D'ACTIVITÉ ET DE L'AAH.....	7
1. Les crédits demandés pour 2021 s'élèvent à 26,1 milliards d'euros en AE et en CP.....	7
2. En prenant en compte certaines mesures de périmètre et de transfert, une légère augmentation des crédits peut être constatée à périmètre constant.....	9
3. La stabilité des crédits de la mission s'explique principalement par le faible dynamisme des deux principaux dispositifs qu'elle finance : la prime d'activité et l'AAH.....	10
B. ... MAIS UNE NETTE DIMINUTION PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION 2020 SI L'ON TIEN COMPTE DES MESURES EXCEPTIONNELLES ADOPTÉES EN RÉPONSE À LA CRISE.....	11
<b>II. L'ÉVOLUTION ET LA GESTION DES EMPLOIS S'INSCRIRONT EN 2021 DANS LE CADRE DE LA RÉFORME « ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT » .....</b>	<b>13</b>
<b>III. LES OPÉRATEURS : UNE HAUSSE NÉCESSAIRE DES MOYENS ALLOUÉS AUX AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ, ACTEURS MAJEURS DE LA LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE.....</b>	<b>16</b>
<b>IV. UN BUDGET « POUR TEMPS CALMES » ?.....</b>	<b>18</b>
A. LA CRISE SOCIALE SE POURSUIVRA EN 2021.....	18
B. DE BIEN MAIGRES CONCOURS ISSUS DU PLAN DE RELANCE.....	19
<b>DEUXIÈME PARTIE :</b> <b>LES PRINCIPALES POLITIQUES PUBLIQUES FINANÇÉES PAR LA MISSION</b> <b>« SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » EN 2021</b>	
<b>I. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN DISPOSITIF PROCYCLIQUE.....</b>	<b>23</b>
A. LA PRIME D'ACTIVITÉ AVAIT CONSTITUÉ UN PUISSANT INSTRUMENT DE POUVOIR D'ACHAT POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES EXPRIMÉES PAR LE MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES » .....	23
B. PROCYCLIQUE, LE DISPOSITIF DEVRAIT BAISSER EN CHARGE EN 2021 DANS UN CONTEXTE DE MONTÉE DU CHÔMAGE .....	25

---

<b>II. LES POLITIQUES DU HANDICAP : UNE STABILISATION DE L'AAH ET UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ .....</b>	<b>27</b>
A. UNE STABILISATION DES DÉPENSES DE L'AAH APRÈS D'IMPORTANTES REVALORISATIONS EN 2018 ET 2019.....	27
B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ .....	30
<b>III. UN PARTENARIAT ÉTAT-DÉPARTEMENTS À CONSOLIDER.....</b>	<b>32</b>
A. LES DÉPARTEMENTS SONT DES PARTENAIRES ESSENTIELS DE L'ÉTAT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ .....	32
B. LE PARTENARIAT ÉTAT-DÉPARTEMENT S'ÉTENDRA ÉGALEMENT EN 2021 AU CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE.....	34
C. L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS, UNE SOURCE DE TENSIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS .....	34
<b>IV. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE PRIORITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CRISE .....</b>	<b>36</b>
A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS NATIONAUX PAR RAPPORT À LA PRÉVISION 2020 .....	38
B. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE POUR LES ANNÉES À VENIR, QUI DEVRA SE TRADUIRE DANS LES FAITS .....	39
<b>V. POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : UNE HAUSSE BIENVENUE DES CRÉDITS ET DES EFFORTS À POURSUIVRE .....</b>	<b>41</b>
<b>VI. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS .....</b>	<b>45</b>
<b>LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>47</b>
<b>EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS .....</b>	<b>49</b>
• <i>ARTICLE 68</i> Extension de l'AAH-2 à Mayotte .....	49
• <i>ARTICLE 69</i> Remise d'un rapport au Parlement sur la politique d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés accueillis par la France.....	52
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>55</b>
<b>LISTE DES PERSONNES ENTENDUES .....</b>	<b>65</b>

## LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

**1) Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » demandés pour 2021 s'élèvent à environ 26 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit une stabilisation à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2020. Cette stabilité tient au faible dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de la prime d'activité, après plusieurs années marquées par d'importantes revalorisations. Pour mémoire, ces deux dispositifs représentent à eux seuls 80 % des crédits de la mission.**

**2) Le budget de la mission en 2021 est en revanche en nette décreue si l'on le compare à l'exécution 2020, marquée par la gestion des conséquences sociales de la crise sanitaire, avec en particulier le financement d'aides exceptionnelles de solidarité représentant un montant total d'environ 2 milliards d'euros. En 2021, la mission ne bénéficiera en outre que de maigres concours du plan de relance (57 millions d'euros). Un renforcement important des moyens des agences régionales de santé (ARS), en première ligne dans la lutte contre la pandémie, est cependant à noter.**

**3) Alors que tout indique que la crise sociale se poursuivra en 2021, ce budget « pour temps calmes » semble quelque peu en décalage avec la situation sociale du pays, qui imposera vraisemblablement de financer, au cours de l'année 2021, de nouvelles mesures en direction des plus fragiles.**

**4) Le faible dynamisme anticipé de la prime d'activité (9,5 milliards d'euros en 2021), tient à la hausse importante du taux de chômage, témoignant de la procyclicité du dispositif.**

**5) Dans le champ des politiques du handicap, l'année 2021 sera marquée par une stabilisation de l'AAH (11,1 milliards d'euros), suite aux mesures de revalorisation prises en 2018 et en 2019. Bien que d'une dimension bien moindre, la forte augmentation (+ 125 %) des crédits alloués au dispositif d'emploi accompagné (22,5 millions d'euros en incluant les crédits de la mission « Plan de relance ») est à souligner. Si le dispositif constitue un instrument intéressant pour l'accompagnement de publics ciblés, la crédibilité d'une telle montée en puissance pose question.**

**6) Les départements se sont imposés comme les partenaires naturels de l'État pour la mise en œuvre des stratégies nationales d'action sociale (lutte contre la pauvreté, protection de l'enfance), avec le développement de la technique de la contractualisation. Encore faut-il que celle-ci se fasse sur une base équitable et lever les points de tensions qui subsistent entre l'État et les départements, au premier rang desquels la question du financement de l'accueil et de l'orientation des mineurs non accompagnés (MNA).**

**7) L'aide alimentaire doit constituer un axe prioritaire de la réponse à la crise, eu égard à la très forte hausse des publics qui y font appel. Des ambitions très importantes ont été affichées en la matière,** avec le financement d'un programme de 869 millions d'euros de crédits nationaux (110 millions d'euros) et européens (769 millions d'euros) sur la période 2021-2027. Des incertitudes subsistent toutefois quant au fonctionnement concret du nouveau fonds FSE+, remplaçant le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) à compter de 2021.

**8) Attentifs à la question du financement de la lutte contre les violences faites aux femmes, sur laquelle ils ont publié un rapport d'information le 8 juillet 2020, les rapporteurs spéciaux ne peuvent que saluer la hausse sensible des crédits alloués à ces actions (+ 11,4 millions d'euros en CP sur le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes », soit une hausse de 37,5 %),** même si des efforts restent encore à mener et si la lisibilité budgétaire de cette politique reste à améliorer. La période de la crise sanitaire, à fort risque du point de vue des violences conjugales, a donné lieu à une réelle mobilisation des pouvoirs publics et des forces de l'ordre sur la question, ainsi qu'au déblocage de crédits supplémentaires pour financer des actions urgentes. **Cette mobilisation doit devenir la norme.**

*Au 10 octobre 2020, date limite, en application de l'article 49 de la loi organique relative aux lois de finances, pour le retour des réponses du Gouvernement aux questionnaires budgétaires concernant le présent projet de loi de finances, 21 % des réponses portant sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » étaient parvenues aux rapporteurs spéciaux.*

**PREMIÈRE PARTIE :  
LES GRANDS ENJEUX BUDGÉTAIRES  
DE LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION  
ET ÉGALITÉ DES CHANCES » EN 2021**

**I. LES CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2021 : UNE STABILITÉ PAR  
RAPPORT À LA PRÉCÉDENTE LOI DE FINANCES INITIALE,  
MAIS UNE NETTE DÉCRUE PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION 2020**

**A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS 2021 À PÉRIMÈTRE COURANT,  
EXPLICABLE PAR LE FAIBLE DYNAMISME ANTICIPÉ DE LA PRIME  
D'ACTIVITÉ ET DE L'AAH...**

**1. Les crédits demandés pour 2021 s'élèvent à 26,1 milliards  
d'euros en AE et en CP**

La mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles.

Les **autorisations d'engagement (AE)** demandées s'élèvent à **26,1 milliards d'euros** en projet de loi de finances (PLF) pour 2021 contre 26,31 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2020 soit **une très légère baisse de 0,72 %**.

Les **crédits de paiement (CP)** demandés s'élèvent également à **26,1 milliards d'euros** en PLF 2021 contre 26,28 milliards d'euros en LFI 2020, soit **une très légère baisse de 0,62 %**.

Pour mémoire, la mission se décompose en quatre programmes :

- le **programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** porte notamment les **crédits de la prime d'activité**. Il concourt entre autres à la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté. Il permet enfin de financer les politiques d'aide alimentaire, les actions relatives à la qualification en travail social, les mesures de protection juridique des majeurs, des actions de protection et d'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, ainsi que l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine. Les crédits demandés s'élèvent à **12,4 milliards d'euros en AE et en CP**, soit un niveau stable par rapport à l'an passé ;

- le **programme 157 « Handicap et dépendance »** porte notamment les **crédits de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**. Il assure également le financement de l'aide au poste versée aux établissements et

services d'aide par le travail (ESAT) ainsi que le dispositif d'emploi accompagné. Le programme finance en outre des actions de lutte contre la maltraitance des personnes dépendantes. Les crédits demandés s'élèvent à **12,5 milliards d'euros en AE comme CP, soit un niveau stable par rapport à l'an passé ;**

- **le programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »** vise notamment à financer des actions d'accès au droit, de lutte contre les violences faites aux femmes et visant à favoriser l'émancipation économique des femmes. **Les crédits demandés en 2021 s'élèvent à 48,7 millions d'euros en AE, soit une nette hausse de 61,4 %** (30,2 millions d'euros ouverts en LFI 2020) **et à 41,5 millions d'euros en CP, soit une nette hausse de 37,5 %** (30,2 millions d'euros ouverts en LFI 2020) ;

- enfin, **le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »** constitue le programme d'appui et de soutien aux politiques du ministère des solidarités et de la santé, portant l'ensemble des emplois de la mission. Il finance également la subvention pour charges de service public allouée aux agences régionales de santé (ARS). Les crédits demandés connaîtraient une **diminution significative de 13,7 % en AE et de 11,1 % en CP, avec 1,2 milliard d'euros demandés en 2021.**

**Les crédits des programmes de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » en LFI 2020 et en PLF 2021 à périmètre courant**

*(en milliers d'euros)*

Programme	LFI 2020		PLF 2021		Variation 2021/2020	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »	12 410 746,5	12 410 746,5	12 384 815,2	12 384 815,2	- 0,21 %	- 0,21 %
Programme 157 « Handicap et dépendance »	12 536 826,9	12 536 826,9	12 538 464,9	12 533 564,9	+ 0,01 %	- 0,03 %
Programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes »	30 171,6	30 171,6	48 695,6	41 495,6	+ 61,40 %	+ 37,53 %
Programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales »	1 332 677,3	1 304 402,0	1 150 309,0	1 159 223,2	- 13,68 %	- 11,13 %
<b>TOTAL</b>	<b>26 310 422,3</b>	<b>26 282 147,1</b>	<b>26 122 284,6</b>	<b>26 119 098,8</b>	<b>- 0,72 %</b>	<b>- 0,62 %</b>

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

**2. En prenant en compte certaines mesures de périmètre et de transfert, une légère augmentation des crédits peut être constatée à périmètre constant**

La comparaison entre les exercices 2020 et 2021 est toutefois affectée à la marge par des **mouvements de périmètres et des transferts** relativement conséquents :

- sur le programme 304, avec une mesure de périmètre entrant de 60,4 millions d'euros en AE et en CP liée à la centralisation du financement du RSA à Mayotte et à la Réunion et une mesure sortante de 8,9 millions d'euros, liée au transfert à la sécurité sociale du soutien aux points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ) ;

- sur le programme 157, avec une mesure de périmètre sortante liée au transfert à la sécurité sociale du financement de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) (269,7 millions d'euros en AE et en CP) ;

- sur le programme 124, avec un transfert entrant de crédits du titre 2 (T2) de 10 000 euros et des transferts sortants de crédits représentant un montant total de 189,4 millions d'euros en AE et 196,0 millions d'euros en CP. Ces mesures correspondent pour l'essentiel à des transferts d'effectifs (et donc des crédits du T2) s'inscrivant dans le cadre de la réforme « Organisation territoriale de l'État » (OTE - voir *infra*). S'y ajoutent des mesures de périmètre entrantes représentant un total de 745 109 euros en AE et en CP liées au transfert depuis la sécurité sociale d'une partie des missions du Fonds de la complémentaire santé solidaire.

Au total, les mesures de périmètre observées en 2021 représentent un transfert sortant de 406,8 millions d'euros en AE et de 413,4 millions d'euros en CP.

**Ainsi, à périmètre constant, les crédits de la mission connaissent entre 2020 et 2021 une légère progression de 218,6 millions d'euros en AE (+ 0,8 %) et de 250,3 millions d'euros en CP (+ 1,0 %).**

**Hors contribution au CAS Pensions (140,3 millions d'euros), et à périmètre constant, le budget demandé pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » représente 26,4 milliards d'euros, soit un dépassement par rapport au plafond fixé par le budget triennal (25,7 millions d'euros). Il est toutefois à noter que le triennal avait été dépassé dès le projet de loi de finances pour 2020, avec l'adoption en nouvelle lecture d'amendements du Gouvernement relevant les CP demandés de 0,8 milliard d'euros.**

Enfin, l'impact environnemental de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est coté comme neutre.

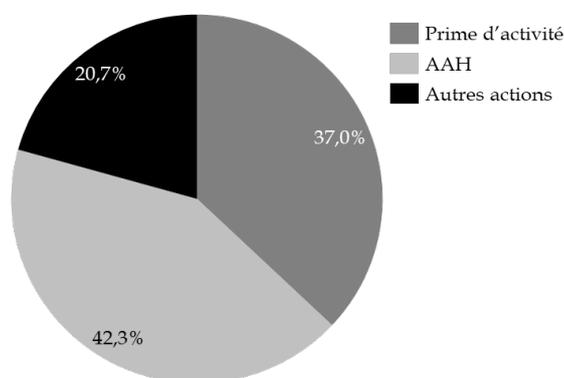
### 3. La stabilité des crédits de la mission s'explique principalement par le faible dynamisme des deux principaux dispositifs qu'elle finance : la prime d'activité et l'AAH

La prime d'activité et l'AAH représentent respectivement en 2021 une dépense de 9,7 milliards d'euros et 11,1 milliards d'euros en AE et en CP.

Ces deux dispositifs représentent à eux seuls 80 % des crédits de la mission.

#### Part de la prime d'activité et de l'AAH dans les crédits de la mission

(en %)



Source : commission des finances du Sénat

On constate un faible dynamisme des crédits alloués à ces deux dispositifs comparé aux années antérieures<sup>1</sup> :

- les dépenses de la prime d'activité connaîtraient une diminution d'environ 0,2 milliard d'euros (soit une baisse de 2,4 %), après une hausse de 5,5 % en 2020 par rapport à 2019, qui faisait elle-même suite à une hausse encore plus importante liée à la revalorisation du dispositif en réponse au mouvement des « gilets jaunes »<sup>2</sup> ;

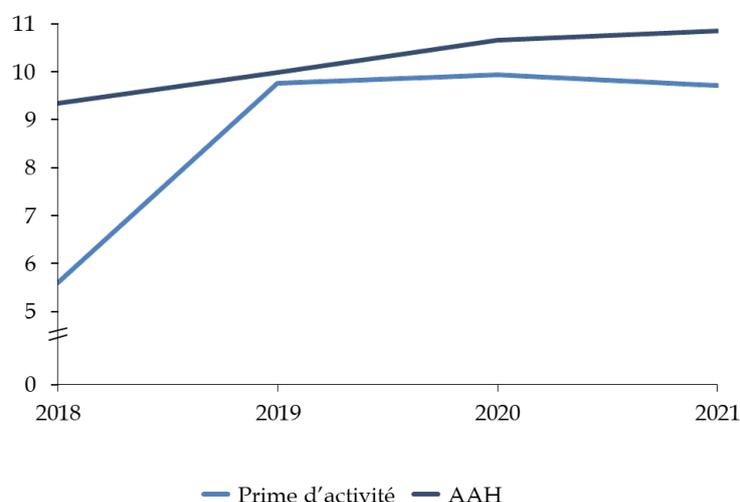
- les dépenses d'AAH (hors complément) connaîtraient une hausse de 1,8 % en 2020, après une hausse de 6,6 % en 2020 et 7,0 % en 2019, du fait des revalorisations entrées en vigueur fin 2018 et fin 2019.

<sup>1</sup> Source : réponses au questionnaire budgétaire.

<sup>2</sup> Le coût de la prime d'activité est ainsi passé de 5,6 milliards d'euros en exécution 2018 à 9,6 milliards d'euros en exécution 2019.

### Évolution des dépenses de prime d'activité et d'AAH (hors complément)

(en milliards d'euros)



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

### **B. ... MAIS UNE NETTE DIMINUTION PAR RAPPORT À L'EXÉCUTION 2020 SI L'ON TIENT COMPTE DES MESURES EXCEPTIONNELLES ADOPTÉES EN RÉPONSE À LA CRISE**

Des ouvertures de crédits importantes sur le périmètre de la mission ont été décidées lors des lois de finances rectificatives adoptées successivement en 2020.

La **deuxième loi de finances rectificative (LFR 2)**<sup>1</sup> a prévu une ouverture de crédits à hauteur de **880 millions d'euros** sur le programme 304 pour financer une **aide exceptionnelle de solidarité (AES)**<sup>2</sup> destinée aux foyers les plus modestes, d'un montant de 150 euros, majoré de 100 euros par enfant à charge. Cette aide sera attribuée, au titre des mois d'avril ou de mai 2020, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER) ou du revenu de solidarité (RSO) ainsi que des allocataires des aides personnalisées au logement (APL) lorsqu'ils ont des enfants à charge.

<sup>1</sup> Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires.

La **troisième loi de finances rectificative (LFR 3)**<sup>1</sup> a ensuite permis des ouvertures de crédits :

- à hauteur de **80 millions d'euros** sur le programme 304 pour financer une **aide exceptionnelle de solidarité de 200 euros pour les jeunes de moins de 25 ans précaires ou modestes non-étudiants**<sup>2</sup> (des financements complémentaires ayant été par ailleurs ouverts sur le programme 231 de la mission « Recherche et enseignement supérieur » pour verser une aide équivalente aux étudiants boursiers) ;

- à hauteur de **94 millions d'euros** sur le programme 304 pour financer un **plan d'urgence en faveur de l'aide alimentaire** ;

- à hauteur de **50 millions d'euros** sur le programme 304 pour prendre en charge une partie du surcoût pour les départements d'un maintien de la prise en charge jusqu'à la fin de l'année des **jeunes relevant de l'ASE devenus majeurs** ;

- à hauteur de **4 millions d'euros** sur le programme 137 pour financer des mesures d'urgence en faveur de la **lutte contre les violences faites aux femmes** compte tenu des risques accrus engendrés par l'isolement à domicile.

Enfin, le **quatrième projet de loi de finances (PLFR 4)** en cours d'examen au Parlement, propose de nouvelles ouvertures de crédits, relevant pour une large part de la réponse à la crise sanitaire :

- à hauteur de **1,0 milliard d'euros** pour financer une seconde AES, incluant, en plus des publics ciblés en LFR 2, les jeunes précaires ou modestes non-étudiants et les étudiants boursiers ;

- à hauteur de **19,3 millions d'euros en AE et 11,3 millions d'euros en CP** sur le programme 124 pour renforcer les moyens des ARS, qui sont en première ligne dans la gestion de la crise sanitaire<sup>3</sup> ;

- au titre de la fin de gestion sur le programme 304, à hauteur de **50 millions d'euros** pour compléter le financement de la première AES et de **33 millions d'euros** pour compléter le financement de la prime d'activité en 2020 ;

- au titre de la fin de gestion sur le programme 157, à hauteur de **270 millions d'euros** pour compléter le financement de l'AAH en 2020, de **225 millions d'euros** pour compléter le financement de la garantie de ressources de travailleurs handicapés (GRTH), notamment pour financer l'équivalent du dispositif d'activité partielle mis en place pour les usagers

---

<sup>1</sup> Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

<sup>2</sup> Décret n° 2020-769 du 24 juin 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux jeunes de moins de vingt-cinq ans les plus précaires.

<sup>3</sup> Une annulation de crédits de T2 à hauteur de 7 millions d'euros est également proposée sur ce programme.

des ESAT, de 10 millions d'euros pour compléter le financement de l'ASI et renforcer l'emploi accompagné.

### Synthèse des ouvertures réalisées ou proposées en gestion 2020

(en millions d'euros)

	LFR 2		LFR 3		PLFR 4		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>P304</b>	<b>880,0</b>	<b>880,0</b>	<b>224,0</b>	<b>224,0</b>	<b>1 100,0</b>	<b>1 099,0</b>	<b>2 204,0</b>	<b>2 203,0</b>
<i>dont AES</i>	880,0	880,0	80,0	80,0	1 067,0	1 067,0	2 027,0	2 027,0
<i>dont aide alimentaire</i>	-	-	94,0	94,0	-	-	94,0	94,0
<i>dont jeunes majeurs ASE</i>	-	-	50,0	50,0	-	-	50,0	50,0
<b>P157</b>	-	-	-	-	<b>526,8</b>	<b>526,8</b>	<b>526,8</b>	<b>526,8</b>
<b>P137</b>	-	-	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>	-	-	<b>4,0</b>	<b>4,0</b>
<b>P124</b>	-	-	-	-	<b>12,3</b>	<b>4,3</b>	<b>12,3</b>	<b>4,3</b>
<i>dont renforcement des moyens des ARS</i>	-	-	-	-	19,3	11,3	19,3	11,3
<b>TOTAL</b>	<b>880,0</b>	<b>880,0</b>	<b>228,0</b>	<b>228,0</b>	<b>1 626,8</b>	<b>1 625,8</b>	<b>2 734,8</b>	<b>2 733,8</b>

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

## II. L'ÉVOLUTION ET LA GESTION DES EMPLOIS S'INSCRIRONT EN 2021 DANS LE CADRE DE LA RÉFORME « ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT »

Les dépenses de personnel représentent 390,9 millions d'euros en PLF 2021. Celles-ci s'établissaient à 577,7 millions d'euros en LFI 2020, soit une diminution de - 180,9 millions d'euros à périmètre courant mais une stabilité à périmètre constant.

Ces crédits ne représentent que 1,5 % des CP de la mission, qui est essentiellement composée de dépenses d'intervention. Il est à noter que l'ensemble des crédits du T2 sont ouverts sur le programme support 124.

Les emplois rémunérés par la mission ont toutefois connu une importante baisse au cours des années récentes, imputable à l'effort de maîtrise des dépenses publiques et à d'importants mouvements de périmètre. Sur la période 2018-2020, le plafond d'emplois hors opérateurs du programme 124 a connu une baisse de 2 488 ETPT sous l'effet conjugué des facteurs suivants :

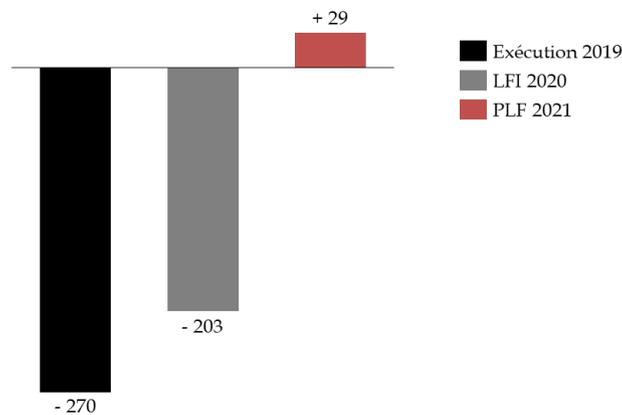
- l'effort de maîtrise des effectifs de l'État qui s'est traduit par une réduction de 453 ETPT (- 254 ETPT en 2019 et - 199 ETPT en 2020) ;

- le solde de transferts sortants, à hauteur de - 2 053 ETPT (- 166 ETPT en 2019 et - 1 887 ETPT en 2020 dont 1 549 ETPT au titre du transfert des conseillers techniques sportifs) et de transferts entrants, à hauteur de + 18 ETPT (+1 ETPT en 2019 et + 17 ETPT en 2020).

**La hausse du schéma d'emploi pour 2021 (+29 ETP) constitue une rupture positive par rapport à la tendance observée les années précédentes.** De l'aveu même du ministère des solidarités et de la santé, « la crise sanitaire due au coronavirus en 2020 a montré que le programme 124 ne pouvait plus diminuer ses effectifs »<sup>1</sup>.

### Évolution du schéma d'emplois de la mission

(en ETP)



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

Pour 2021 le plafond d'emplois de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est fixé à 4 819 ETPT, en baisse de 2 631 ETPT par rapport au plafond de 7 450 ETPT fixé en LFI 2020.

### Évolution du plafond d'emplois de la mission

(en ETPT)

LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	PLF 2021
9 938	9 519	7 450	4 819
	2019/2018	2020/2019	2021/2020
	-4,22%	-21,7%	-35,3%

Source : réponse au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire budgétaire.

La baisse du plafond d'emplois en 2021 résulterait :

- de la poursuite de la contribution à l'effort de maîtrise des effectifs de l'État qui se traduit par une réduction de 109 ETPT, l'impact positif du schéma d'emploi 2021 ne suffisant pas à compenser l'impact négatif de l'extension en année pleine du schéma d'emplois 2020 sur 2021 ;

- du solde de mesures de périmètre et de transferts (- 2 522 ETPT), dont la principale est le transfert de - 2 350 ETPT des secteurs « jeunesse et sport » vers le ministère de l'éducation nationale.

Ce transfert s'inscrit notamment dans le cadre de la réforme « Organisation territoriale de l'État » (OTE), qui concerne les ministères sociaux au premier chef.

Ceux-ci vont en effet subir une réorganisation très profonde, découlant d'instructions du Premier ministre adressées aux administrations en 2019 et d'un décret pris début 2020<sup>1</sup>. Malgré des retards liés notamment à la crise sanitaire, les principaux éléments de la réforme devraient se mettre en place courant 2021 (voir encadré ci-dessous)

**Les rapporteurs spéciaux s'interrogent néanmoins sur la pertinence du maintien de ce calendrier. La forte mobilisation des services des ministères sociaux dans le contexte de la réponse à la crise paraît difficilement compatible avec une réforme d'une telle ampleur, qui fait inévitablement courir le risque d'une certaine désorganisation.**

**L'impact de la réforme OTE  
sur le ministère des solidarités et de la santé**

**Le transfert de la partie « Jeunesse et Sport » des actuelles directions régionales (et départementales) de la Jeunesse, du Sport et de la Cohésion sociale DR(D)JSCS vers de nouvelles délégations académiques régionales placées sous l'égide des recteurs (et donc ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports) est prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Les nouveaux services ainsi créés porteront le nom de délégation régionale académique à la Jeunesse, à l'Engagement et au Sport (DRAJES). Ces dernières bénéficieront d'un transfert de moyens depuis le programme 124 : 1 974 ETPT ainsi que la masse salariale et les crédits hors dépenses de personnel correspondants.**

<sup>1</sup> Circulaire du 5 juin 2019 relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail ; circulaire du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'OTE ; l'instruction du 2 août 2019 relative à la constitution de secrétariats généraux communs (SGC) aux préfectures et aux directions départementales interministérielles (DDI) et le décret n° 2020-99 du 7 février 2020 relatif à l'organisation et aux missions des SGC.

Le regroupement des directions régionales des Entreprises, de la Concurrence, de la Consommation, du Travail et de l'Emploi (DIRECCTE) qui relèvent du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion (et donc du programme 155) avec la partie « Cohésion sociale » des DR(D)JSCS ; la même transformation étant opérée au niveau départemental est prévue au 1<sup>er</sup> avril 2021. L'objectif est de créer un nouveau réseau capitalisant les compétences d'insertion sociale et d'insertion professionnelle pour donner corps au service public de l'insertion (SPI). Les nouvelles structures créées porteront le nom de directions régionales de l'Économie, de l'Emploi, du Travail et des Solidarités (DREETS) et de directions départementales de l'Emploi, du Travail, des Solidarités (DDETS) – qui seront des directions départementales interministérielles (DDI).

Par ailleurs, la mutualisation des fonctions support au sein des futurs secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux DDI sera effective au 1<sup>er</sup> janvier 2021. Un premier transfert d'effectifs prévu par le PLF 2020 à hauteur de 246 emplois du programme 124 vers le ministère de l'Intérieur sera complété d'un transfert de 23 emplois suite à une demande complémentaire formulée par le ministère de l'Intérieur, ainsi que 21 autres emplois au titre de la création ses services généraux commun dans les départements d'outre-mer<sup>1</sup>. Ces SGC seront aussi pourvus de moyens venant d'autres ministères et notamment du ministère du Travail, de l'Emploi et de l'Insertion au titre des DDETS évoquées *supra*. L'organisation retenue pour l'Île-de-France différera de celle retenue pour les autres territoires avec création d'un secrétariat général aux moyens mutualisés (SGAMM) impliquant Paris et la petite couronne.

En miroir, au niveau central, la direction des Sports (DS) et la direction de la Jeunesse, de l'Éducation populaire et de la Vie associative (DJEPVA) aujourd'hui rattachées aux ministères sociaux vont être transférées au 1<sup>er</sup> janvier 2021 au ministère de l'Éducation nationale, de la Jeunesse et des Sports. De même, une quote-part de fonctions support actuellement rattachées au secrétariat général (mutualisé) des ministères sociaux rejoindra également ce ministère. Au total, ce transfert portera sur 376 emplois.

Source : réponse au questionnaire budgétaire

### III. LES OPÉRATEURS : UNE HAUSSE NÉCESSAIRE DES MOYENS ALLOUÉS AUX AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ, ACTEURS MAJEURS DE LA LUTTE CONTRE LA PANDÉMIE

Les principaux opérateurs de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » sont les Agences régionales de santé (ARS), qui sont en première ligne de la lutte contre la pandémie, eu égard à leurs missions de pilotage de la politique de santé publique et de la régulation de l'offre de santé en région.

**Le PLF 2021 traduit un réel effort pour renforcer ces structures, que les rapporteurs spéciaux ne peuvent que saluer.**

La subvention pour charges de service public allouée aux ARS s'élèverait à 594,2 millions d'euros, soit une hausse de 32,1 millions d'euros par rapport à l'année précédente (+ 5,7 %).

---

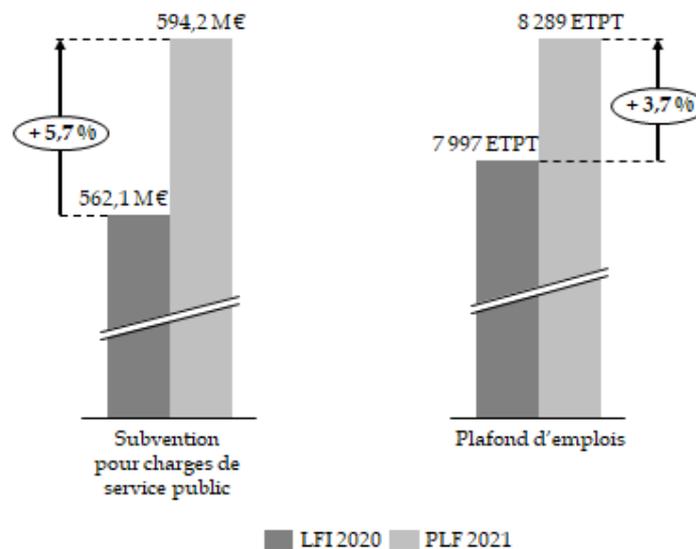
<sup>1</sup> 11 ETPT sont également transférés au titre d'un transfert semblable mais toutefois spécifique : le transfert des fonctions support de la nouvelle Organisation des services de l'État (OSE) de Guyane.

Surtout, le plafond d'emploi, fixé à 8 289 ETPT, progresserait de 292 ETPT (+ 3,6 %) par rapport à la LFI 2020, hausse intégralement imputable aux besoins de renforts pour faire face à la gestion de la pandémie.

Il est à noter que dès 2020, le PLFR 4 en cours d'examen prévoit une ouverture de crédits à hauteur de 19 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP en faveur des ARS et un relèvement de leur plafond d'emploi de 125 ETPT.

### Évolution de la subvention pour charges de service public et du plafond d'emploi des ARS entre la LFI 2020 et le PLF 2021

(en millions d'euros et en ETPT)



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

Outre les ARS, le seul autre opérateur relevant de la mission est **l'Agence française de l'adoption (AFA)**, qui remplit un rôle d'information, de conseil, et d'intermédiaire pour l'adoption de mineurs étrangers de moins de quinze ans. Sa subvention pour charges de service public (2,2 millions d'euros) et son plafond d'emplois (45 ETPT) sont stables en 2021.

## IV. UN BUDGET « POUR TEMPS CALMES » ?

### A. LA CRISE SOCIALE SE POURSUIVRA EN 2021

**De nombreux indicateurs quantitatifs et qualitatifs attestent de l'ampleur des conséquences sociales de la crise sanitaire.**

Le nombre de demandeurs d'emploi en catégorie A inscrits à Pôle emploi a augmenté de 9,5 % sur un an au 3<sup>ème</sup> trimestre 2020, portant le total des effectifs à 3,7 millions de personnes<sup>1</sup>. **Selon l'Insee, le chômage s'établirait à 9,7 % de la population active en fin d'année 2020, soit une hausse de 1,6 point par rapport à la fin de l'année 2019<sup>2</sup>**, alors même que ces estimations ont été établies avant la seconde phase de confinement. **La chute de 3,1 points sur un an du taux d'emploi des jeunes<sup>3</sup> est d'autant plus inquiétante que ces publics ne sont en principe pas éligibles au RSA.**

Le déploiement massif du dispositif d'activité partielle, qui a concerné jusqu'à 8,6 millions de salariés en avril 2020, a entraîné une perte de revenus pour les ménages puisque l'indemnité versée dans ce cadre s'élève à 84 % du salaire net.

Entendue par les rapporteurs spéciaux, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) chiffre à + 18,6 % la hausse des dépenses de revenu de solidarité active (RSA) entre la fin du premier confinement et octobre 2020 par rapport à la même période en 2019. L'Assemblée des départements de France estime que celle-ci représenterait une hausse de leurs dépenses d'environ 1 milliard d'euros en 2020.

**La DGCS évalue également à 20 %, l'augmentation des files actives devant les centres de distribution d'aide alimentaire par rapport à 2019, augmentation qui a pu atteindre 40 % durant la première période de confinement.** La crise a en effet entraîné, pour de nombreux ménages modestes, d'importants surcoûts alimentaires, notamment liés à la fermeture des cantines scolaires. **Le Secours populaire observe pour sa part une hausse durable de 45 % des personnes venues demander un soutien.**

Au plan plus qualitatif, les interlocuteurs entendus par les rapporteurs spéciaux ont noté l'apparition, parmi les demandeurs du RSA ou faisant appel à l'aide alimentaire, de publics nouveaux qui jusqu'ici n'étaient pas connus des acteurs des politiques sociales. Ce phénomène a également une traduction géographique, avec une hausse importante des dépenses de RSA observée dans certains départements qui comptaient relativement peu d'allocataires, tels que les Yvelines (+ 13 % de dépenses de RSA supplémentaires sur la seule période août 2019-août 2020).

---

<sup>1</sup> Dares, *Demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi au 3ème semestre 2020, octobre 2020*, Dares indicateurs n° 034.

<sup>2</sup> Insee, « Une économie diminuée », *Note de conjoncture octobre 2020*.

<sup>3</sup> Insee, « Informations rapides », n° 2020-023, 13 août 2020.

**L'aide exceptionnelle de solidarité (AES) s'est avérée indispensable pour aider les ménages à faire face à la crise, bien qu'il ne s'agisse que d'un « coup de pouce » ponctuel d'un montant modeste.** Une étude de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) a montré que celle-ci a dans l'ensemble permis de couvrir l'augmentation du coût de l'alimentation pendant le confinement, mais n'a pas suffi pour compenser la perte de revenu liée au chômage partiel pour les salariés rémunérés au-dessus du SMIC<sup>1</sup>. Au total, l'AES versée au printemps a bénéficié à 4,2 millions de ménages, parmi lesquels 2,6 millions ont bénéficié de la majoration pour enfant à charge.

**On peut toutefois déplorer le caractère très tardif de la décision de faire bénéficier d'une aide équivalente les jeunes précaires ou modestes, qui ont ainsi dû attendre jusqu'à août,** un nombre important d'entre eux ayant de surcroît dû renoncer aux « petits boulots » estivaux habituellement susceptibles de leur assurer un complément de revenu.

**Face à la seconde période de confinement, les rapporteurs spéciaux ne peuvent toutefois que se féliciter du renouvellement de l'AES de 150 euros, cette fois-ci ouverte aux jeunes, en PLFR 4.** La prime touchée par ces derniers (150 euros) serait toutefois inférieure à celle versée à l'été (200 euros).

#### ***B. DE BIEN MAIGRES CONCOURS ISSUS DU PLAN DE RELANCE***

Le programme 364 « Cohésion » de la mission « Plan de relance » n'apportera que peu de moyens supplémentaires aux actions relevant du champ de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », avec seulement :

- 100 millions d'euros en AE et 45,5 millions d'euros en CP pour financer un fonds de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté ;

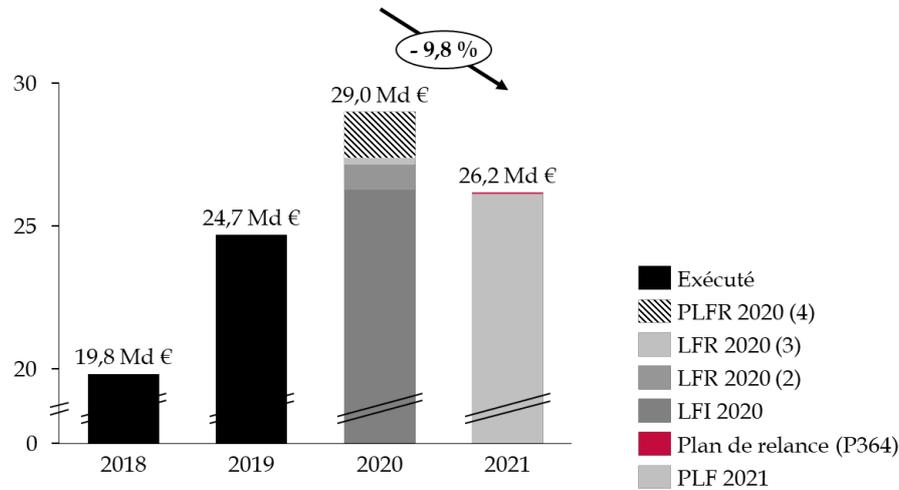
- 15 millions d'euros en AE et 7,5 millions d'euros en CP pour renforcer le dispositif d'emploi accompagné financé sur le programme 157.

---

<sup>1</sup> Muriel Pucci, Hélène Périvier et Guillaume Allègre, « L'aide exceptionnelle de solidarité a-t-elle permis de couvrir les coûts du confinement pour les familles? », OFCE, 31 juillet 2020.

## Évolution des CP sur la période 2018-2021

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Un contraste se fait jour entre le bien maigre concours apporté par la mission « Plan de relance » aux actions de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et celui observé pour l'autre principale mission « sociale » du budget général : la mission « Travail et emploi ». Les politiques financées par cette dernière mission se voient en effet au contraire considérablement renforcées par le plan de relance, avec près de 10 milliards d'euros de crédits supplémentaires pouvant soit être fléchés vers des dispositifs existants (contrats aidés, insertion par l'activité économique, formation...), soit mobilisés pour le financement de dispositifs exceptionnels (aide à l'embauche des jeunes de moins de 26 ans).

**Cette distinction met pleinement en évidence la volonté du Gouvernement de cibler le volet social du plan de relance sur les personnes qui parviendront à trouver un emploi ou à s'inscrire dans un parcours d'insertion, au risque de laisser sur le bord du chemin une partie des publics les plus précaires :**

- soit parce qu'ils subiront la concurrence de personnes moins éloignées du marché du travail mais que la crise aura fait également tomber dans le chômage ;

- soit parce que, malgré les importants moyens mobilisés pour stimuler les recrutements, les employeurs et les structures d'insertion seront trop fragilisés par la crise pour consommer pleinement ces moyens et ainsi (ré-)insérer dans l'emploi l'ensemble des publics visés.

Au total, le budget proposé pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'établit donc à un niveau comparable à la prévision de l'année précédente, mais inférieur de près de 10 % à l'exécution attendue pour 2020, marquée par la réponse à la crise sanitaire, avec en particulier le déploiement de deux AES au printemps et à l'automne pour un montant global de 2,0 milliards d'euros.

**Les rapporteurs spéciaux craignent que ce budget « pour temps calmes », s'avère en décalage avec la situation sociale du pays, qui imposera vraisemblablement de financer, au cours de l'année 2021, de nouvelles mesures en direction des plus fragiles.**



---

## DEUXIÈME PARTIE : LES PRINCIPALES POLITIQUES PUBLIQUES FINANCÉES PAR LA MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES » EN 2021

### I. LA PRIME D'ACTIVITÉ : UN DISPOSITIF PROCYCLIQUE

#### A. LA PRIME D'ACTIVITÉ AVAIT CONSTITUÉ UN PUISSANT INSTRUMENT DE POUVOIR D'ACHAT POUR RÉPONDRE AUX DEMANDES EXPRIMÉES PAR LE MOUVEMENT DES « GILETS JAUNES »

La **prime d'activité**, créée par la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, a remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la part « activité » du revenu de solidarité active (RSA) ainsi que la prime pour l'emploi (PPE). Cette prime est **versée aux personnes en activité professionnelle dont les ressources sont inférieures à un certain montant garanti** – pour une personne célibataire sans enfant, ce montant est environ égal à 1 787 euros net par mois.

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

Le montant de la prime d'activité est calculé sur la base **d'un montant forfaitaire variable en fonction de la composition du foyer** (dont le nombre d'enfants à charge), **auquel s'ajoutent les revenus professionnels pris en compte à hauteur de 61 % afin de favoriser l'activité**. Pour mémoire, le montant forfaitaire de la prime d'activité s'élève à 553,16 euros pour un foyer composé d'une personne seule sans enfant. Il peut être majoré en fonction de la composition du foyer.

Un **bonus individuel** est également ajouté pour chaque personne en activité, membre du foyer, dont les revenus d'activité sont compris entre 0,5 SMIC et 1 SMIC. Le montant du bonus est croissant entre 0,5 SMIC et 1 SMIC et atteint son maximum dès 1 SMIC (soit 160,49 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2019), plafond au-delà duquel son montant est fixe. De ce total est **déduit l'ensemble des ressources du foyer** (notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement).

**La prime d'activité est ouverte aux jeunes actifs dès 18 ans**, ainsi qu'aux étudiants et aux apprentis ayant perçu, au cours des trois derniers mois, un salaire mensuel supérieur à 78 % du SMIC. Elle a **également été ouverte à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2016<sup>1</sup> aux bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH)** qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire.

---

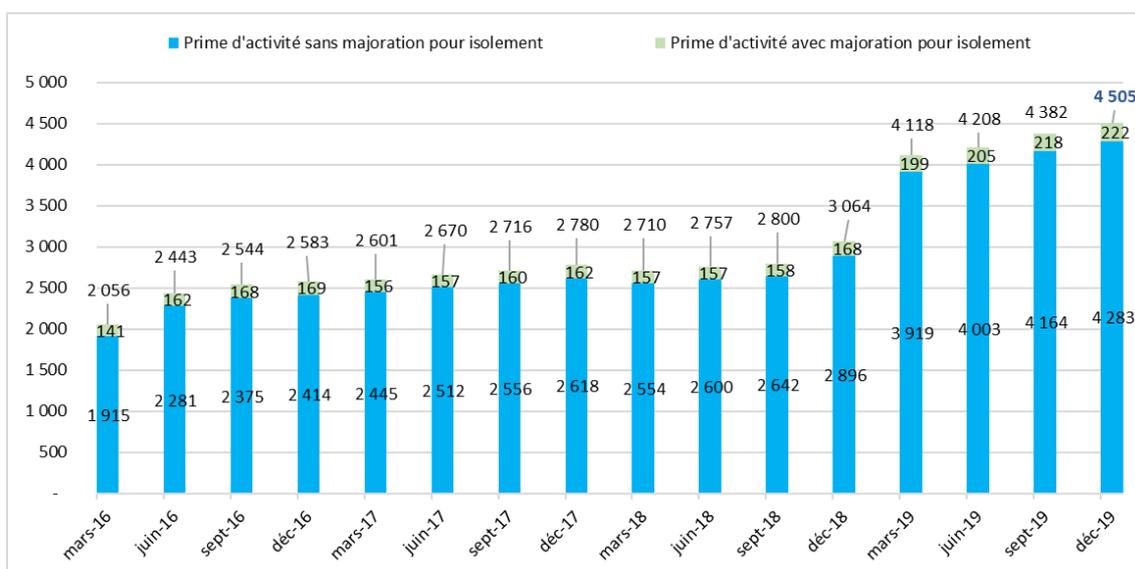
<sup>1</sup> À compter rétroactivement du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Les dépenses liées à la prime d'activité ont fortement augmenté à compter de 2019, le dispositif ayant constitué l'un des principaux vecteurs utilisés par le Gouvernement pour répondre à l'urgence sociale exprimée par le mouvement des « gilets jaunes » (voir encadré ci-dessous). L'augmentation à 90 euros du bonus individuel décidée en 2019 représente un coût annuel pérenne d'environ 4,4 milliards d'euros. Par ailleurs, la communication qui a entouré la mise en œuvre de cette réforme a conduit à augmenter le taux de recours de personnes déjà éligibles mais qui n'avaient pas sollicité la prime d'activité. Au total, les effectifs de prime d'activité ont augmenté de 47 % entre décembre 2018 et décembre 2019.

**Cette réforme a eu une certaine efficacité puisqu'elle aurait permis la diminution du taux de pauvreté monétaire en France de 0,5 point et la diminution de 0,9 point du taux de pauvreté monétaire au sein des familles monoparentales<sup>1</sup>.**

### Nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité, tous régimes, en fin de trimestre

(en milliers)



Source : réponse au questionnaire budgétaire

<sup>1</sup> Rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019, DGCS, DREES, CNAF, CCMSA.

### Les revalorisations de prime d'activité décidées en 2018 et en 2019

La prime d'activité a été revalorisée afin de soutenir le pouvoir d'achat des travailleurs modestes et particulièrement ceux rémunérés au Smic :

- le montant forfaitaire de la prime d'activité a été revalorisé de 20 euros à compter du 1<sup>er</sup> août 2018 (pour mémoire, le montant forfaitaire de la prime d'activité s'élève, depuis la revalorisation de 0,3 % de son montant en avril 2020, à 553,16 euros pour un foyer composé d'une personne seule sans enfant) ;

- le montant maximal de la composante individuelle de la prime d'activité, le bonus, a été revalorisé de 90 euros à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, passant de 70,49 euros à 160,49 euros, en application du décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité. Versé à chaque membre du foyer dont les revenus sont supérieurs à 0,5 Smic, le montant du bonus est croissant jusqu'à 1 Smic où il atteint son point maximal. Il reste stable au-delà.

**Tableau : Impact des mesures réglementaires de revalorisation de la prime d'activité  
en masses financières, tous régimes**

(en millions d'euros)

Mesures	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Revalorisation exceptionnelle du montant forfaitaire de 20 € au 1 <sup>er</sup> août 2018	114	717	712	717	720	722	722
Augmentation du bonus et modification des seuils d'éligibilité à la bonification au 1 <sup>er</sup> janvier 2019	0	4 118	4 392	4 392	4 392	4 392	4 392

Source : réponse au questionnaire budgétaire

### **B. PROCYCLIQUE, LE DISPOSITIF DEVRAIT BAISSER EN CHARGE EN 2021 DANS UN CONTEXTE DE MONTÉE DU CHÔMAGE**

En PLF 2021, 9,7 milliards d'euros en AE et en CP sont prévus au titre de ce dispositif, soit une diminution par rapport à la prévision 2020 (9,9 milliards d'euros), avec pour hypothèse un nombre d'allocataires tombant à 4,2 millions en moyenne annuelle.

## Évolution des crédits prévus et consommés au titre de la prime d'activité

(en euros)

Libellé	LFI		Execution		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>2016</b>	3 998 000 000	3 998 000 000	4 178 054 817	4 178 054 817	104,5%	104,5%
<b>2017</b>	4 338 000 000	4 338 000 000	5 320 420 759	5 320 420 759	122,6%	122,6%
<b>2018</b>	5 379 558 855	5 379 558 855	5 599 602 211	5 599 602 211	104,1%	104,1%
<b>2019</b>	8 781 948 202	8 781 948 202	9 572 836 544	9 572 836 544	109,0%	109,0%
<b>2020*</b>	9 900 852 516	9 900 852 516	9 851 348 253	6 895 943 782	99,5%	69,7%

\*Exécution au 31 juillet 2020

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Ces prévisions baissières sont à relier à la montée du chômage, en ce que la perte d'emploi vaut également perte de droit à la prime.

Selon les projections de la caisse nationale des allocations familiales, la hausse du chômage entraînerait une diminution du nombre de bénéficiaires comprise entre 72 000 et 180 000, d'où il résulterait une diminution des dépenses de prime d'activité comprise entre 122 millions d'euros et 305 millions d'euros.

Durant la crise, le dispositif a certes pu jouer un rôle d'amortisseur de la perte brute de salaire net liée au placement en activité partielle (16 %), estimée par la CNAF à environ 30 %, la prime étant incluse dans les revenus d'activité indemnisés à ce titre.

En revanche, la procyclicité du dispositif est manifeste en cas de perte d'emploi, puisque la prime n'est à l'inverse pas prise en compte pour le calcul du salaire journalier de référence servant de base à l'allocation de retour à l'emploi, et a donc pour effet d'accentuer la perte de revenus des personnes concernées. **En dépit de la promesse du président de la République faite en réponse au mouvement des « gilets jaunes » selon laquelle, grâce à la prime d'activité, « le salaire d'un travailleur au Smic augmentera de 100 euros par mois »<sup>1</sup>, il convient de rappeler qu'en ce qu'elle n'ouvre aucun droit, la prime d'activité n'est pas du salaire<sup>2</sup>.**

<sup>1</sup> Allocation du président de la République, 10 décembre 2018.

<sup>2</sup> Muriel Pucci, « La Prime d'activité n'est pas du salaire : elle amplifie la perte de revenu à la suite d'un licenciement », OFCE, 24 septembre 2020.

## II. LES POLITIQUES DU HANDICAP : UNE STABILISATION DE L'AAH ET UN EFFORT ACCRU EN FAVEUR DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ

### A. UNE STABILISATION DES DÉPENSES DE L'AAH APRÈS D'IMPORTANTES REVALORISATIONS EN 2018 ET 2019

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est un **minimum social versé, sous conditions de ressources, aux personnes handicapées** de plus de vingt ans<sup>1</sup>. Elle est subsidiaire par rapport à d'autres prestations, comme les pensions d'invalidité, les rentes d'accident du travail ou les avantages vieillesse. Elle peut se cumuler avec des ressources personnelles, y compris des revenus d'activité<sup>2</sup>, dans la limite d'un plafond annuel, fixé à 10 832 euros pour une personne seule sans enfant<sup>3</sup>.

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

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

- soit d'un **taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %, et présenter une restriction substantielle et durable<sup>4</sup> pour l'accès à l'emploi (RDSAE)** ne pouvant être compensée par des mesures d'aménagement du poste du travail (« AAH 2 »).

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

Par ailleurs, **la revalorisation du montant à taux plein de l'AAH de 50 euros** à partir de décembre 2018<sup>1</sup>, et **de 40 euros** à partir de décembre 2019<sup>2</sup> portant l'allocation à 900 euros **conduit à une augmentation du nombre de bénéficiaires**. En effet, le plafond de ressources prises en compte pour être éligible à la prestation, éventuellement augmenté en fonction de la situation familiale du bénéficiaire, correspond au montant à taux plein de l'allocation. **Le montant de l'AAH à taux plein est aujourd'hui de 902,70 euros mensuels**. Ces revalorisations auront, selon les informations communiquées aux rapporteurs, **un coût estimé à 775 millions d'euros en 2020, et un coût global évalué à 2 milliards d'euros sur le quinquennat**.

**Le montant de la dépense d'AAH (hors complément), continue donc de croître**. Celui-ci s'est élevé en 2019 à 10,0 milliards d'euros. Les montants de dépenses prévisionnels pour 2020 et pour 2021 s'élèvent respectivement à 10,7 milliards d'euros et 10,8 milliards d'euros.

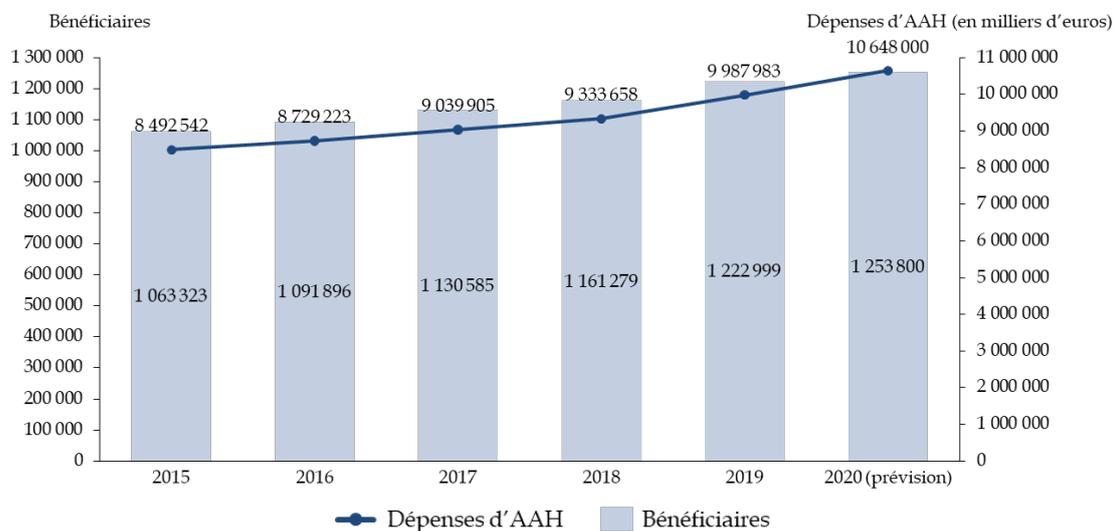
En revanche, dès lors que les revalorisations ont désormais atteint leur plein effet, **le rythme d'augmentation ralentit** : 7,0 % en 2019, 6,6 % en 2020 et 1,8 % en 2021.

---

<sup>1</sup> Prévues par la loi de finances pour 2018.

<sup>2</sup> Prévues en loi de finances pour 2019.

### Évolution du nombre d'allocataires et du montant de dépense d'AAH (hors complément) entre 2015 et 2020



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

Si les rapporteurs spéciaux peuvent saluer cet effort conséquent en faveur des personnes en situation de handicap les plus modestes, ils rappellent cependant que celles-ci se sont accompagnées de discrètes mesures d'économies, telles que :

- le rapprochement des règles de prise en compte des revenus d'un couple à l'AAH sur celles d'un couple au RSA. Le coefficient multiplicateur entrant dans le calcul du plafond de ressources est abaissé progressivement. Le plafond de ressources, qui correspond depuis novembre 2018 à 189 % de celui appliqué aux personnes seules, est égal à 181 % de celui-ci à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2019. Cet abaissement de plafond permettra d'économiser 287 millions d'euros chaque année entre 2020 et 2022 et concerne environ 14 % des allocataires. **La mesure pose également un problème de principe dans la mesure où, en étant susceptible d'accroître la dépendance financière de la personne en situation de handicap vis-à-vis de son conjoint, elle va à l'encontre de la logique d'autonomie recherchée ;**

- la disparition du complément de ressources au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Ce complément de ressource – d'un montant de 179 euros mensuel – est actuellement versé à près de 67 000 bénéficiaires. Il bénéficiait aux personnes handicapées qui ont un taux d'incapacité égal ou supérieur à 80 %, qui reçoivent une allocation à taux plein et vivent dans un logement indépendant (sans percevoir d'aide au logement) et qui ont une capacité de travail inférieur à 5 %. Cette mesure s'appliquera aux futurs bénéficiaires potentiels (flux) et ne concernera pas les droits des actuels bénéficiaires (stock) du complément de

ressources pendant 10 ans. Elle engendrera une diminution de la dépense de 5,7 millions d'euros par an à partir de 2020 ;

- la suppression de la revalorisation annuelle du 1<sup>er</sup> avril pour 2019 et limitée à 0,3 % en 2020 de l'AAH, indexée jusque-là sur l'inflation. Cette mesure permettra en 2020 une économie de 0,1 milliard d'euros.

Enfin, une nouvelle mesure d'économie de près de 98 millions d'euros est prévue en 2021, présentée, via « *la recherche d'une harmonisation des pratiques d'attribution et de contrôle de l'AAH 2* »<sup>1</sup>. Les rapporteurs spéciaux approuvent l'objectif d'une meilleure harmonisation des pratiques des MDPH en matière d'AAH, qui sont encore trop disparates. Néanmoins, cette politique ne doit pas servir de prétexte pour dégager de nouvelles économies.

Par ailleurs, les rapporteurs relèvent également que, conformément aux annonces du président de la République lors de la Conférence nationale du handicap du 11 février 2020, des travaux seront engagés pour réformer l'appréciation du critère de la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, afin d'élargir les possibilités de cumuler l'AAH avec des revenus d'activité. Une telle réforme, qui va dans le sens d'une meilleure inclusion sociale des personnes en situation de handicap, constituerait une avancée très positive.

## **B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ**

Instauré par l'article 52 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le dispositif d'« **emploi accompagné** » est prévu par l'article L. 5213-2 du code du travail.

Ce dispositif permet à des personnes en situation de handicap de bénéficier d'un suivi médico-social et d'un appui du service public de l'emploi (SPE) tout au long de leur parcours professionnel, en vue de leur permettre d'obtenir et de se maintenir dans un emploi rémunéré. En outre, l'employeur bénéficie le cas échéant d'un accompagnement au titre de ce dispositif. Une convention individuelle d'accompagnement conclue entre la personne morale gestionnaire du dispositif d'emploi accompagné, la personne accompagnée ou son représentant légal et son employeur, précise notamment les modalités d'accompagnement et de soutien du travailleur handicapé et de l'employeur.

Sur le plan budgétaire, ce dispositif est financé par l'État au titre du **programme 157 de la mission « Solidarité, insertion, égalité des chances »**, par l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

---

<sup>1</sup> Source : questionnaire budgétaire

**Les rapporteurs spéciaux constatent les importants efforts déployés par le Gouvernement pour promouvoir ce dispositif :**

- en augmentant fortement les moyens engagés : de 5 millions d'euros en LFI 2018, l'enveloppe qui lui est allouée en 2021 est de 15 millions d'euros sur le programme 157, auxquels s'ajoutent 7,5 millions d'euros de la mission « Plan de relance », soit un total de 22,5 millions d'euros ;

- en simplifiant les procédures de prescriptions, en permettant une prescription directe par les opérateurs du service public de l'emploi (Pôle emploi, missions locales...) et non plus seulement sur décision de la CDAPH.

**Le dispositif d'emploi accompagné constitue un instrument intéressant de nature à favoriser l'insertion des travailleurs handicapés en milieu professionnel ordinaire, dans une logique d'inclusion.** Les personnes accompagnées partagent des caractéristiques communes : un public majoritairement jeune, au niveau de qualification faible et un éloignement important de l'emploi. Les premiers résultats en année pleine semblent confirmer que l'emploi accompagné permet de retrouver rapidement un emploi, puisque 59 % des personnes sans emploi à l'entrée du dispositif auraient trouvé un emploi dans le cadre de ce cadre et pour la moitié d'entre elles, en moins de 6 mois. Plus de 60 % se maintiendraient toujours en emploi après deux ans d'insertion professionnelle, sur des contrats qui sont des contrats à durée indéterminée (CDI)<sup>1</sup>.

Au 31 décembre 2019, le dispositif concernait 2 724 personnes handicapées et 1 030 employeurs<sup>2</sup>. En 2020, son coût s'élevait à 17,1 millions d'euros (dont 10 millions d'euros supportés par l'État). Les premières remontées au 30 juin 2020 indiquent un volume d'accompagnement de près de 3 000 personnes et 1 122 employeurs.

**Les objectifs fixés par le Gouvernement semblent cependant ambitieux, avec des crédits de paiement qui font plus que doubler par rapport à la LFI 2020 (10 millions d'euros).** Le risque de sous-consommation paraît donc réel, d'autant plus que le dispositif semble peu propice à un déploiement massif. Il est en revanche particulièrement adapté à des situations de handicap spécifiques, et notamment pour accompagner personnes présentant des troubles psychiques, des déficiences intellectuelles, des troubles du spectre de l'autisme ou des troubles cognitifs.

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire.

<sup>2</sup> Source : rapport annuel de performances de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » annexé au projet de loi de règlement 2019.

### III. UN PARTENARIAT ÉTAT-DÉPARTEMENTS À CONSOLIDER

Un récent rapport de Mme Cécile Cukierman, fait au nom de la mission d'information « Quel rôle, quelle place et quelles compétences des départements dans les nouvelles régions fusionnées » présidée par M. Arnaud Bazin<sup>1</sup> a montré que, si « *en matière sociale, le partage des compétences a longtemps été clair : les principes et les règles étaient fixés au niveau national et les départements étaient chargés de la mise en œuvre opérationnelle et du financement des dispositifs* », une « *refondation des logiques d'action*<sup>2</sup> se fait jour via le **développement de la technique de la contractualisation**. L'État fixe alors une stratégie et des objectifs, puis demande aux départements de s'inscrire dans cette démarche en bénéficiant pour cela de moyens supplémentaires ».

**Les rapporteurs spéciaux considèrent que cette technique mérite effectivement d'être amplifiée, dans un contexte où la situation financière des départements ne leur permet pas toujours de tirer le meilleur parti de l'expertise dont ils disposent en matière d'action sociale et de leur fine connaissance du territoire. Encore faut-il que celle-ci se fasse sur une base équitable et lever les points de tensions qui subsistent entre l'État et les départements.**

#### **A. LES DÉPARTEMENTS SONT DES PARTENAIRES ESSENTIELS DE L'ÉTAT DANS LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE INTERMINISTÉRIELLE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ**

Les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les départements, sont en particulier associés à la mise en œuvre de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté lancée à l'automne 2018.

Le programme 304 finance depuis 2019 un programme de contractualisation avec celles-ci, doté de 252,6 millions d'euros en PLF 2021, soit une montée en puissance par rapport à l'année précédente (175 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 706 (2019-2020) de Mme Cécile Cukierman, fait au nom de la mission d'information « Compétences des départements », déposé le 15 septembre 2020.

<sup>2</sup> Expression du Mme Martine Long, professeur de droit public.

### **La stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté**

Annoncée par le Président de la République le 13 septembre 2018, la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté s'articule autour de **cinq objectifs** :

- l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;
- garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants ;
- un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- assurer l'émancipation sociale par l'activité ;
- rendre les minima sociaux plus simples, plus lisibles et plus incitatifs à l'activité.

Elle s'appuie sur **trois leviers de transformation** :

- un « *choc de participation* » et la rénovation du travail social ;
- un pilotage de la stratégie à partir des territoires ;
- un engagement des entreprises.

Ses **deux principaux piliers** sont :

- la refonte de plusieurs prestations sociales existantes, dont le RSA, au sein d'un revenu universel d'activité (RUA) ;
- la création d'un service public de l'insertion.

La stratégie doit être dotée de 8,5 milliards d'euros sur la période 2018-2022.

**La quasi-totalité des départements** (hormis les Yvelines et les Hauts-de-Seine) se sont engagés dans une contractualisation avec l'État, ainsi que certaines métropoles (pour environ 10 millions d'euros en 2020 et en 2021) et régions (pour environ 2 millions d'euros en 2020 et en 2021).

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

**La hausse constatée en 2021 concerne plus spécifiquement les actions en faveur de l'insertion des bénéficiaires du RSA (+ 30 millions d'euros)**. Cette priorité paraît judicieuse dans la mesure où, face à un reste à charge croissant lié au financement de cette allocation, les marges de manœuvre financière des départements pour mener des actions d'insertion sont de plus en plus réduites.

**Un des points de vigilance, déjà souligné l'an passé par les rapporteurs spéciaux, concerne la définition des indicateurs de résultats des actions, qui conditionnent en partie les financements**. L'Assemblée des départements de France déplore une absence totale de concertation

préalable sur la fixation de ces indicateurs, alors que leur fine connaissance de leur territoire les prédisposait à au moins participer à leur conception. Bien que certains assouplissements aient pu être observés à cet égard en 2020, la méthode de l'État reste contestable et ne doit pas être réitérée à l'avenir.

Toujours dans le cadre de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté, **la très attendue réforme du revenu universel d'activité**, devant fusionner plusieurs minima sociaux dont le RSA, n'est plus à l'ordre du jour dans le contexte de la gestion de la crise sanitaire. Le moment venu, les départements devront être pleinement associés à son élaboration.

### ***B. LE PARTENARIAT ÉTAT-DÉPARTEMENT S'ÉTENDRA ÉGALEMENT EN 2021 AU CHAMP DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE***

**Un second processus de contractualisation associant l'État, les départements et les ARS doit être engagé en 2021, portant sur la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance.**

#### **La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022**

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance présentée le 14 octobre 2019 constitue le cadre de mise en œuvre d'actions concrètes au bénéfice des enfants et de leurs familles pour renforcer l'accès à la prévention en santé de tous les enfants, améliorer la situation des enfants protégés (soit 340 000 mineurs environ), et produire une meilleure convergence des réponses à leurs besoins dans les territoires. Elle s'inscrit dans la continuité du plan « Priorité prévention » qui a fait des 1 000 premiers jours un axe phare de la politique de santé, et en complémentarité avec le plan 2020-2022 pour en finir avec les violences faites aux enfants.

*Source : documents budgétaires*

Une enveloppe de **115 millions d'euros** financée sur le programme 304 est allouée à ce dispositif en 2021. Au moins 30 et jusqu'à 62 départements pourraient être concernés.

### ***C. L'ACCUEIL ET L'ORIENTATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS, UNE SOURCE DE TENSIONS ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS***

Comme les rapporteurs spéciaux l'ont déjà souligné, la politique d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés (MNA) est source de nombreuses tensions entre l'État et les départements.

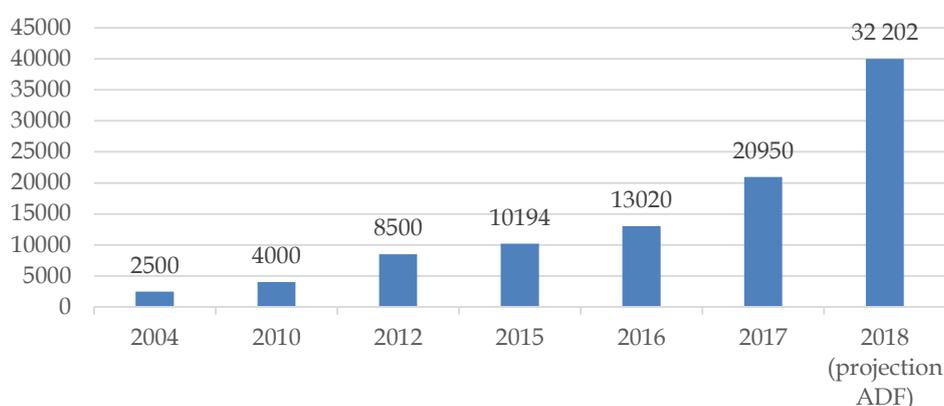
L'accueil et l'accompagnement des MNA relève en principe des compétences des départements.

En application de l'article 48 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, il revient au président du conseil départemental un rôle de **mettre à l'abri et d'évaluer** la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille - dits « mineurs non accompagnés (MNA) » - dans son département, avant que ceux-ci ne soient répartis entre les départements par le ministre de la justice.

En vertu de leur compétence de gestion le **service d'aide sociale à l'enfance (ASE)** prévue par l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, les départements sont également chargés de la prise en charge des MNA répartis sur leur territoire.

**La mise à l'abri, l'évaluation et l'accompagnement des MNA constituent un enjeu financier majeur pour les départements. L'Assemblée des départements de France dénombre un triplement de leurs effectifs entre 2015 à 2018, de telle sorte qu'ils représenteraient entre 15 % et 20 % des mineurs pris en charge au titre de l'ASE. Pour 2018, le coût induit par l'évaluation et la prise en charge de ces mineurs est estimé par l'ADF à 2 milliards d'euros.**

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



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

Dans ce contexte de forte hausse du nombre de MNA, **l'État assure désormais également une participation financière à la politique d'accueil et d'orientation des MNA**, relevant des crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». En PLF 2021, ces crédits s'élèvent à 120,4 millions d'euros, soit une baisse 42 millions d'euros par rapport à l'année précédente.

**S'agissant de la phase de mise à l'abri et d'accompagnement**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et conformément au décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 et à l'arrêté du 28 juin 2019 pris pour son application, la participation forfaitaire financière de l'État est fixée à 500 euros par jeune auxquels s'ajoutent 90 euros par jour pendant 14 jours maximum puis 20 euros par jour pendant 9 jours maximum pour chaque jeune effectivement mis à l'abri.

**S'agissant de la phase d'ASE**, la participation de l'État a été fixée à 30 % du coût correspondant à la prise en charge du nombre de MNA supplémentaires accueillis par les départements au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. La dotation attribuée à chaque conseil départemental a été calculée à partir des informations transmises par les départements au ministère de la justice, conformément à l'article R. 221-14 du code de l'action sociale et des familles. L'arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant alloué à chaque département a été publié sur cette base au Journal officiel du 5 août 2018, pour un montant total de 96,2 millions d'euros en 2018.

Un arrêté du 27 août 2019 a prolongé cette aide exceptionnelle en 2019 sur la base de 6 000 euros par MNA supplémentaire pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 et pour 50 % des jeunes concernés. Le Gouvernement a par la suite pris la décision de porter cette aide à 75 % des jeunes concernés. Le montant total de cette aide s'établit donc à 33,6 millions d'euros en 2019. Cette aide exceptionnelle doit être reconduite en 2020, mais l'arrêté afférent n'a pas encore été pris à ce jour.

**Cette baisse tendancielle de l'aide de l'État constitue une source de tensions avec les départements.** Les auditions conduites par les rapporteurs spéciaux ont en particulier permis de mettre en évidence des désaccords persistants sur le décompte et la répartition des MNA, ainsi que sur la mise en place de conditionnalités pour le bénéfice de l'aide de l'État.

**Les rapporteurs soulignent l'importance d'un engagement fort et durable de l'État aux côtés des départements dans la politique d'accueil et d'accompagnement des MNA**, qui est source de problématiques complexes, au carrefour d'enjeux de politique migratoire, d'intégration, d'action sociale et dans certains cas de prévention de la délinquance juvénile.

#### **IV. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE PRIORITÉ DANS LA LUTTE CONTRE LA CRISE**

**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.**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>1</sup> *Rapport d'information d'Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances du Sénat, « Un dispositif vital, un financement menacé ? Un modèle associatif fondé sur le bénévolat à préserver » (octobre 2018).*

## **A. UNE BAISSÉ DES CRÉDITS NATIONAUX PAR RAPPORT À LA PRÉVISION 2020**

Pour mémoire, le programme opérationnel **FEAD** prévoit d'octroyer à la France une dotation de 587,39 millions d'euros pour la période 2014-2020. Cette dotation est financée par des **crédits européens à hauteur de 499 millions d'euros (85 %)**, via un fonds de concours relevant du programme 304, ainsi que par des **crédits nationaux à hauteur de 15 %**. Ces crédits sont destinés en grande majorité à l'achat de denrées, réalisé par **FranceAgriMer** au profit des **quatre associations têtes de réseau nationales habilitées (la Fédération Française des Banques Alimentaires, les Restos du Cœur, le Secours Populaire Français et la Croix-Rouge française)**. Le solde permet de financer au niveau national le fonctionnement des têtes de réseau associatives ainsi que des projets d'approvisionnement en denrées, et au niveau régional le fonctionnement des associations habilitées localement.

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

La contribution européenne au titre du FEAD représentera un montant brut de 77,1 millions d'euros en 2021 (contre 75,6 millions d'euros en 2020). **Ainsi, en ajoutant les autres crédits nationaux, on constate au total une diminution des crédits alloués à l'aide alimentaire en 2021 (141,3 millions d'euros) par rapport à 2020 (150,1 millions d'euros), hors plan de relance européen.**

**Il est cependant à noter que cette baisse de crédits porte intégralement sur la prise en charge par FranceAgriMer de dépenses financées sur appel de fonds mais finalement déclarées non éligibles au FEAD, et tiendrait donc seulement à une diminution du taux d'inéligibilité des dépenses présentées par l'opérateur.**

---

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

**Évolution des crédits nationaux en faveur de l'aide alimentaire  
entre 2020 et 2021**

(en millions d'euros)

	PLF 2020	PLF 2021
<b>P.304 – Action 14</b>	<b>74,5</b>	<b>64,5</b>
<i>dont contribution nationale au FEAD</i>	13,3	13,5
<i>Prise en charge des dépenses inéligibles au titre des exercices précédents</i>	27 <i>(exercices 2017 et 2018)</i>	16 <i>(exercices 2018 et 2019)</i>
<i>dont épicerie sociale</i>	8,9	8,9
<i>dont subventions aux têtes de réseau associatives nationales</i>	4,7	4,7
<i>dont aide alimentaire déconcentrée</i>	18,4	18,6
<i>dont subvention pour charge de service public à FranceAgriMer</i>	2,17	2,7

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

**B. UNE PRIORITÉ AFFICHÉE POUR LES ANNÉES À VENIR, QUI DEVRA SE  
TRADUIRE DANS LES FAITS**

Comme évoqué *supra*, les conséquences sociales de la crise se font largement ressentir sur le secteur de l'aide alimentaire, avec une augmentation sensible des files actives devant les structures de distribution.

Ces structures sont également affectées dans leur organisation, du fait de locaux parfois inadaptés aux exigences de la distanciation physique ou de l'isolement de bénévoles, souvent des personnes retraitées et constituant par conséquent des publics risquant de développer une forme grave de covid-19.

**Cette situation a justifié en 2020 l'adoption de deux plans d'urgence, représentant respectivement 39 millions d'euros et 55 millions d'euros, financés en LFR 3.**

### **Les plans d'urgence en faveur de l'aide alimentaire**

**Un premier plan de soutien à l'aide alimentaire de 39 millions d'euros lancé en avril 2020 a permis de financer :**

- la compensation, à hauteur de 25 millions d'euros, des surcouts supportés par les associations d'aide alimentaire et engendrés par la crise ;
- des mesures spécifiques pour les outre-mer (4 millions d'euros) ;
- l'achat de chèques d'urgence alimentaire qui ont été distribués, pour pallier l'urgence de la situation de territoires en tension, principalement en direction des habitants des QPV de 18 départements (10 millions d'euros).

Un second **plan d'urgence de 55 millions d'euros a été lancé en juillet** dont plus de 80 % délégués aux services déconcentrés afin de permettre de soutenir les actions spécifiques menées sur les territoires pour maintenir l'accès aux biens essentiels des publics précaires (alimentation, hygiène) dans le contexte de crise. Ce plan a vocation à financer les dispositifs d'aide alimentaire généralistes et la montée en charge des dispositifs visant les personnes sans domicile sans ressource afin qu'ils prennent le relais de la distribution des chèques services dans le cadre du dispositif mobilisé par le ministre de la ville et du logement lors des premiers mois de la crise.

**La mission « Plan de relance » prévoit en outre la constitution d'un fonds d'aide aux associations de lutte contre la pauvreté, doté de 100 millions d'euros en AE et 49,5 millions d'euros en CP.** Ce fonds doit permettre de soutenir des projets de modernisation des dispositifs d'accès aux biens essentiels afin qu'ils soient mieux adaptés aux besoins des personnes et soutien de projets promouvant l'autonomie alimentaire, d'encourager les coopérations entre les acteurs, notamment pour une meilleure utilisation des ressources. Entendus par les rapporteurs, les principales associations d'aide alimentaire ont toutefois regretté un certain manque de visibilité quant au fonctionnement de ce fonds.

Au niveau européen, un accord a été trouvé pour un plan pluriannuel très ambitieux de financement de l'aide alimentaire, dans le cadre de l'inclusion du FEAD dans le nouveau Fonds social européen plus (FSE +).

Si les négociations autour du FSE + sont encore en cours de finalisation, le montant des financements européens pour les années à venir a été annoncé aux associations le mardi 3 novembre 2020 par le ministre des solidarités et de la santé et le secrétaire d'État chargé des affaires européennes. Sont ainsi prévus :

- l'octroi du reliquat de la campagne du FEAD 2014-2020 pour un montant de 90 millions d'euros sur 2021-2022 (dont 13 millions d'euros de crédits nationaux) ;

- l'octroi de 132 millions d'euros en 2021 en provenance de l'instrument React-EU dans le cadre du plan de relance européen ;

- une dotation de 647 millions d'euros dans le cadre du nouveau FSE + (dont 110 millions d'euros de crédits nationaux), soit un montant supérieur de 172 millions d'euros à celui prévu pour la campagne 2014-2020 du FEAD.

**Projection des financements européens au titre de l'aide alimentaire sur la période 2021-2027**

Enveloppe	Calendrier de livraison	Financement UE	Co-financement national	Total
Reliquat du FEAD 2014-2020 recyclé pour une campagne 2021 supplémentaire	Septembre 2021 ⇒ juin 2022	77 M€ (85 %)	13 M€ (15 %)	90 M€
React-EU Relance européenne, pour les années 2020 - 2022	Juin 2021 ⇒ juin 2022	132 M€ (100 %)	(0 %)	132 M€
FSE+ 2021 - 2027	Septembre 2022 ⇒ juin 2028	550 M€ (85 %)	97 M€ (15 %)	647 M€
<b>Total</b>		<b>759 M€</b>	<b>110 M€</b>	<b>869 M€</b>

Source : réponse au questionnaire budgétaire

**Les rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter de l'important effort national et européen annoncé en faveur de l'aide alimentaire pour les années à venir.**

Le fonctionnement du futur FSE + constitue néanmoins un point de vigilance. Ni les administrations ni les associations ne disposent à ce stade de visibilité suffisante sur celui-ci.

**Il est indispensable d'améliorer le système d'aide alimentaire européen, dont les exigences draconiennes pour la validation des montants présentés par les autorités nationales ont pu être source d'importantes tensions sur la trésorerie de FranceAgriMer (sur 2018-2020, 13,5 % des 228 millions d'euros de dépenses présentées ont ainsi été écartées).**

**V. POLITIQUES DE L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES ET DE LA LUTTE CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES : UNE HAUSSE BIENVENUE DES CRÉDITS ET DES EFFORTS À POURSUIVRE**

Les politiques de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les violences faites aux femmes sont retracées, pour ce qui relève de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », sur le

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

Dans un rapport publié en juillet 2020 et intitulé : « *Le financement de la lutte contre les violences faites aux femmes : une priorité politique qui doit passer de la parole aux actes* »<sup>1</sup>, les rapporteurs spéciaux ont dressé deux principaux constats :

- d'abord celui d'une **politique publique budgétairement contrainte, souffrant d'un morcellement des crédits, qui nuit à la lisibilité et à l'efficacité de mesures mises en œuvre ;**

- ensuite, celui d'une **politique insuffisamment portée et inégalement appliquée sur le territoire.** L'administration et les associations, véritables pivots de cette politique, ne sont pas assez outillées, ni dotées pour mener à bien une politique, dont les demandes et les enjeux sont grandissants et qui requiert une capacité d'action interministérielle.

**Les principales recommandations du rapport des sénateurs A. Bazin et E. Bocquet sur le financement de la lutte contre les violences faites aux femmes**

**Axe n° 1 : Rendre les financements plus lisibles et à la hauteur des enjeux**

- Pour lutter contre le morcellement des crédits, créer un fonds interministériel et pluriannuel sur le modèle du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), la lutte contre les violences étant à la croisée de plusieurs politiques publiques ;

- octroyer aux associations un niveau de financement public leur permettant de répondre à leurs missions tout en encourageant les cofinancements multi-acteurs publics et privés. Cela pourrait se traduire notamment par une simplification des réponses aux appels à projet et la généralisation des conventions pluriannuelles ;

- développer les financements privés (mécénat et dons des particuliers). L'enjeu est de rendre attractive la donation en faveur de cette politique de lutte contre les violences, comme cela a déjà été amorcé. Les associations doivent rendre visibles leurs actions et les pouvoirs publics doivent les accompagner dans leur modernisation, pour encourager les partenariats avec des fondations. Les rapporteurs spéciaux sont néanmoins conscients des limites de ces financements qui ne peuvent se substituer aux subventions publiques ;

- développer le recours aux financements européens, en identifiant mieux les sources potentielles de financement.

<sup>1</sup> Rapport d'information de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances, n° 602 (2019-2020) - 8 juillet 2020.

**Axe n° 2 : Sortir du conjoncturel pour du structurel : doter cette politique publique d'une « vraie » administration et renforcer le maillage territorial**

- Revoir les moyens et le positionnement du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) et de la mission interministérielle pour la protection des femmes contre les violences et la lutte contre la traite des êtres humains (MIPROF), en dotant cette politique publique d'une vraie administration centrale et interministérielle ;
- renforcer le suivi de cette politique et du Grenelle, en particulier. Le suivi du Grenelle nécessiterait la mise en place d'un comité interministériel réunissant tous les ministres concernés, doublé d'un comité réunissant toutes les parties prenantes (y compris les associations et élus locaux), en pérennisant et institutionnalisant, par exemple, les groupes de travail du Grenelle. Le suivi de cette politique doit reposer sur des indicateurs de résultats et un tableau de bord régulièrement publié et communiqué, notamment au Parlement ;
- renforcer et homogénéiser le pilotage départemental, en veillant à la mise en œuvre de la déclinaison locale de cette politique publique et notamment du Grenelle sur tout le territoire.

*Source : Rapport d'information de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances, n° 602 (2019-2020) - 8 juillet 2020*

**Les rapporteurs spéciaux se félicitent de la significative augmentation des crédits constatée en PLF 2021.**

**Les crédits demandés se montent en effet à 48,7 millions d'euros en AE et 41,5 millions d'euros en CP, soit une hausse importante par rapport à 2020, respectivement de 18,5 millions d'euros (+ 61,4 %) et de 11,4 millions d'euros (+ 37,5 %).**

**Les politiques de lutte contre les violences sexistes et sexuelles sont notamment renforcées de 15,7 millions d'euros en AE et 8,5 millions d'euros en CP, avec notamment :**

- une augmentation de 1 million d'euros des moyens alloués aux structures d'accueil de jour et aux Lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO), ce qui constitue un effort louable, bien qu'encore insuffisant, pour ces structures qui restent largement sous-financées ;

- un doublement des crédits alloués aux associations au niveau national (+ 1,8 million d'euros), même si certaines associations entendues par les rapporteurs spéciaux ont déploré des conventions à échéances trop brèves, ne leur donnant pas une visibilité suffisante ;

- une enveloppe de 4,1 millions d'euros allouée au financement de l'ouverture de **15 centres de prise en charge psychologique et sociale des auteurs de violences conjugales (CPCA)**, dont 2 Outre-mer, pour lesquels un appel à projets avait été lancé en 2020.

Cette dernière mesure, qui capte une bonne partie de l'augmentation des crédits, constitue un volet important du Grenelle de lutte contre les violences conjugales du 25 novembre 2019. Sans remettre en cause son bien-fondé, les associations entendues ont regretté que son financement soit assuré par le programme 137 et non par la mission « Justice », dans la mesure où le placement dans ces structures relèvera de décisions judiciaires.

Les rapporteurs spéciaux constatent la stabilité de l'enveloppe allouée à l'aide financière pour l'insertion sociale (AFIS) destinée aux personnes en parcours de sortie de prostitution (1,2 million d'euros). La sous-consommation constatée lors des exercices précédents ne doit pas pousser à une forme de « défaitisme budgétaire », mais au contraire inciter le Gouvernement à faire promouvoir le recours à ce dispositif essentiel.

Un développement de la ligne téléphonique « 39.19 » créé par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) est également à l'ordre du jour, avec la volonté de la rendre accessible 24h/24h et en Outre-mer. Ce projet impose juridiquement de recourir à un marché public, ce qui suscite une certaine inquiétude de la part de l'association. Le cahier des charges devra en tout état de cause valoriser l'expérience et l'expertise des structures candidates. Un travail de modernisation de ce dispositif est également à mener, pour le rendre davantage en adéquation avec les usages d'aujourd'hui (mise en place d'une fonction « chat »...).

Les rapporteurs spéciaux notent enfin que la maquette du programme, identique à l'année précédente, n'offre pas de lisibilité suffisante des financements alloués à la lutte contre les violences faites aux femmes, qui justifie une action spécifique. Leur rapport publié en juillet dernier a formulé une recommandation en ce sens.

Les réponses apportées à leur questionnaire permettent tout de même de réaliser un suivi plus fin du financement des mesures destinées à la lutte contre les violences faites aux femmes.

### **Évolution des crédits destinés spécifiquement à la lutte contre les violences faites aux femmes**

*(en millions d'euros)*

	2018		2019		2020		2021	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Crédits LFI (PLF pour 2021)</b>	13,9	13,9	13,8	13,8	13,5	13,5	29,2	22
<b>Crédits disponibles</b>	12,3	12,3	12,1	12,1	13,1	13,1		
<b>Crédits consommés</b>	12,4	12,3	7,6	7,3				

Source : réponse au questionnaire budgétaire

Par ailleurs, les crédits alloués au soutien aux associations, structures et projets favorisant notamment l'entrepreneuriat féminin, l'insertion professionnelle et autres initiatives innovantes (7,9 millions d'euros) connaissent également une hausse de 2 millions d'euros en 2021.

#### **Focus sur les mesures prises dans le contexte de la crise sanitaire**

Les mesures de confinement et d'isolement à domicile prises en réponse à la crise sanitaire ont eu pour effet d'augmenter fortement les risques de violences conjugales.

Face à cette situation, les pouvoirs publics et singulièrement les forces de l'ordre ont fait preuve d'une réelle mobilisation, saluée par les associations et les acteurs de terrain. Une enveloppe de 5,2 millions d'euros a ainsi été mobilisée, financée par une ouverture de crédits en LFR 3 sur le programme 137 et par le dégel de 1,2 millions d'euros :

- 3 millions d'euros ont permis de soutenir les associations locales, notamment pour la recherche de solutions d'hébergement des femmes victimes de violences, et le déploiement d'un dispositif d'information et d'accueil dans 99 centres commerciaux (dont 40 ont été pérennisés) ;

- 2,2 millions d'euros ont permis de financer des mesures liées à l'hébergement et à l'écoute des auteurs de violence.

**Pour les rapporteurs spéciaux, la mobilisation exceptionnelle observée durant la crise sanitaire en faveur de la lutte contre les violences faites aux femmes doit devenir la norme.**

## **VI. LA PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS**

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

**Les crédits prévus pour la protection juridique des majeurs (programme 304) en 2021 (714,1 millions d'euros) augmentent de 3,7 % par rapport à 2020**, en raison de l'augmentation **continue du nombre de mesures** (515 144 mesures en 2021 contre 497 481 en 2020). Les crédits s'élèvent ainsi à 714,1 millions d'euros, soit une augmentation + 3,7 % par rapport à la LFI 2020.

**Sur cette enveloppe, 608,9 millions d'euros sont alloués aux services mandataires.**

Malgré cette hausse des crédits, les rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que le **barème de participation financière des majeurs protégés a été révisé en 2018<sup>1</sup>**. Ils avaient regretté, dans leur rapport budgétaire des années précédentes, la mise en œuvre de cette mesure « **socialement injuste** », puisque mettant à contribution une population déjà fragile, dont près de la moitié se situe en dessous du seuil de pauvreté<sup>2</sup>. **L'économie générée pour l'État par ce nouveau barème s'élève à plus de 30 millions d'euros chaque année jusqu'en 2022.**

En outre, selon NEXEM, le principal syndicat patronal des employeurs associatifs du secteur social, médico-social et sanitaire, les services mandataires font partie des structures du champ médico-social quelque peu délaissées face à la crise sanitaire. Un effort d'investissement dans la modernisation, en particulier la numérisation, de ces structures paraît aujourd'hui nécessaire.

---

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

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

## LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

**En première délibération, l'Assemblée nationale a adopté deux articles additionnels** rattachés à la présente mission (articles 62 et 63) commentés ci-après.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement de la rapporteure spéciale de la commission des finances Mme Stella Dupont tendant à augmenter les crédits **du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes »** de 93 380 euros en AE et en CP afin de financer en 2021 un dispositif d'aide exceptionnelle de solidarité de 150 euros pour les bénéficiaires de l'aide financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS) versée aux personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution. Cette augmentation de crédits est gagée par une minoration à due concurrence des crédits du programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ».



## EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

### ARTICLE 68

#### Extension de l'AAH-2 à Mayotte

Le présent article prévoit d'aligner le régime de l'AAH existant à Mayotte sur le droit commun en permettant son ouverture aux personnes dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 %.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

#### I. LE DROIT EXISTANT : L'AAH-2, QUI EST UNE MODALITÉ DE L'AAH DESTINÉE AUX PERSONNES PRÉSENTANT UN TAUX D'INCAPACITÉ COMPRIS ENTRE 50 % ET 79 %, N'EST PAS APPLICABLE À MAYOTTE

##### A. L'AAH-2 EST UNE MODALITÉ DE L'AAH DESTINÉE AUX PERSONNES PRÉSENTANT UN TAUX D'INCAPACITÉ COMPRIS ENTRE 50 % ET 79 %

Créée par la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, **l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est destinée aux personnes handicapées disposant de faibles revenus.** Ses conditions d'attribution sont régies par les articles L. 828-1 à L. 828-8 du code de la sécurité sociale.

Pour bénéficier de l'AAH, les allocataires doivent remplir des conditions d'incapacité examinées par les commissions départementales des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) au sein des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), ainsi que des conditions administratives qui sont appréciées par les organismes payeurs. Le taux d'incapacité permanente de la personne et sa distance à l'emploi sont les conditions d'incapacité ouvrant droit à l'AAH :

- une personne dont le handicap représente un taux d'incapacité égal ou supérieur à un pourcentage fixé par décret (en pratique 80 %) est éligible à l'AAH au titre de l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale (**AAH-1**) ;

- une personne dont le handicap représente un taux d'incapacité supérieur ou égal à un pourcentage fixé par décret sans atteindre le pourcentage ouvrant droit à l'AAH-1 (en pratique entre 50 % et 79 %) et une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, est éligible à l'AAH au titre de l'article L. 821-2 du même code (**AAH-2**).

En exécution 2019 et hors compléments de ressource, l'AAH-1 représentait 5,2 milliards d'euros et l'AAH-2 4,8 milliards d'euros. Ces crédits sont financés sur le programme 157 « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

#### **B. SEULE L'AAH-1 EST APPLICABLE À MAYOTTE**

L'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale précité prévoit que l'AAH de droit commun s'applique sur le territoire métropolitain ainsi qu'en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

À Mayotte, l'AAH est régi par **les articles 35 et suivants de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte** prise sur le fondement de la loi n° 2001-505 du 12 juin 2001 portant habilitation du Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures législatives nécessaires à l'actualisation et à l'adaptation du droit applicable outre-mer. Elle complète les ordonnances du 7 février 2002 concernant les prestations familiales et du 21 février 2002 concernant le droit du travail et la politique de l'emploi à Mayotte.

**Ces dispositions ne reprennent pas les conditions fixées à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale précité permettant d'ouvrir droit de l'AAH-2 pour les personnes dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 79 %.**

L'article 39 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 précitée prévoit que l'AAH est accordée sur décision d'une commission technique appréciant le taux d'incapacité de la personne handicapée.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : UNE EXTENSION DE L'AAH-2 À MAYOTTE AU PLUS TARD AU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2021**

**Le présent article est issu d'un amendement du Gouvernement adopté avec un avis favorable de la commission des finances.**

Le I du présent article prévoit de modifier **l'article 35 de l'ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 précitée** afin d'ouvrir le droit à l'AAH aux personnes remplissant les mêmes conditions que celles prévues à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, à savoir :

- une incapacité permanente n'atteignant pas 80 % mais supérieure ou égale à un pourcentage fixé par décret (l'exposé des motifs indique que ce pourcentage serait de 50 %, comme sur le reste du territoire) ;

- une reconnaissance par la commission technique appréciant le taux d'incapacité de la personne handicapée d'une réduction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi.

**Le II** précise que le dispositif doit entrer en vigueur à une date fixée par décret au plus tard le 1<sup>er</sup> octobre 2021.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : UN ALIGNEMENT BIENVENU SUR LE DROIT COMMUN**

Les rapporteurs spéciaux ne peuvent qu'approuver cet alignement sur le droit commun des règles de l'AAH versé à Mayotte. Cette différence de traitement était d'autant moins justifiable que la situation sociale est particulièrement tendue dans ce département.

Ils relèvent néanmoins qu'il faudra près de trois ans au Gouvernement pour tenir l'engagement qu'il avait pris à cet égard, lors du lancement du plan d'action pour l'avenir de Mayotte défini en mai 2018.

**Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.**

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 69

**Remise d'un rapport au Parlement sur la politique d'accueil et d'orientation des mineurs non accompagnés accueillis par la France**

Le présent article prévoit la remise au Parlement d'un rapport sur les actions menées à destination des mineurs non accompagnés accueillis par la France et leur financement.

La commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.

**I. LE DROIT EXISTANT : LE FINANCEMENT DE LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS EST PARTAGÉE ENTRE L'ÉTAT ET LES DÉPARTEMENTS**

En application de l'article 48 de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance, il revient au président du conseil départemental un rôle de **mettre à l'abri et d'évaluer** la situation des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille - dits « mineurs non accompagnés (MNA) » - dans son département, avant que ceux-ci ne soient répartis entre les départements par le ministre de la justice.

En vertu de leur compétence de gestion le **service d'aide sociale à l'enfance (ASE)** prévue par l'article L. 221-1 du code de l'action sociale et des familles, les départements sont également chargés de la prise en charge des MNA répartis sur leur territoire.

Néanmoins, dans un contexte de forte hausse du nombre de MNA, **l'État assure désormais également une participation financière à la politique d'accueil et d'orientation des MNA**, relevant des crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

**S'agissant de la phase de mise à l'abri et d'accompagnement des MNA**, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et conformément au décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 et à l'arrêté du 28 juin 2019 pris pour son application, la participation forfaitaire financière de l'État est fixée à 500 euros par jeune auxquels s'ajoutent 90 euros par jour pendant 14 jours maximum puis 20 euros par jour pendant neuf jours maximum pour chaque jeune effectivement mis à l'abri.

**S'agissant de la phase d'ASE**, la participation de l'État a été fixée à 30 % du coût correspondant à la prise en charge du nombre de MNA supplémentaires accueillis par les départements au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. La dotation attribuée à chaque conseil départemental a été calculée à partir des informations transmises par les départements au ministère de la justice, conformément à l'article R. 221-14 du code de l'action sociale et des familles. L'arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant alloué à chaque département a été publié sur cette base au Journal officiel du 5 août 2018, pour un montant total de 96,2 millions d'euros en 2018.

Un arrêté du 27 août 2019 a prolongé cette aide exceptionnelle en 2019 sur la base de 6 000 euros par MNA supplémentaire pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 et pour 50 % des jeunes concernés. Le Gouvernement a par la suite pris la décision de porter cette aide à 75 % des jeunes concernés. Le montant total de cette aide s'établit donc à 33,6 millions d'euros en 2019.

Cette aide exceptionnelle doit être reconduite en 2020, mais l'arrêté n'a pas encore été pris à ce jour.

## **II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA REMISE D'UN RAPPORT AU PARLEMENT SUR LA POLITIQUE D'ACCUEIL ET D'ORIENTATION DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS ET SUR SON FINANCEMENT**

Le présent article est issu d'un amendement de la députée Perrine Goulet, adopté avec un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement.

Il propose que le Gouvernement remette au Parlement un rapport **avant le 1<sup>er</sup> juin 2021** portant sur :

- les actions menées à destination des MNA au financement desquels les crédits de l'action n° 17 du programme 304 précité permettent de contribuer ;
- le nombre et l'âge des MNA accueillis ;
- la charge financière assurée respectivement par l'État et les départements ;
- la prise en charge dont bénéficient les MNA.

### III. LA POSITION DE LA COMMISSION DES FINANCES : IL EST NÉCESSAIRE DE FAIRE TOUTE LA LUMIÈRE SUR LA POLITIQUE DES MINEURS NON ACCOMPAGNÉS, QUI PRÉSENTE DES ENJEUX FINANCIERS CONSIDÉRABLES POUR LES DÉPARTEMENTS

La mise à l'abri, l'évaluation et l'accompagnement des MNA constituent un enjeu financier majeur pour les départements. L'Assemblée des départements de France dénombre un triplement de leurs effectifs entre 2015 à 2018, de telle sorte qu'ils représenteraient entre 15 % et 20 % des mineurs pris en charge au titre de l'ASE. Pour 2018, le coût induit par l'évaluation et la prise en charge de ces mineurs est estimé par l'ADF à **2 milliards d'euros**.

En projet de loi de finances pour 2021, les crédits du programme 304 précité prévus pour l'accueil et l'orientation des MNA s'élèvent à 120,4 millions d'euros.

Les auditions menées par les rapporteurs spéciaux ont par ailleurs mis en évidence que le sujet était une **source de tensions** dans les relations entre l'État et les départements, en particulier pour ce qui concerne le décompte du nombre de MNA et leur répartition. **La remise au Parlement du rapport proposé serait ainsi bienvenue pour faire la pleine transparence sur cette politique aux enjeux financiers importants.**

Les rapporteurs spéciaux proposent d'adopter cet article sans modification.

**Décision de la commission : la commission des finances propose d'adopter cet article sans modification.**

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 10 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a procédé à l'examen du rapport de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux, sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (et articles 62 et 63).

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » demandés pour 2021 s'élèvent à environ 26 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit une stabilisation à périmètre courant par rapport à la loi de finances initiale pour 2020.

À y regarder de plus près, la stabilité des crédits de prévision à prévision masque en réalité une nette décruée du budget de la mission en 2021, puisque l'exécution 2020 a été marquée par la réponse à la crise sanitaire, avec en particulier le financement d'aides exceptionnelles de solidarité représentant un total d'environ 2 milliards d'euros.

On aurait pu s'attendre à ce que le plan de relance vienne renforcer les dispositifs financés par la mission, mais force est de constater que ses apports sont bien maigres et se limitent pour l'essentiel à la création d'un fonds de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté doté de 50 millions d'euros en 2021.

On assiste donc en réalité à une reconduction du budget 2020, comme si le chômage et la pauvreté générés par la crise allaient s'évaporer au 1<sup>er</sup> janvier. Cela nous laisse quelque peu dubitatifs...

Nous ne pourrions pas couvrir l'ensemble des sujets traités par la mission, qui sont nombreux et variés.

Le financement de l'aide alimentaire doit constituer un axe prioritaire de la réponse à la crise. Pendant le confinement, et même après, les files actives devant les centres de distribution alimentaire ont augmenté de façon extrêmement préoccupante, avec dans certains cas des hausses de plus de 40 % du nombre de personnes venues demander un soutien. Les associations constatent aussi l'apparition de publics nouveaux, qui n'étaient jusqu'ici pas connus des acteurs des politiques sociales.

Des ambitions très importantes ont été affichées en la matière, avec le financement d'un programme de 869 millions d'euros de crédits nationaux – pour 110 millions d'euros – et européens – pour 769 millions d'euros – sur la période 2021-2027. Des incertitudes subsistent toutefois quant au fonctionnement concret du nouveau fonds dit FSE+ – Fonds social européen –, remplaçant le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) à compter de 2021. Ni les administrations ni les associations ne disposent à ce stade de visibilité suffisante à ce sujet.

Comme nous l'avions montré lors d'un précédent rapport de contrôle, il est indispensable d'améliorer le système d'aide alimentaire européen, qui pose des exigences draconiennes pour la validation des montants présentés par les autorités nationales. Il conviendra de veiller à ce que les centaines de millions annoncés puissent effectivement être mobilisés en faveur des publics qui en ont le plus besoin.

Je souhaite également relever une tendance qui se fait jour à travers ce budget, à savoir l'affirmation du partenariat entre l'État et les départements dans la conduite des politiques sociales. En tant qu'ancien président de conseil départemental, le sujet me tient bien entendu particulièrement à cœur.

Les démarches de contractualisation avec l'État se développent de plus en plus, qu'il s'agisse de la mise en œuvre de la stratégie pauvreté ou du lancement de la stratégie protection de l'enfance.

Dans un monde idéal, les départements, qui disposent d'une expertise incontestée en la matière et d'une fine connaissance de leur territoire, devraient être en mesure de conduire leurs politiques sociales de façon autonome. Toutefois, au vu de leurs difficultés financières avérées, la contractualisation avec l'État, qui leur permet de bénéficier de moyens supplémentaires, constitue pour eux un moindre mal.

Encore faut-il toutefois que le processus de contractualisation se fasse sur une base équitable et que les départements soient pleinement associés à la définition des objectifs et des indicateurs de résultats des actions, ce qui n'est malheureusement pas toujours le cas.

Pour consolider le partenariat État-départements, il faut aussi apaiser certaines tensions qui subsistent, au premier rang desquelles le financement de l'accueil et de la prise en charge des mineurs non accompagnés. Nous aurons l'occasion de revenir sur ce sujet lors de l'examen des articles rattachés à la mission.

En attendant, c'est avec un enthousiasme modéré que je vous propose d'adopter les crédits de la mission. Je crains cependant que ce ne soit pas la dernière fois que nous nous prononcerons sur ces crédits en 2021. Car un budget pour temps calmes semble quelque peu en décalage avec la situation du pays, qui imposera vraisemblablement de financer de nouvelles mesures en direction des publics les plus fragiles.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Je partage l'essentiel de ce qui a été dit par mon collègue Arnaud Bazin. Le principal problème ne réside pas dans les actions financées par la mission, qui sont utiles, voire indispensables, mais plutôt dans ce qu'il y manque, à savoir des mesures de soutien massif aux publics les plus fragiles, qui subissent de plein fouet les conséquences sociales de la crise sanitaire.

Les actions du plan de relance, en particulier celles en direction des jeunes, ne ciblent que ceux qui parviendront à s'inscrire dans un parcours d'insertion. Malgré un taux d'emploi des jeunes qui a déjà progressé de 3,1 points au deuxième trimestre 2020, il ne fait aucun doute que nombre d'entre eux seront laissés sur le bord du chemin. On évoque sans cesse le plan « un jeune, une solution » qui est bien mal nommé, car au jeune précaire qui ne trouve pas d'emploi, on ne propose pas de meilleure solution que 200 euros pour l'été, puis 150 euros pour l'automne.

Dans l'ensemble, comme l'a justement dit mon collègue Arnaud Bazin, c'est le budget de l'an passé qui est reconduit. Pour l'essentiel, les crédits de la mission évoluent comme les deux principaux dispositifs que la mission finance : la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représentent à eux seuls 80 % des crédits de la mission.

Or, le montant de l'AAH tend à se stabiliser en 2020, suite à deux années marquées par des revalorisations qui doivent bien sûr être saluées, même si elles se sont accompagnées, comme nous avons déjà eu l'occasion de l'expliquer, de discrets coups de rabots avec la suppression du complément de ressources et la réforme des règles de prise en compte du revenu des couples.

Quant aux dépenses de la prime d'activité, celles-ci devraient même baisser. Cette diminution, qui tient au contexte de forte montée du chômage et donc de baisse du nombre de personnes éligibles, atteste du caractère procyclique du dispositif.

Celui-ci est manifeste en cas de perte d'emploi, puisque la prime n'est pas prise en compte pour le calcul de l'indemnisation du chômage, et a donc pour effet d'accentuer la chute du revenu des personnes perdant leur emploi. On se souvient de la promesse présidentielle selon laquelle, grâce à la prime d'activité, « le salaire d'un travailleur au Smic augmentera de 100 euros par mois ». La crise est venue rappeler qu'en ce qu'elle n'ouvre aucun droit social, la prime d'activité n'est pas du salaire.

Nous avons consacré cette année un rapport de contrôle à la politique de lutte contre la violence faite aux femmes. Nous saluons la hausse significative des crédits du programme 137, consacré à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ceux-ci progressent en effet de 11,4 millions d'euros en CP, soit une hausse de 37,5 %. D'importants efforts restent encore à mener, qu'il s'agisse du nécessaire renforcement des structures d'accueil et d'écoute des femmes victimes de violences, ou encore de l'accompagnement des victimes de prostitution.

La lisibilité budgétaire de cette politique reste également à améliorer, sujet sur lequel notre rapport de contrôle formule plusieurs propositions qui, nous l'espérons, seront suivies d'effet.

Je tiens également à souligner que la période de la crise sanitaire, à fort risque du point de vue des violences conjugales, a donné lieu – de l'aveu

même des associations concernées – à une réelle mobilisation des pouvoirs publics et des forces de l'ordre sur la question, ainsi qu'au déblocage de crédits supplémentaires pour financer des actions urgentes. Nous considérons que cette mobilisation doit devenir la norme.

Ainsi, malgré certains points positifs que j'ai pu souligner, ce budget ne cesse d'étonner par son déni de la crise sociale que nous traversons. Pour cette raison, et bien que pour l'essentiel mes constats convergent avec ceux d'Arnaud Bazin, je vous proposerai pour ma part de rejeter les crédits.

**M. Jean-François Husson, rapporteur général.** – Vos rapports convergent sur l'analyse, mais différent quant au vote ! C'est la démocratie. Vous avez rappelé le rôle central des départements dans la conduite de nos politiques sociales. Comme moi, vous lisez dans la presse l'évocation d'évolutions possibles. Que pensez-vous de l'expérimentation prévue en Seine-Saint-Denis autour de la recentralisation du revenu de solidarité active ? Par ailleurs, j'aimerais connaître votre avis sur le dispositif d'emploi accompagné prévu par le plan de relance en faveur des personnes en situation de handicap ? Au-delà de l'intention, quel est l'état des lieux ? Quelles améliorations sont possibles ?

**M. Antoine Lefèvre.** – Ces rapports couvrent nombre de pans de notre vie sociale, avec une résonance particulière cette année. L'AAH n'avait pas été revalorisée en 2019. Lorsque l'allocataire est marié ou pacsé, les ressources du conjoint sont intégrées au calcul, ce qui est un péril pour la perception de l'allocation, vu l'accroissement du recours au chômage partiel par les employeurs depuis mars dernier. Une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale sur le sujet. Avez-vous entendu parler d'une démarche de déconjugalisation de cette allocation ? Tout comme Éric Bocquet, je souligne la forte augmentation du budget consacré à la lutte contre les violences conjugales. Nous sommes à présent un an après le fameux Grenelle des violences conjugales, et celles-ci ont explosé pendant la période de confinement. Avez-vous fait le bilan des nouvelles actions, et notamment de la mise en place d'un nouveau numéro d'appel ? Où en est le projet d'abaisser l'âge d'éligibilité au revenu de solidarité active ?

**M. Marc Laménie.** – Nous parlons de montants particulièrement importants : 26 milliards d'euros ! Pourquoi un si faible taux de réponse – 21 % – au questionnaire ? En général, nous obtenons 90 % ou 95 % de réponses. Vous avez auditionné nombre de responsables, dans les services de l'État ou des collectivités territoriales, mais aussi dans de grandes associations. Quelle est la place de ces grandes associations dans la mission ? La délégation aux droits des femmes sera sensible à la revalorisation financière du programme 137. Mais la promotion de l'égalité femmes-hommes se répartit aussi entre d'autres missions et d'autres ministères : c'est compliqué... Sur les 26 milliards d'euros, une part notable est consacrée à l'AAH. Les départements frontaliers manquent souvent de places, et certaines personnes doivent se rendre en Belgique, par exemple. Outre les

liens avec les départements, les villes et les intercommunalités jouent un rôle important, tout comme les centres communaux d'action sociale. Selon quelles modalités ?

**M. Rémi Féraud.** – Même si les rapporteurs spéciaux appartiennent à deux groupes politiques différents et proposent deux votes distincts, ils nous confirment tous les deux que la lutte contre la pauvreté est l'angle mort de ce budget – et de la politique du Gouvernement. Ce budget a été conçu pour une fin de crise sociale. Le Gouvernement envisage-t-il un projet de loi de finances rectificative pour prendre en compte la poursuite de la crise sanitaire et une période de confinement, et donc de crise sociale ? Les dispositifs qui visent à l'insertion sur le marché de l'emploi de publics en difficulté, en période de très forte hausse du chômage, semblent difficiles à mettre en œuvre. Quel raisonnement a pu conduire à augmenter ces crédits dans une période comme celle que nous vivons ? Le résultat risque d'être des crédits non consommés. Sur la lutte contre les violences faites aux femmes, comment se fait-il que ce soit seulement aujourd'hui que le budget augmente de manière sensible ? Est-ce dû au changement de ministre ? À la prise en compte des conclusions du Grenelle ? Il y a un grand effet retard entre le budget qui nous est proposé et une communication très intense depuis le début du quinquennat. Est-ce à dire que la grande cause du quinquennat est vraiment mise en œuvre dans son avant-dernier budget ?

**M. Sébastien Meurant.** – Vous avez mentionné un budget pour temps calmes. Ce n'est pas ce que nous allons vivre ni ce que nous vivons ! On espère le retour du soleil, mais ce ne sera certainement pas pour tout de suite. Certains chiffres concernent 2018, notamment sur les mineurs non accompagnés. Avez-vous des chiffres plus récents ? Les projections qui figurent dans votre note de présentation s'appuient sur les chiffres de l'Association des départements de France. Par ailleurs, il est vrai que la faiblesse du taux de réponse est en effet assez surprenante.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Oui, nos votes diffèrent. Sans enthousiasme particulièrement marqué pour ce budget, j'appelle, en responsabilité, à voter les crédits de l'AAH et de la prime d'activité. Mais nous sommes d'accord : comme en 2020, il y aura des efforts complémentaires à fournir durant l'année, certainement par des projets de loi de finances rectificative, pour prendre en compte la situation sociale de nos compatriotes les plus démunis.

Sur la recentralisation du RSA, les départements sont assez partagés. Il y a un problème de financement, avec un reste à charge considérable pour les départements, qui ne fait que s'aggraver, puisque la valeur de référence remonte à 2010. Tous les départements ne souhaitent donc pas s'engager dans cette démarche. En ce qui concerne l'annonce faite pour le département de Seine-Saint-Denis, comme dans les discussions préalables qui ont eu lieu entre les départements et les gouvernements des deux précédentes mandatures présidentielles, tout va dépendre des modalités : quelle sera

l'année de référence pour reprendre les recettes au département ? Y aura-t-il une clause de retour à meilleure fortune ? *Quid* du financement de l'insertion elle-même ? Qui en sera le maître d'œuvre ? Si c'est toujours le département qui conserve les politiques d'insertion, y aura-t-il des clauses l'obligeant à dépenser des montants précis en pourcentage de l'allocation, comme c'était le cas avant la décentralisation du revenu de solidarité active ? Nous n'en savons rien, à ce stade, et nous ne pouvons donc pas estimer si cette perspective de recentralisation est crédible, et si elle sera réellement acceptable par le département concerné. L'obtention de ces précisions a de l'importance, puisque le département de Seine-Saint-Denis, par exemple, dépense plus de 500 millions d'euros annuellement pour le service d'allocation du revenu de solidarité active. Si on fait remonter 500 millions de recettes à l'État, ce n'est pas la même chose que si on fait remonter 350 millions d'euros... C'est tout le sujet du débat que les départements ont eu, à plusieurs reprises, avec différents gouvernements, et c'est ce qui a empêché d'aboutir à une solution. Nous serons fixés dans les mois qui viennent.

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Le dispositif d'emploi accompagné des personnes handicapées dans leur démarche d'insertion consiste en un suivi médico-social approfondi des personnes en situation de handicap, pour les aider à trouver de l'emploi ou à s'y maintenir ; mais ce dispositif prévoit aussi l'accompagnement de l'employeur. Entre 2020 et 2021, les crédits montent en puissance, et passent de 10 à 22,5 millions d'euros : le Gouvernement semble beaucoup compter sur cette mesure, qui a fait la preuve d'une certaine efficacité, puisque 60 % des personnes concernées trouvent un emploi, dont 60 % en CDI. Pour autant, il ne s'agit pas d'un dispositif de masse, et il reste assez restreint dans son périmètre.

Marc Laménie avait évoqué les 21 % de réponses. En fait, nous avons finalement reçu toutes les réponses. La période est très compliquée : la durée des auditions a été limitée, il a fallu faire vite, et passer parfois par la visioconférence – notamment avec la ministre, que nous nous réjouissons d'avoir pu entendre. Les associations ont une place centrale dans ces actions. Nous l'avons remarqué sur l'aide alimentaire, mais c'est aussi vrai pour tous les sujets. Par exemple, dans la lutte contre les violences faites aux femmes interviennent des associations très militantes et très expérimentées, qui font un travail de proximité absolument remarquable, et demandent à être soutenues. La question des places en établissements revient chaque année. Cette année, nous n'avons pas pu explorer cette thématique. Vous évoquez l'hébergement de personnes handicapées en Belgique. Là aussi, on en parle chaque année. Ma région est concernée...

Aucun projet de loi de finances rectificative n'est prévu pour l'instant, monsieur Féraud, mais, comme le souligne le rapport, il ne se passe pas une journée sans que la presse ne relaie des cris d'alerte des associations caritatives, de banques alimentaires, de la Croix-Rouge ou des soupes populaires. Et nous ne sommes même pas au début de l'hiver ! D'où ma

réserve sur le sujet. Sur les violences faites aux femmes, nous avons aussi le sentiment d'un certain décalage. Ce sujet avait été déclaré cause du quinquennat ; la pandémie a eu un effet de révélateur, spectaculaire, qui a choqué l'opinion, et la mobilisation des associations a fait prendre conscience à l'opinion publique au sens large de l'existence et de l'ampleur du phénomène, et de ses conséquences dramatiques pour les femmes concernées. Nous avons pu contribuer à cette évolution par le rapport que nous avons coécrit, qui n'avait pas beaucoup plu à la ministre à l'époque. Les associations ont réussi à faire bouger les choses, enfin. Ainsi, on observe une évolution incontestable dans la prise en compte du sujet par les forces de police. Il faut que cette dynamique se prolonge dans les années qui viennent, malgré le confinement et le retour de la question du terrorisme. La ministre nous a confirmé que l'accueil et la prise en charge des femmes victimes de violences resterait une priorité des forces de police.

La déconjugalisation des revenus évoquée par Antoine Lefèvre représente 287 millions d'euros d'économie chaque année pour l'État. C'est contraire au principe d'autonomie, et les associations sont revenues sur le sujet. Cette décision a été mal vécue, et elle continue d'être combattue.

Sur le revenu de solidarité active, pas d'annonce particulière à signaler. Le revenu universel d'activité, qui était en chantier, reste présenté comme un objectif, mais n'est plus à l'ordre du jour immédiat.

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – Sur la question des violences conjugales dans le contexte de crise sanitaire, il nous faut reconnaître que l'État s'est mobilisé dans toutes ses composantes, y compris à travers la police et la gendarmerie. De nouvelles modalités d'écoute ont été mises en œuvre, notamment dans les pharmacies et les centres commerciaux. Quant à la ligne d'écoute 3919, elle fonctionnera bientôt vingt-quatre heures sur vingt-quatre, ce qui permettra notamment une meilleure prise en charge des appels venus d'outre-mer. À cet effet, un marché public doit être ouvert très prochainement, ce qui inquiète un peu l'association qui gère aujourd'hui la ligne avec une grande efficacité, et il nous faudra suivre cette affaire de près. La mobilisation de l'État nous semble donc avoir été à la hauteur des enjeux.

Marc Laménie et Rémi Féraud ont bien noté l'augmentation du budget du programme 137. Cependant, cette augmentation de 40 % ne porte que sur 30 millions d'euros. Les sommes prévues dans le cadre du Grenelle ne relèvent pas du même ordre de grandeur et se comptent en milliards d'euros. Les efforts menés dans le cadre du programme 137 sont donc importants, mais c'est la politique interministérielle qui engage les montants les plus significatifs. Bien cerner les contours de cette politique est d'ailleurs une tâche difficile, tant les changements de périmètre sont constants. Par ailleurs, certaines manœuvres rendent parfois difficile l'appréhension de la réalité de cette politique. L'année dernière, sur les 1,1 milliard d'euros prévus par le Grenelle, plus de 800 millions relevaient de l'aide au

développement ! La moitié des sommes restantes couvrirait la valorisation des salaires des professeurs d'histoire-géographie, pour les heures consacrées à l'enseignement de la question de l'égalité entre les garçons et les filles. Nous avons informé Mme la Ministre de notre intérêt pour des documents qui nous permettraient de lire la politique interministérielle de façon précise et transparente.

En tant que président de département ayant recours à des établissements belges pour l'accueil d'un certain nombre de personnes handicapées, je me suis rendu dans ces établissements. Les prestations y étaient de très bonne qualité, pour un prix bien moindre que ceux que nous pratiquons en France. Et il est vrai que pour les habitants du nord de l'Île-de-France, ces établissements sont d'un accès facile. Il faut nous montrer pragmatiques, et ne pas condamner de façon systématique cette réponse donnée au problème du manque de place.

Je partage l'interrogation de Rémi Féraud sur l'insertion. Les crédits seront-ils réellement consommés dans le contexte économique qui s'annonce ? S'agira-t-il seulement d'un effet d'affichage ? Nous n'aurons la réponse que dans un an, lors du prochain examen de loi de finances.

Sur la question des mineurs non accompagnés, je voudrais vous donner une idée de l'ordre de grandeur : en 2011, dans le département du Val-d'Oise, nous y avons consacré environ 3 millions d'euros, sur un budget de 100 millions d'euros consacrés à l'aide sociale à l'enfance. Cette année, le montant attribué est de 34 millions d'euros. Le sujet est donc devenu extrêmement important. Selon les chiffres dont nous disposons, 30 000 jeunes ont été pris en charge sur l'ensemble du territoire en 2019. J'attire cependant votre attention sur la difficulté d'obtenir des chiffres précis. En effet, il est parfois difficile de réconcilier les chiffres de l'État, qui prend en charge les premiers frais et l'évaluation de minorité, et ceux des départements, responsables de la prise en charge ultérieure. Celle-ci ne s'arrête d'ailleurs pas toujours à la majorité, et peut continuer jusqu'à l'insertion professionnelle, que les jeunes souhaitent le plus souvent rapide afin de pouvoir rembourser les réseaux de passeurs et aider leurs familles. La situation a néanmoins quelque peu changé avec l'apparition du phénomène des enfants des rues, qui échappent à tous les efforts, qu'ils soient menés par les départements ou l'État.

Il semblerait que le nombre de MNA se soit stabilisé en raison de la crise sanitaire, mais il reste difficile d'obtenir des données précises. Je profite de cette occasion pour présenter l'article 69 rattaché à la mission, qui prévoit une demande d'un rapport sur ce sujet . Je connais et partage la petite appétence de notre commission pour les rapports, mais si une exception doit être faite, c'est bien celle-là. En effet, 2 milliards d'euros sont aujourd'hui consacrés à cette question par les départements et, au-delà de cet aspect financier, il s'agit d'un véritable sujet pour l'aide sociale à l'enfance.

*La commission décide de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».*

#### EXAMEN DES ARTICLES RATTACHÉS

##### *Article 68*

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial.** – Pour mémoire, dans le droit commun, le dispositif d'AAH regroupe deux prestations : l'AAH-1, qui concerne les personnes dont le handicap représente un taux d'incapacité de 80 % ou plus, et l'AAH-2, qui s'adresse aux personnes pour qui ce taux est compris entre 50 % et 79 %. Or, dans le droit actuel, seul l'AAH-1 s'applique à Mayotte. L'article 62 doit permettre d'y étendre l'AAH-2, au plus tard au 1<sup>er</sup> octobre 2021. Nous ne pouvons qu'approuver cet alignement et nous vous proposons d'adopter cet article sans modification.

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 68.*

##### *Article 69*

**M. Claude Raynal, président.** – L'article 69 prévoit une demande de rapport sur les mineurs non accompagnés. Il a déjà été présenté par les rapporteurs, qui proposent son adoption : un certain laisser-faire de notre part...

**M. Arnaud Bazin, rapporteur spécial.** – J'espère avoir bien plaidé la cause, monsieur le président.

**M. Claude Raynal, président.** – Remarquablement !

*La commission décide de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, de l'article 69.*

**La commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Elle a également décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des articles 68 et 69.**

\*

\* \*

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2020, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a confirmé sa décision de proposer au Sénat d'adopter, sans modification, les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » et les articles 68 et 69.



## **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES**

**Mme Élisabeth MORENO, ministre déléguée auprès du Premier ministre, chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances.**

### **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

- Mme Virginie LASSERRE, directrice générale de la cohésion sociale.

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

- Mme Valérie DELAHAYE-GUILLOCHEAU, directrice des finances, des achats et des services ;

- Mme Fanny VERMOREL, adjointe à la cheffe du bureau de la synthèse et des programmes soutien ;

- Mme Cendrine AMBROISE, adjointe au chef de bureau Emplois et masse salariale.

### ***- Associations d'aide alimentaire -***

#### **Restaurants du cœur**

- M. Louis CANTUEL, responsable des relations institutionnelles ;

- M. Patrice DROUET, membre du bureau national.

#### **Fédération française des banques alimentaires**

- Mme Laurence CHAMPIER, directrice fédérale du réseau des banques alimentaires.

#### **Secours populaire français**

- M. Mathieu HUMBERT, directeur des relations et ressources institutionnelles ;

- M. Olivier GRINON, membre du bureau national.

**Croix-Rouge française**

- Mmes Valérie BETTINGER, responsable du pôle Aides matérielles et financières à la direction des activités bénévoles et de l'engagement ;
- Mme Élisabeth OULHEN, chargée de mission sur l'aide alimentaire.

**Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES)**

- M. Yann AUGER, directeur général.

*- Associations en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes  
et la lutte contre les violences faites aux femmes -*

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

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

**Fédération nationale solidarités femmes**

- Mme Françoise BRIE, présidente.

**Fondation des femmes**

- Mme Anne-Cécile MAILFERT, présidente ;
- Mme Floriane VOLT, directrice des affaires publiques et juridiques.

**Collectif féministe contre le viol**

- Mme Emmanuelle PIET, présidente.

**Association des paralysés de France - France Handicap**

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

**Nexem**

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