

N° 4524

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2022** (n° 4482),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 40

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteur spécial : M. PATRICE ANATO

Député

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----------|
| OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL..... | 5 |
| DONNÉES CLÉS..... | 7 |
| INTRODUCTION..... | 9 |
| I. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES</i>..... | 10 |
| A. LA RECENTRALISATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN OUTRE-MER ET EN SEINE-SAINT-DENIS..... | 11 |
| 1. La recentralisation du RSA et du RSO dans certaines collectivités d'outre-mer | 11 |
| 2. L'expérimentation de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis..... | 12 |
| B. L'ACHÈVEMENT DE LA MONTÉE EN CHARGE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ..... | 14 |
| C. L'ACCÉLÉRATION DU DÉPLOIEMENT DE LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ..... | 16 |
| 1. La contractualisation avec les collectivités locales..... | 16 |
| 2. Les mesures d'investissement social..... | 18 |
| D. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE..... | 20 |
| 1. La diminution du nombre d'arrivées de personnes se présentant comme mineurs non accompagnés..... | 21 |
| 2. L'investissement croissant de l'État en matière de protection de l'enfance..... | 22 |
| E. L'AIDE ALIMENTAIRE À L'AUNE DU LANCEMENT DU FSE +..... | 25 |
| 1. L'amélioration du solde de la trésorerie de FranceAgriMer..... | 25 |
| 2. Le lancement du FSE +..... | 28 |
| F. LES AUTRES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME..... | 29 |
| II. LE PROGRAMME 157 <i>HANDICAP ET DÉPENDANCE</i>..... | 31 |
| A. UNE REVALORISATION DE L'AAH POUR 120 000 BÉNÉFICIAIRES EN COUPLE..... | 32 |

| | |
|--|-----------|
| B. DES EFFORTS ACCRUS POUR INCLURE LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS L'EMPLOI..... | 33 |
| 1. La transformation de l'offre d'ESAT | 33 |
| 2. La montée en charge de l'emploi accompagné et de l'aide à l'embauche des personnes en situation de handicap | 34 |
| III. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES | 35 |
| A. DES MOYENS CROISSANTS POUR LUTTER CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES..... | 36 |
| B. LES MOYENS ALLOUÉS À L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET À L'ACCÈS AUX DROITS | 38 |
| IV. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES | 39 |
| A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS POSITIF POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE | 39 |
| B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT GÉNÉRÉE PAR LA PROGRESSION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES..... | 40 |
| C. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ | 41 |
| V. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES DE LA MISSION | 42 |
| EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ | 43 |
| <i>Article 43</i> [article L. 821-3 du code de la sécurité sociale] Création d'un abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint du bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) | 43 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 55 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL | 57 |

OBSERVATIONS DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est dotée de **27,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 27,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2022**. Ces crédits sont respectivement en hausse de 1,6 milliard d'euros et de 1,4 milliard d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2021.

Sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes, l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Seine-Saint-Denis* génère une mesure nouvelle de **565 millions d'euros**. L'État assumera la charge de la dynamique de la dépense de RSA, ce qui permettra au département d'allouer des moyens supplémentaires à l'accompagnement des bénéficiaires de cette prestation.

Les crédits alloués à la prime d'activité s'établissent à 9,8 milliards d'euros, un montant stable par rapport aux crédits ouverts en 2021. Ce dispositif, après la revalorisation exceptionnelle opérée en janvier 2019, achève sa montée en charge. **Le déploiement de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté s'accélère**. Cette dernière est dotée de **325,1 millions d'euros** en 2022. **Il en va de même pour la stratégie de prévention et de protection de l'enfance**, dotée de **139,8 millions d'euros**, qui sera étendue à l'ensemble des départements volontaires en 2022. Les moyens alloués à l'aide alimentaire, s'élevant à **56,7 millions d'euros** sur le budget général, seront renforcés avec l'intégration du Fonds européen d'aide aux plus démunis dans le Fonds social européen plus (FSE+) dont l'enveloppe s'élève au total à 647 millions d'euros jusqu'en 2027.

Sur le programme 157 *Handicap et dépendance*, les crédits alloués à **l'allocation aux adultes handicapés (AAH) s'élèvent à 11,8 milliards d'euros** et sont en progression de 560 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2021. En 2022, la création d'un abattement forfaitaire de 5 000 euros, majoré de 1 100 euros par enfant à charge, applicable aux revenus du conjoint permettra à 120 000 bénéficiaires en couple de percevoir une AAH revalorisée de 110 euros en moyenne. Cette mesure générera une dépense supplémentaire de 185 millions d'euros.

La dotation du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* s'élève à 47,4 millions d'euros en AE et **50,6 millions d'euros en CP**. **Ces derniers progressent de 9,1 millions d'euros par rapport à 2021**, afin d'assurer la montée en charge de plusieurs mesures du Grenelle contre les violences conjugales.

Enfin, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* sera doté de **1,4 milliard d'euros en AE et 1,2 milliard d'euros en CP**. La subvention pour charge de service public allouée aux Agences régionales de santé demeure à un niveau élevé (593,2 millions d'euros), à la suite d'un rehaussement opéré en loi de finances pour 2021. **Les AE du programme progressent de 288 millions d'euros par rapport à 2021** pour financer le projet de construction d'un nouveau bâtiment regroupant plusieurs services des ministères sociaux à Malakoff.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA PRIME D'ACTIVITÉ

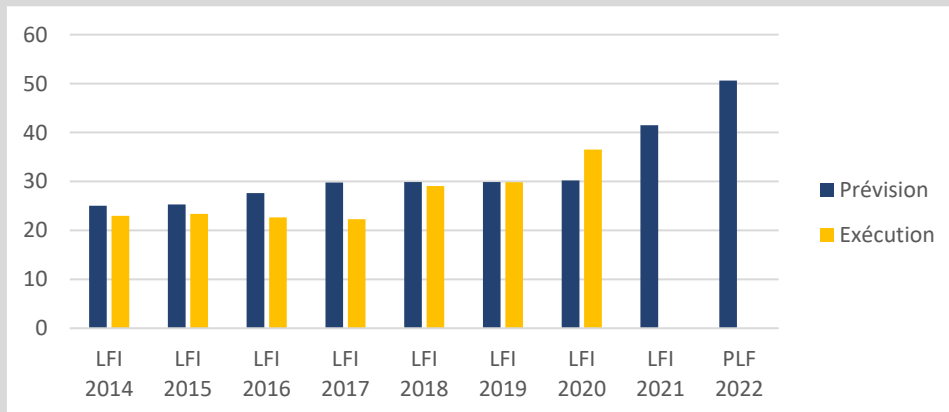
(en millions d'euros)



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

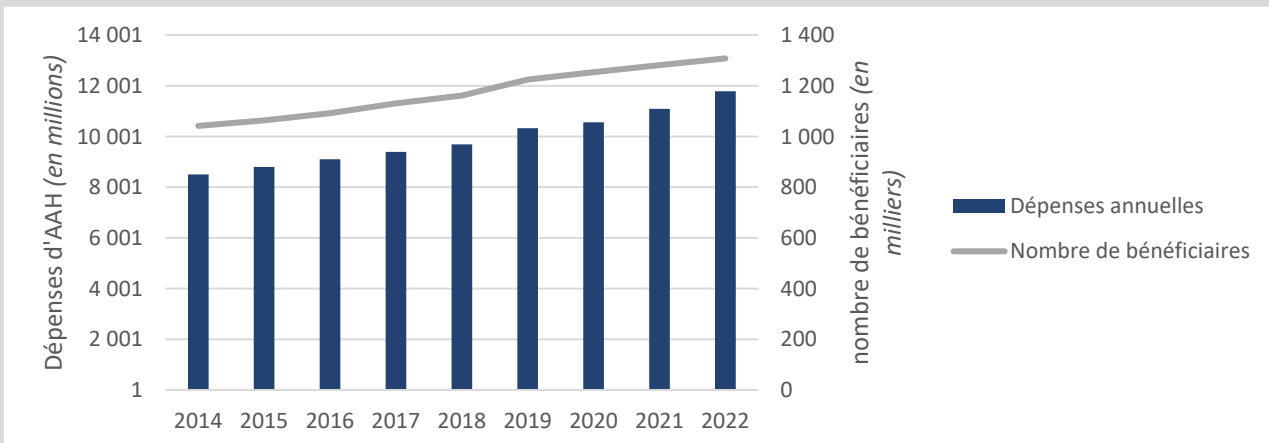
ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)



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

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH ET DE LA DÉPENSE AFFÉRENTE À L'AAH



Source : commission des finances.

INTRODUCTION

L'évolution du budget de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* depuis 2017 traduit l'effort croissant de l'État pour lutter contre les inégalités et la précarité.

Dotée de 17,8 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2017, celle-ci sera dotée de **27,6 milliards d'euros en 2022**. Les crédits étant inscrits sur les quatre programmes la composant ont donc progressé de **55 % en 5 ans**.

Ces efforts se sont concentrés en premier lieu sur la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH), auxquelles 78 % des crédits de la mission sont consacrés. Après la revalorisation exceptionnelle la prime d'activité en 2019, les dépenses afférentes à cette prestation atteignent 9,8 milliards d'euros en 2022, au bénéfice de 4,4 millions de foyers. En ce qui concerne l'AAH, pour laquelle 11,8 milliards d'euros sont inscrits sur le programme 157 *Handicap et dépendance* et dont le montant à taux plein a été revalorisé de plus de 80 euros en 2018 et 2019, une nouvelle mesure de revalorisation de 110 euros par mois en moyenne bénéficiera à 120 000 bénéficiaires en couple en 2022.

L'État soutient de manière croissante les départements dans l'exercice de leur compétence d'action sociale. À cet égard, le déploiement de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté et de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance s'accélère en 2022.

De plus, en septembre 2021, **l'État a conclu un accord avec le département de la Seine-Saint-Denis afin d'expérimenter une recentralisation du revenu de solidarité active (RSA)**. 565 millions d'euros seront inscrits à ce titre sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* en 2022. Les marges de manœuvre financières dégagées par le département, s'élevant à 147 millions sur cinq ans, permettront d'améliorer les modalités d'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

Enfin, les moyens alloués à l'égalité entre les femmes et les hommes, grande cause du quinquennat, ont progressé de 70 % depuis 2017. Ces crédits, majoritairement composés de dépenses d'intervention à destination des associations, permettent en partie de mettre en œuvre les mesures annoncées à l'issue du Grenelle contre les violences conjugales et favoriser une plus forte égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

I. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

La dotation du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* s'élève à **13,1 milliards d'euros en autorisations d'engagements (AE) et en crédits de paiements (CP), en hausse de 753 millions d'euros par rapport à 2021**. Deux mesures de périmètre affectent le budget du programme en 2022 :

– l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Seine-Saint-Denis, qui entraîne une reprise des recettes historiques allouées au département en compensation de l'exercice de cette compétence à hauteur de 525 millions d'euros, et dont le coût pour l'État s'établit à **565 millions d'euros** ;

– le transfert du financement des allocations et aides sociales dont les crédits étaient auparavant inscrits sur le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, pour un montant de **34 millions d'euros**.

L'évolution du budget du programme en 2022 résulte également de l'accélération du déploiement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, ainsi que du déploiement de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304 SUR LA PÉRIODE 2017-2021

(en millions d'euros)

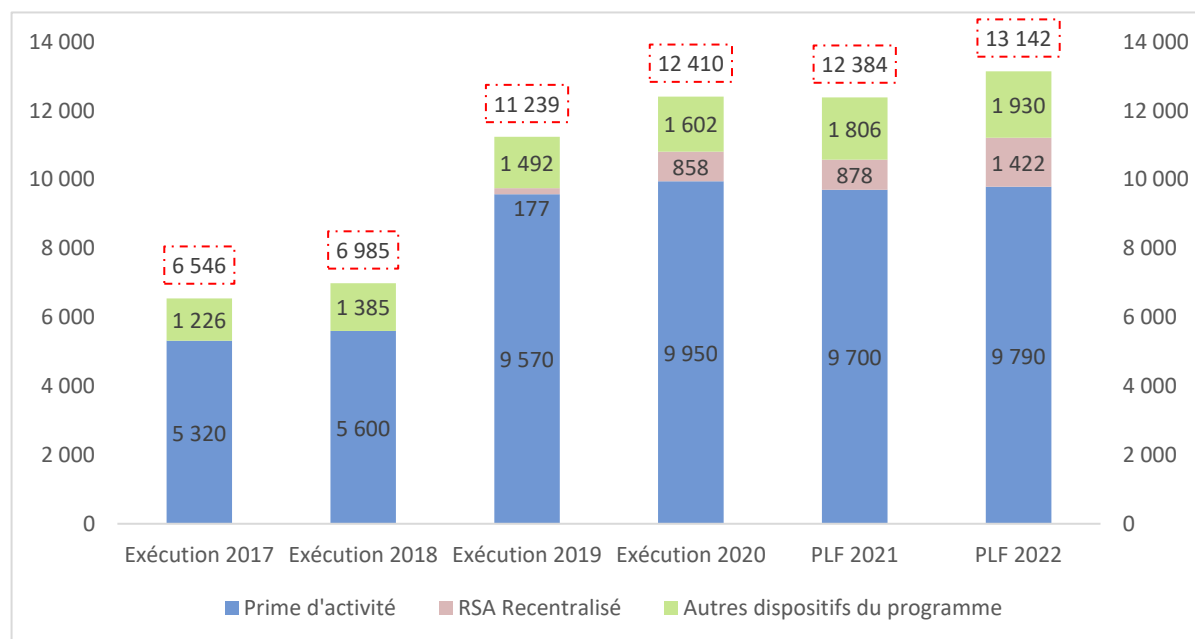
| | LFI 2017 | LFI 2018 | LFI 2019 | LFI 2020 | LFI 2021 | PLF 2022 | Variation 2017/2022 |
|--|-----------------|-----------------|------------------|------------------|------------------|------------------|---------------------|
| 11 – Prime d'activité et autres dispositifs | 4 958,00 | 5 910,67 | 9 435,15 | 10 772,10 | 11 098,28 | 11 727,47 | + 137 % |
| 13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentation | 0,89 | 0,68 | 0,68 | 1,03 | 5,7 | 7,84 | + 781 % |
| 14 – Aide alimentaire | 44,16 | 51,92 | 51,56 | 74,45 | 64,52 | 56,69 | + 28 % |
| 15 – Qualification en travail social | 6,53 | 6,14 | 5,66 | 5,66 | 5,67 | 5,66 | – 13 % |
| 16 – Protection juridique des majeurs | 650,00 | 647,22 | 668,79 | 688,45 | 714,07 | 733,82 | + 13 % |
| 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables | 31,92 | 145,97 | 156,10 | 176,90 | 246,25 | 249,18 | + 681 % |
| 18 – Aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS) | 10,00 | 1,00 | 0,2 | 0,4 | 1,73 | 2,11 | – 79 % |
| 19 – Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes | – | – | 151,00 | 215,00 | 252,60 | 325,10 | – |
| 21 – Allocations et dépenses d'aide sociale (nouvelle) | – | – | – | – | – | 34,00 | – |
| Total | 5 701,49 | 6 760,60 | 10 767,14 | 11 933,99 | 12 384,82 | 13 141,88 | + 130 % |

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

Au total, **les crédits du programme ont progressé de 130 % depuis 2017**, notamment en raison de la montée en charge de la prime d'activité. Celle-ci représente désormais 74 % des crédits du programme – contre 78 % en 2021 – alors que le RSA recentralisé en représente désormais près de 11 % (contre 7 % en 2021).

ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION DU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)



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

A. LA RECENTRALISATION DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN OUTRE-MER ET EN SEINE-SAINT-DENIS

Après la recentralisation du RSA et du revenu de solidarité outre-mer (RSO) dans certaines collectivités d'outre-mer, le Gouvernement a proposé aux départements de participer à une expérimentation visant à recentraliser le financement du RSA en France métropolitaine. À ce stade, un accord a été signé avec le département de Seine-Saint-Denis, qui participera à cette même expérimentation à compter du 1^{er} janvier 2022.

1. La recentralisation du RSA et du RSO dans certaines collectivités d'outre-mer

L'action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs* du programme 304 porte les crédits alloués au financement du RSA recentralisé.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'exercice de la compétence RSA en Guyane et à Mayotte est recentralisé⁽¹⁾. Les missions d'attribution de la prestation, d'instruction des demandes et d'orientation des bénéficiaires sont assurées par les caisses d'allocations familiales de Guyane et la caisse de sécurité sociale de Mayotte.

(1) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

Les dispositions de la loi de finances initiale pour 2020 ont étendu la recentralisation du RSA au département de la Réunion à compter du 1^{er} janvier 2020 ⁽¹⁾ et ont procédé à la recentralisation du RSO dans ce même département et, de manière rétroactive, en Guyane et à Mayotte.

En 2022, la **prévision de dépenses de RSA pour ces trois départements s'établit à 856,9 millions d'euros**, soit une baisse de 20,8 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en loi de finances pour 2021.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE DE RSA ET DU NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES DANS LES COLLECTIVITÉS D'OUTRE-MER

| Collectivité d'outre-mer | Prévision de dépenses de RSA en LFI 2021 (en millions d'euros) | Prévision de dépenses de RSA actualisées pour 2021 (en millions d'euros) | Prévisions de dépense de RSA en 2022 (en millions d'euros) | Nombre de foyers bénéficiaires du RSA en 2021 | Évolution du nombre de foyers bénéficiaires entre 2020 et 2021 |
|--------------------------|---|---|---|---|--|
| La Réunion | 684,1 | 636,3 | 678 | 99 298 | - 3,3 % |
| Mayotte | 22,6 | 16,5 | 18,2 | 4 168 | - 17,7 % |
| Guyane | 171 | 163,1 | 160,7 | 22 880 | + 0,1 % |
| Total | 877,7 | 815,9 | 856,9 | 126 346 | -3 % |

Source : DGCS.

2. L'expérimentation de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis

L'article 35 du projet de loi relatif à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale (« 3DS »), adopté en première lecture au Sénat, prévoit d'expérimenter pendant 5 ans, dans les départements volontaires, les compétences d'instruction administrative, d'attribution, de contrôle administratif et de financement du RSA et du RSO. Les compétences d'orientation et d'accompagnement des bénéficiaires du RSA resteraient, en revanche, assumées par les départements.

L'article 12 du projet de loi de finances pour 2022 reprend les dispositions du projet de loi 3DS, organise la reprise d'une partie des ressources auparavant perçues par les départements pour l'exercice de cette compétence, et prévoit la possibilité pour l'État de confier aux caisses d'allocation familiale et, pour leurs ressortissants, aux caisses de mutualité sociale agricole, les missions d'instruction, d'attribution et d'examen des réclamations et des recours contentieux ⁽²⁾.

À ce stade, seul le département de la Seine-Saint-Denis a conclu un accord avec l'État le 21 septembre 2021 pour prendre part à l'expérimentation. Une convention organisant sa mise en œuvre devra être signée au plus tard le 1^{er} mars 2022.

(1) Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

(2) Celles-ci se composent d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) transférée, du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), du dispositif de compensation péruquée, et, depuis 2019, du fonds de stabilisation.

L'expérimentation de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis se justifie à plusieurs égards :

– en premier lieu, **le taux de pauvreté** dans ce département s'établissait à plus de 28 % en 2018 ⁽¹⁾, un niveau bien supérieur au taux de pauvreté national (14,8 %) ⁽²⁾ ;

– **le nombre d'allocataires du RSA** résidant en Seine-Saint-Denis s'établissait à 91 400 en décembre 2020. Ce département compte ainsi le plus grand nombre d'allocataires du RSA pour 1 000 habitants (80,2 en 2019). En France, ce ratio s'établissait à 45,4 en moyenne à la même date ;

– **les dépenses de RSA en Seine-Saint-Denis**, qui s'établissaient à 495 millions d'euros en 2013, s'élèvent à environ 550 millions d'euros en 2020, soit une hausse de 11 %. Ces dépenses représentent un quart des dépenses de fonctionnement du département ;

– **le reste à charge pour le département**, soit le montant de la dépense non couverte par les ressources perçues par ce dernier au titre de la compensation de l'exercice de la compétence RSA, s'élevait à 227 millions en 2020, contre 126,8 millions d'euros en 2013 (+ 79 %).

Le montant des ressources reprises par l'État, calculé en fonction de la moyenne des dépenses de RSA en Seine-Saint-Denis sur la période 2018-2020, s'élève à **524,9 millions d'euros**. La dépense de RSA financée par l'État s'élève quant à elle à **564,9 millions d'euros pour l'année 2022**. L'État assume ainsi la charge de la dynamique de la dépense pour les années 2022 et suivantes – soit 40 millions d'euros pour l'année 2022. Selon l'évaluation préalable de l'article 12 du PLF, le département réalisera une économie de **147 millions d'euros sur 5 ans** (29 millions d'euros par an en moyenne).

Conformément à l'accord passé entre l'État et le département, ces ressources supplémentaires devront en partie être investies par le département dans le renforcement des moyens alloués à l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA. La Seine-Saint-Denis a ainsi annoncé que « l'effort consacré par le département aux politiques actives va ainsi passer de 5 % à 10 % des dépenses d'allocation, soit un doublement des crédits annuels, de 23 à 46 millions d'euros » ⁽³⁾.

(1) Insee-DGFiP-Cnaf-Cnav-Ccmsa, Fichier localisé social et fiscal (FiLoSoFi) en géographie au 01/01/2021.

(2) Insee, France, portrait social, édition 2021

(3) <https://seinesaintdenis.fr/l-essentiel-du-departement/espace-presse/article/experimentation-de-la-renationalisation-du-financement-du-rsa-accord-historique>

Le département prévoit ainsi :

– un doublement du nombre de référents dans les parcours sociaux et socio-professionnels d’ici 2026 (passage de 170 à 340 référents) ;

– le doublement du nombre de places dans les actions d’insertion, qu’il s’agisse d’accompagnement renforcé vers l’emploi ou de formations, d’ici 2026 (passage de 6 350 à 12 700 places).

Au total, le montant des crédits alloués au RSA recentralisé s’établit à 1,4 milliard d’euros en 2022, ce qui représente environ 12 % des dépenses totales consacrées au RSA.

Le rapporteur salue la signature de cet accord et la mise en place de l’expérimentation. Il souligne la nécessité de mobiliser tout au long de cette dernière les marges de manœuvre dégagées par le département au profit de l’accompagnement des bénéficiaires du RSA et de définir, dans le cadre de la convention qui sera signée entre l’État et la Seine-Saint-Denis, des indicateurs permettant d’assurer un suivi efficace de son exécution.

B. L’ACHÈVEMENT DE LA MONTÉE EN CHARGE DE LA PRIME D’ACTIVITÉ

Les dépenses de prime d’activité s’élèvent en 2022 à 9,79 milliards d’euros, en hausse de 90 millions d’euros par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2021.

Cette prévision se fonde sur le nombre anticipé de foyers bénéficiaires de la prime, qui devrait s’établir à **4,39 millions, un niveau comparable avec celui constaté en 2020 et 2021**. Plusieurs remarques peuvent être formulées concernant ces éléments.

En premier lieu, la stabilité relative des effectifs permet d’affirmer que la prime d’activité achève sa montée en charge et constitue un succès qui mérite d’être souligné.

Cette prestation a notamment fait l’objet d’une revalorisation exceptionnelle en janvier 2019, conformément au souhait du Président de la République. Ainsi :

– le plafond de revenus à partir duquel le bonus individuel, attribué à chaque personne en activité dès lors que ses revenus excèdent 59 fois le montant du Smic, atteint son montant maximal, a été porté de 95 fois le montant du Smic à 120 fois le montant du Smic ;

– le montant maximal de ce même bonus est passé de 12,782 % à 29,101 % du montant forfaitaire.

À la suite de cette revalorisation, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime était passé de 2,7 millions en décembre 2018 à 4,39 millions en décembre 2019.

Si le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité a diminué durant les mois ayant suivi le premier confinement, celui-ci s'est redressé avec la reprise économique et atteignait 4,43 millions en décembre 2020, avant de retrouver son niveau d'avant-crise en mars 2021 (4,33 millions).

Il peut, à cet égard, être constaté que les effectifs ont diminué sur les quatre premiers mois de l'année 2021, non pas en raison d'un nombre important de bénéficiaires perdant leur droit à la suite de la perte de leur emploi, mais du fait d'un plus grand nombre de sorties de dispositif résultant de l'augmentation des ressources des bénéficiaires ⁽¹⁾.

En second lieu, si les prévisions de dépenses de prime d'activité apparaissent a priori réalistes, notamment en comparaison des sous-budgétisations ayant pu être constatées par le passé ⁽²⁾, il convient d'observer que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ⁽³⁾ anticipe une dépense de prime d'activité atteignant près de 9,82 milliards d'euros en 2021.

La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) se base quant à elle, pour établir ses prévisions, sur le montant des prestations versées à date par la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA).

Selon la DGCS, le coût de la prime d'activité pour 2021 s'élèverait à 9,9 milliards d'euros, pour un montant de crédits ouverts en loi de finances initiale (LFI) pour 2021 de 9,7 milliards d'euros. En conséquence, il peut, d'une part, être supposé que des ouvertures de crédits interviendront en loi de finances rectificative de fin de gestion pour 2021 ⁽⁴⁾.

D'autre part, **il est permis de croire qu'il existe un risque que la prévision de prime d'activité pour 2022 soit légèrement sous-évaluée** – quoique dans des proportions moindres qu'en 2021 – au regard de l'exécution des dépenses de prime d'activité en 2020 (9,9 milliards d'euros), de l'anticipation d'exécution au titre de l'année 2021 et de la stabilité relative du nombre de foyers bénéficiaires de la prime.

(1) CNAF, *Prime d'activité conjoncture, La prime d'activité fin mars 2021*, n° 21, juillet 2021.

(2) En 2019, 8,7 milliards d'euros avaient été ouverts en loi de finances initiale au titre de la prime d'activité. Les dépenses ont été exécutées à hauteur de 9,6 milliards d'euros, soit un montant excédant la prévision de 791 millions d'euros.

(3) Note Danse n° 2021-066.

(4) Interrogée par le rapporteur, la DGCS indique ainsi que l'insuffisance prévisionnelle de crédits s'élève à 262,9 millions d'euros par rapport aux crédits disponibles au 31 août 2021 et de 168,7 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2021.

C. L'ACCÉLÉRATION DU DÉPLOIEMENT DE LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018, vise à rompre la dynamique de reproduction des inégalités. L'action 19 du programme 304 porte les crédits consacrés à la contractualisation avec les conseils départementaux ainsi qu'au financement des mesures d'investissement social directement déployées par l'État.

Les crédits alloués à la stratégie s'établissent à **325,1 millions d'euros** en 2022, ce qui correspond à une hausse de **72,5 millions d'euros** par rapport à l'année 2021.

1. La contractualisation avec les collectivités locales

Le montant des crédits consacrés au volet contractuel de la stratégie s'élève à **225 millions d'euros**, contre **200 millions d'euros** en 2021.

Ce volet porte les mesures mises en œuvre dans le cadre des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) conclues avec les collectivités parties prenantes de la stratégie. 92 départements, la collectivité de Corse, 4 collectivités d'outre-mer, 22 métropoles et 4 régions sont ainsi signataires d'une convention.

RÉPARTITION DE L'ENVELOPPE ALLOUÉE À LA CONTRACTUALISATION EN 2022

(en millions d'euros)

| Mesures | Enveloppe |
|---|--------------|
| Insertion des bénéficiaires du RSA | 105,9 |
| Formation des travailleurs sociaux | 5,0 |
| Premier accueil social | 9,5 |
| Référent de parcours | 6,1 |
| Prévention spécialisée | 3,4 |
| Maraudes mixtes | 1,8 |
| Prévention sorties sèches de l'ASE | 10,0 |
| Initiatives locales et projets des départements | 46,3 |
| Enveloppe complémentaire Île-de-France | 1,0 |
| Mobilités des demandeurs d'emploi | 21,0 |
| Total contractualisation avec les départements | 209,9 |
| Métropoles | 10,0 |
| Outre-mer | 0,1 |
| Régions | 2,0 |
| Bassin minier | 1,0 |
| Prévention spécialisée | 2,0 |
| Total contractualisation | 225 |

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

Au total, entre les années 2019 et 2022, **694 millions d'euros** auront été versés aux départements dans ce cadre. Ces crédits s'élèvent à 30 millions d'euros pour les métropoles entre les années 2020 et 2022, et 6 millions d'euros pour les régions sur la même période.

Le bilan d'étape de la stratégie présenté par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) permet d'apprécier ses premiers résultats ⁽¹⁾.

Concernant la prévention des sorties de l'aide sociale à l'enfance (ASE), 10 millions d'euros sont alloués chaque année aux départements :

– 75 % des jeunes devenus majeurs en 2020 ont fait l'objet d'une prise en charge dans le cadre du référentiel de la stratégie pauvreté (+ 12 points par rapport aux résultats constatés en 2019) ;

– le nombre de jeunes majeurs ayant un logement stable est passé de 61 % en 2019 à 79 % en 2020 ;

– dans les 74 départements analysés par la DIPLP, 55 % des jeunes majeurs ont des ressources financières (+ 10 points par rapport à 2019). Ces résultats sont néanmoins hétérogènes en fonction des départements, dans la mesure où pour dix d'entre eux, ce taux est inférieur à 25 %.

Concernant la prévention spécialisée, une enveloppe de 3 millions d'euros par an a permis de soutenir 16 projets entre 2019 et 2021. Le maillage territorial **des accueils sociaux inconditionnels** est également effectif : fin 2020, cet accueil de proximité était opérationnel sur 93 % des territoires.

En matière d'accompagnement des bénéficiaires du RSA, le taux de nouveaux entrants accompagnés en moins d'un mois atteint désormais 50 %, contre 45 % en 2019. Si ce taux reste relativement faible, il n'en demeure pas moins encourageant dès lors que l'année 2020 fut marquée par la crise sanitaire et une forte augmentation du nombre d'allocataires du RSA. Par ailleurs, 27 % des nouveaux bénéficiaires ont signé un contrat d'engagement réciproque en 2020, contre 40 % en 2019. Parmi ces derniers, 55 % l'ont signé en moins de deux mois, contre 22 % en 2019.

À l'instar de la prévention des sorties sèches de l'ASE, les résultats communiqués par les départements parties prenantes de la stratégie sont marqués par une certaine hétérogénéité : ainsi cinq d'entre eux parviennent à orienter la totalité de leurs bénéficiaires du RSA en moins d'un mois, et quinze d'entre eux y parviennent pour 80 % des bénéficiaires.

Les moyens consacrés à l'augmentation de l'offre d'insertion des départements s'élèvent à 250 millions d'euros au total depuis le lancement de la stratégie. À cet égard, **la garantie d'activité départementale (GAD)** est un des outils créés dans le cadre de la stratégie pour favoriser la mise en place d'un accompagnement socioprofessionnel des bénéficiaires du RSA, construit en

(1) Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, *Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : point sur la mise en œuvre 2018-2022, Rapport d'étape national, octobre 2021*, https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/bilan_national_-_3_ans_pauvrete-_oct21-v5_1110.pdf.

proposant des mises en situation professionnelle. La cible fixée au lancement de la stratégie s'élevait à 100 000 personnes accompagnées chaque année via la GAD. En 2020, 87 848 personnes ont été orientées vers ce dispositif, et le stock des personnes accompagnées s'élevait à 136 445 personnes. L'objectif est donc presque atteint.

La DIPLP indique par ailleurs que trois quarts des départements valorisent de tels accompagnements auprès des allocataires du RSA. Cependant la part des parcours avec mises en situation professionnelles peut encore être renforcée. Le rapporteur constate également que les départements se sont saisis de la garantie d'activité pour valoriser leurs pratiques. Un travail d'analyse pour identifier les dispositifs produisant les meilleurs résultats doit à cet égard être mené pour renforcer l'efficacité de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

De plus, **264 millions d'euros ont été consacrés aux initiatives départementales** et aux projets financés par les commissaires à la lutte contre la pauvreté. 1 546 projets ont été lancés et 46 % d'entre eux sont achevés.

Enfin, le renseignement des indicateurs par les départements est également en voie d'amélioration. Les systèmes d'information de ces derniers restent néanmoins encore perfectibles, notamment en ce qui concerne les mesures portant sur l'insertion et la prévention des sorties sèches de l'ASE.

2. Les mesures d'investissement social

100,1 millions d'euros seront consacrés aux mesures d'investissement social. Ces crédits sont en hausse de 47,5 millions d'euros par rapport à 2021, et supérieur de 25 millions d'euros par rapport à la programmation d'ouverture des crédits arrêtée lors du lancement de la stratégie.

Cette évolution s'explique à la fois par **le renforcement de mesures existantes et la création de nouveaux dispositifs dans le cadre de l'acte II de la stratégie**, annoncé par le Premier ministre en octobre 2020 dans le contexte de la crise sanitaire.

MONTANT DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX MESURES D'INVESTISSEMENT SOCIAL EN 2022

(en millions d'euros)

| Mesure d'investissement social | Programmation tendancielle pour 2022 | Enveloppe budgétaire 2022 |
|---|--------------------------------------|---------------------------|
| Petits-déjeuners à l'école | 12 | 29,0 |
| Tarifification sociale des cantines | 17 | 22,0 |
| Qualité éducatives des modes d'accueil de la petite enfance – volet national | 9,9 | 12,9 |
| Qualité éducatives des modes d'accueil de la petite enfance – AMI accueil pour tous | 2,9 | 2,9 |
| Points conseil budget | 7,6 | 7,6 |
| Gouvernance | 1,2 | 1,2 |
| Formation travail social | 2,0 | 2,0 |
| Déploiement associations | 1,0 | 1,0 |
| Animation territoriale | 10,0 | 10,0 |
| Mobilité des demandeurs d'emploi (acte II) | 4,0 | 4,0 |
| Domiciliation (acte II) | 7,5 | 7,5 |
| Total | 75,1 | 100,1 |

Source : DIPLP.

Par rapport à 2021, **19 millions d'euros supplémentaires sont alloués à la tarification sociale des cantines**. Les paramètres de cette mesure, dont la montée en charge rencontrait des difficultés, ont été modifiés en 2021 :

- au 1^{er} janvier 2021, l'aide versée par l'État aux communes a été augmentée de 2 à 3 euros par repas faisant l'objet d'une tarification sociale ;
- depuis le 1^{er} avril 2021, l'éligibilité à la mesure de tarification sociale est alignée sur le périmètre des communes éligibles à la fraction péréquation de la dotation de solidarité rurale (DSR), soit 12 000 communes ;
- l'État a conclu des conventions triennales avec toutes les communes entrées dans le dispositif.

Ainsi, le nombre de collectivités engagées a été multiplié par trois et s'établit désormais à 670. 21 000 élèves ont pu bénéficier de la tarification sociale pendant l'année scolaire 2020-2021, contre 15 000 l'année précédente.

L'enveloppe allouée aux petits-déjeuners à l'école progresse également de 28 millions d'euros en 2022, pour s'établir à 29 millions d'euros.

À compter du 1^{er} septembre 2020, le montant de la subvention versée par l'État a été augmenté de 30 centimes, pour s'établir à 1,30 euro par petit-déjeuner en métropole, et a été doublé dans les départements d'outre-mer – pour s'établir à 2 euros.

La crise sanitaire et la fermeture des classes ont néanmoins freiné le déploiement de la mesure : seuls 100 000 élèves ont pu bénéficier des petits-déjeuners à l'école durant l'année scolaire 2020-2021, contre 150 000 l'année précédente. Pour la rentrée scolaire 2021, la cible a été significativement rehaussée : la mesure concernerait ainsi 300 000 élèves scolarisés dans 1 000 communes.

Le rapporteur constate que l'État a rapidement réagi pour accélérer la montée en charge de ces mesures. Les crédits leur étant alloués progressent significativement, ce qui nécessitera par conséquent de veiller à ce qu'ils ne soient pas sous-consommés.

Les points conseils budgets (PCB) constituent une réussite emblématique de la stratégie. L'objectif de labelliser 400 PCB a été atteint dès l'année 2020. Les résultats obtenus par ces structures ont conduit le Premier ministre, à l'automne 2020, à annoncer la labellisation de 100 points supplémentaires à compter de 2021. En conséquence, leur dotation, qui s'élevait à 3 millions d'euros en 2019 et 6 millions d'euros en 2020, atteint désormais 7,6 millions d'euros.

Deux nouvelles mesures ont également été mises en œuvre à la suite des annonces formulées par le Premier ministre :

– 7,5 millions d'euros sont alloués **aux actions de domiciliation**, assurées en priorité par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) ;

– 4 millions d'euros sont alloués au financement d'un **programme d'accompagnement à la mobilité**, dont la mise en œuvre repose sur une convention signée avec Pôle emploi. Cette mesure vise à permettre aux demandeurs d'emploi de trouver un emploi dans des régions où il existe des postes vacants.

D. LA RÉFORME DE LA GOUVERNANCE DE LA PROTECTION DE L'ENFANCE

L'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* est dotée de **249,2 millions d'euros en 2022**.

Ces crédits sont en hausse de 2,9 millions d'euros par rapport à 2021 (+ 1,2 %).

Cette relative stabilité cache en réalité une reconfiguration des moyens alloués par l'État à la protection de l'enfance et appelle plusieurs remarques :

– d'une part, **les crédits alloués à la prise en charge et l'évaluation des mineurs non accompagnés (MNA) continuent de diminuer en 2022**, principalement en raison du moindre nombre d'arrivées de mineurs ;

– d’autre part, **la montée en charge de la stratégie de prévention et de protection de l’enfance, du plan mille jours et du plan de lutte contre les violences faites aux enfants génère un engagement financier croissant de l’État** pour accompagner les départements dans l’exercice de leur compétence de protection de l’enfance ;

– de manière générale, il peut être constaté que depuis 2017, ces différents dispositifs ont généré une progression des crédits consacrés par l’État à la protection des enfants de l’ordre de **680 %**, ce qui mérite d’être souligné.

1. La diminution du nombre d’arrivées de personnes se présentant comme mineurs non accompagnés

Le programme 304 porte les crédits versés aux départements dans le cadre du dispositif d’accueil et de soutien des mineurs non accompagnés (MNA). Dans ce cadre :

– 500 euros sont versés aux départements pour chaque jeune ayant bénéficié d’une évaluation ;

– 90 euros supplémentaires sont versés par jour pendant les 14 premiers jours de mise à l’abri. Ce montant est réduit à 20 euros par jour durant les neuf jours suivants.

À ce financement s’ajoute une contribution exceptionnelle de l’État au titre des MNA pris en charge par l’aide sociale à l’enfance (ASE). Cette dotation s’élève à 6 000 euros par MNA supplémentaire pris en charge par rapport à l’année précédente, pour 75 % des jeunes concernés ⁽¹⁾.

En 2022, **l’enveloppe budgétaire consacrée à ces deux dispositifs régresse progressivement et s’élève à 92,9 millions d’euros** (– 27,5 millions d’euros par rapport à la LFI 2021 et – 69,1 millions d’euros par rapport à la LFI 2020). Cette évolution s’explique principalement par la diminution du nombre d’arrivées de mineurs, notamment dans le contexte de la crise sanitaire.

Les crédits alloués à la prise en charge des MNA ont ainsi été sous exécutés à hauteur de 96,2 millions d’euros en 2020. En 2021, la DGCS anticipe par ailleurs une dépense inférieure de 25 millions par rapport à la prévision de la LFI.

Plus spécifiquement, en 2022, les dépenses liées à la participation forfaitaire de l’État à l’évaluation et la prise en charge des MNA s’élèvent à **64,7 millions d’euros**. Cette prévision a été calculée sur la base d’une hypothèse de 53 000 arrivées de personnes se présentant comme mineurs. Le coût de la participation exceptionnelle de l’État à la prise en charge des MNA au titre de l’ASE s’élève à 28,2 millions d’euros.

(1) Arrêté du 24 août 2021 fixant le montant du financement exceptionnel de l’État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l’aide sociale à l’enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2020.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304 CONSACRÉS AUX MNA,
ET DU NOMBRE DE JEUNES ÉVALUÉS ET PRIS EN CHARGE**

| | Prévision (en millions d'euros) | Exécution (en millions d'euros) | Nombre d'évaluations déclarées | Nombre de mises à l'abri déclarées |
|------|--|--|---|---|
| 2017 | 15,26 | 32,5 | 44 338 | 20 969 |
| 2018 | 132 | 145,1 | 50 759 | 28 411 |
| 2019 | 141,2 | 126,9 | 37 336 | 36 406 |
| 2020 | 162 | 65,8 | 16 654 | 20 752 |
| 2021 | 120,4 | / | 2 373 | 2 694 |
| 2022 | 92,9 | | | |

Source : DGCS.

Il doit également être signalé que les modalités d'attribution du forfait versé par l'État au titre de l'évaluation des mineurs ont été révisées en 2020. Ces modifications sont entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2021 ⁽¹⁾. Désormais, le versement est conditionné à la conclusion, par le président du conseil départemental, d'une convention avec le préfet pour l'utilisation de la base de données d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). Pour les départements non signataires d'une telle convention, le montant du forfait versé est réduit à 100 euros par personne évaluée. L'impact financier de la réforme est estimé à 10 % de l'enveloppe consacrée à l'évaluation, soit environ 6,5 millions d'euros.

2. L'investissement croissant de l'État en matière de protection de l'enfance

Plusieurs dispositifs ont été mis en œuvre depuis la fin de l'année 2019 pour accompagner les départements dans l'exercice de leur compétence de protection de l'enfance.

La stratégie de prévention et de protection de l'enfance a été bâtie pour répondre aux difficultés constatées en matière de prévention primaire, notamment concernant le repérage des signaux faibles, la transmission et l'évaluation des informations préoccupantes, ainsi qu'en matière de délai de mise en œuvre des mesures ⁽²⁾ dans le cadre de la politique de la protection de l'enfance.

La mise en œuvre de la stratégie repose sur un conventionnement tripartite entre le préfet de département, l'agence régionale de santé et le conseil départemental. Son déploiement a été progressif :

- 30 départements ont signé une convention en 2020 ;
- le conventionnement a été étendu à 40 départements supplémentaires en 2021 ;
- en 2022, la contractualisation sera de nouveau étendue pour concerner l'ensemble des départements volontaires.

(1) Décret n° 2020-768 du 23 juin 2020 et arrêté du 23 octobre 2020 modifiant l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles et relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

(2) Circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020.

139,8 millions d’euros sont inscrits sur le programme 304 en vue de financer la stratégie en 2022. Ces crédits sont en hausse de 25 millions d’euros par rapport à 2021 et s’ajoutent aux contributions versées :

– par le fonds d’intervention régional (FIR) à hauteur de 48 millions d’euros en 2022 ;

– au titre de l’objectif national de dépenses d’assurance maladie (ONDAM), à hauteur de 51 millions d’euros.

Dans le cadre de la stratégie, il est également prévu de réformer la gouvernance de la protection de l’enfance. Plusieurs études menées par la Cour des comptes ⁽¹⁾ et l’inspection générale des affaires sociales ⁽²⁾ ont souligné les difficultés posées par le nombre important d’organismes intervenant dans le champ de cette politique publique et le manque de lisibilité concernant la répartition de leurs compétences.

L’article 13 du projet de loi relatif à la protection des enfants, adopté en première lecture à l’Assemblée nationale et transmis au Sénat, prévoit ainsi de créer un nouveau groupement d’intérêt public (GIP) assurant :

– les missions du GIP Enfance en danger (GIPED), composé de l’observatoire national de la protection de l’enfance (ONPE) et du service national d’accueil téléphonique de l’enfance en danger (SNATED) ;

– les missions de l’Agence française de l’adoption (AFA), compétente pour informer, conseiller et servir d’intermédiaire pour l’adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans ;

– le secrétariat général du Conseil national pour l’accès aux origines personnelles (CNAOP), du Conseil national de l’adoption et du Conseil national de la protection de l’enfance.

Le groupement exercera également de nouvelles missions, parmi lesquelles :

– la gestion de la base nationale des agréments familiaux ;

– la constitution d’un centre national de ressources ;

– la gestion de l’adoption nationale.

Le GIPED et l’AFA sont en partie financés par les crédits du programme 304. L’AFA perçoit une subvention pour charge de service public (SCSP) s’élevant en 2022 à 2,2 millions d’euros.

(1) Cour des comptes, *référé*, *La gouvernance de la protection de l’enfance*, avril 2020.

(2) IGAS, *Création d’un organisme national dans le champ de la protection de l’enfance*, juin 2020.

L'État verse par ailleurs une contribution au GIPED s'élevant en 2022, comme en 2021, à 2,5 millions d'euros. Ce dernier est financé à parité par l'État et les départements, et dispose donc d'un budget s'établissant au total à 5 millions d'euros. Cette dotation a été rehaussée à hauteur de 200 000 euros supplémentaires dans le cadre de la crise sanitaire – la moitié de cet abondement étant financé par l'État.

Le GIPED a clôturé l'exercice budgétaire 2020 en constatant un déficit de 94 000 euros. Il anticipe par ailleurs un solde négatif pour 2021 et 2022 s'élevant respectivement à 660 000 euros et 372 000 euros. En conséquence, la trésorerie du groupement a été divisée par deux depuis 2020, pour s'établir à 1,18 million d'euros. Le rapporteur a été alerté par le GIPED sur le niveau, considéré comme préoccupant, de son fonds de roulement pour 2022.

Sans pour autant demander une hausse de son budget pour l'exercice à venir, le groupement travaille avec les départements pour percevoir un versement plus régulier de sa subvention. Celle-ci fait actuellement l'objet d'un appel en mars pour un versement à partir de juin ou septembre. L'État verse quant à lui sa contribution au mois de novembre et indique pouvoir opérer un versement anticipé en cas de tension sur la trésorerie du GIPED.

Considérant que le SNATED est un outil primordial dans la conduite de la politique de la protection de l'enfance, le rapporteur sera attentif à l'évolution de l'état de la trésorerie du groupement.

Le nouveau GIP sera également financé à parité par l'État et les départements. Concernant les modalités pratiques de sa création, il convient de signaler que le GIPED et l'AFA ont fait, par le passé, l'objet de projets de fusion régulièrement reportés.

Un amendement déposé à l'initiative du Gouvernement en 2018 à l'occasion de la discussion de la proposition de loi relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires, finalement retiré, visait ainsi à instituer un opérateur unifié. À défaut d'une fusion, les deux GIP ont été regroupés sur un même site, boulevard Bessières à Paris, ce qui a permis de rapprocher les équipes des deux structures.

Ainsi, il apparaît nécessaire de donner de la visibilité aux agents sur les conditions et le calendrier du rapprochement. Le rapporteur salue à cet égard la décision qui a d'ores et déjà été prise par le Gouvernement d'aligner le cadre d'emploi du personnel du nouveau GIP sur le cadre d'emploi existant le plus favorable.

E. L'AIDE ALIMENTAIRE À L'AUNE DU LANCEMENT DU FSE +

L'action 14 *aide alimentaire* du programme 304 est dotée en 2022 de 56,68 millions d'euros.

Ces crédits visent à financer :

– la contribution de la France au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), désormais intégré au Fonds social européen plus (FSE +) :

– la subvention pour charge de service public versée à l'opérateur FranceAgriMer au titre de son rôle de gestion du FEAD/FSE + ;

– les épiceries sociales, gérées par les associations d'aide alimentaire et permettant aux personnes concernées d'acheter des produits de première nécessité à tarif avantageux ;

– l'aide alimentaire nationale, finançant le fonctionnement de l'activité « tête de réseau » des associations d'aide alimentaire et des projets d'achat de denrées ;

– l'aide alimentaire déconcentrée, finançant des achats de denrées manquantes dans les territoires, la distribution et le transport de ces mêmes produits.

1. L'amélioration du solde de la trésorerie de FranceAgriMer

Par rapport à la LFI 2021, les crédits de l'action 14 du programme 304 diminuent de 7,83 millions d'euros. **Cette baisse ne traduit en aucun cas un désengagement de l'État dans le domaine de l'aide alimentaire et ne signifie pas que les moyens à disposition des associations et épiceries sociales diminueront en 2022.** Elle résulte de l'évolution du taux de cofinancement européen de la politique d'aide alimentaire et surtout du moindre montant consacré par l'État à la reconstitution de la trésorerie de FranceAgriMer.

Cet opérateur est, depuis l'entrée en vigueur du cadre financier pluriannuel européen 2014-2020, chargé de passer les marchés annuels d'achats et de livraison des denrées pour les associations caritatives. L'enveloppe du FEAD, pour cette période, s'élevait à 586,7 millions d'euros et comprenait un cofinancement de la part de l'État à hauteur de 15 % du montant total de cette même enveloppe.

La mise en œuvre du FEAD avait, en 2014, imposé de nouvelles obligations aux acteurs nationaux, conduisant à la désignation d'une autorité de gestion – la DGCS – d'une autorité d'audit – le comité interministériel de coordination des contrôles (CICC) – et enfin d'une autorité de certification – la direction générale des finances publiques (DGFIP).

L’audit préventif réalisé par la commission européenne en 2016 avait révélé l’existence de nombreuses irrégularités concernant les procédures de mobilisation des crédits européens et avait conduit, à l’époque, à suspendre temporairement les appels de fonds. De plus les contrôles réalisés par les autorités de contrôle ont fait apparaître des dépenses inéligibles au remboursement communautaire dans le cadre des campagnes FEAD.

Le taux de correction financière appliqué au titre de la campagne FEAD 2016 a ainsi atteint 21,67 %.

TAUX DE CORRECTION FINANCIÈRE SUR LES REMBOURSEMENTS FEAD

| | Campagne FEAD 2016 | Campagne FEAD 2017 | Campagne FEAD 2018 | Campagne FEAD 2019 (taux en cours de validation par la CE) |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|---|
| Taux de correction financière sur les remboursements FEAD | 21,67 % | 9,99 % | 8,78 % | 9,50 % |

Source : DGCS.

En raison du décalage temporel entre la réalisation de la campagne FEAD, la procédure de présentation des dépenses par FranceAgriMer et la DGCS et la certification de ces mêmes dépenses, l’application de taux de correction a fragilisé la trésorerie de l’opérateur en raison des moindres remboursements perçus.

En conséquence, l’État a régulièrement compensé, au profit de FranceAgriMer, les moindres remboursements au moyen de crédits nationaux. Par ailleurs, ces crédits non consommés durant la mise en œuvre du CFP 2014-2020 ont permis, en 2021, de lancer une dernière campagne FEAD à hauteur de 76,4 millions d’euros, avant le lancement du FSE +.

**RÉCAPITULATIF DES APPELS DE FONDS FEAD, DU MONTANT DES DÉPENSES DÉCLARÉES
INÉLIGIBLES ET DES COMPENSATIONS ACCORDÉES PAR L'ÉTAT À FRANCEAGRIMER
ENTRE 2018 ET 2021**

(en euros)

| Date des appels de fonds FEAD | Montants des dépenses FEAD présentées par FranceAgriMer | Montants validés par l'autorité de certification des fonds européens (DGFIP) | Montants des dépenses déclarées inéligibles | Montants des compensations à FranceAgriMer (85 % des corrections financières) |
|-------------------------------|---|--|---|---|
| févr-18 | 19 166 259,70 | 17 223 780,50 | 1 942 479,20 | 1 651 107,32 |
| mai-18 | 12 222 166,84 | 10 548 794,95 | 1 673 371,89 | 1 422 366,11 |
| août-18 | 15 842 138,00 | 13 418 318,47 | 2 423 819,53 | 2 060 246,60 |
| déc-18 | 26 884 954,71 | 22 904 179,91 | 3 980 774,80 | 3 383 658,58 |
| janv-19 | 920 135,40 | 778 712,73 | 141 422,67 | 120 209,27 |
| juin-19 | 16 146 542,11 | 14 501 724,19 | 1 644 817,92 | 1 398 095,23 |
| août-19 | 8 461 551,91 | 4 616 766,11 | 3 844 785,80 | 3 268 067,93 |
| nov-19 | 31 989 604,48 | 25 057 457,19 | 6 932 147,29 | 5 892 325,20 |
| déc-19 | 12 406 076,83 | 9 717 679,95 | 2 688 396,88 | 2 285 137,35 |
| mai-20 | 18 405 782,94 | 16 899 565,39 | 1 506 217,55 | 25 000 000,00 <i>(montant versé à FAM en mars 2020)</i> |
| juil-20 | 31 499 108,50 | 29 015 635,88 | 2 483 472,62 | |
| dec-20 | 40 216 018,00 | 35 736 914,00 | 4 479 104,00 | |
| mai-21 | 39 991 610,06 | 36 467 991,58 | 3 523 618,48 | 15 898 878,84 |
| nov-21 (prévisionnel) | 102 900 007,63 | 92 785 729,49 | 10 114 278,14 | <i>(montant versé à FAM en août 2021)</i> |
| TOTAL | 377 051 957,11 | 329 673 250,34 | 47 378 706,77 | 62 380 092,42 |

Source : DGCS.

En raison du redressement de la trésorerie de FranceAgrimer et de la diminution du montant des dépenses déclarées inéligibles, l'enveloppe consacrée à la compensation des refus de remboursement **diminue de 7,1 millions d'euros en 2022 par rapport à la LFI 2021 et s'élève à 8,9 millions d'euros.**

En ce qui concerne l'aide alimentaire nationale, **les épiceries sociales et l'aide alimentaire déconcentrée, les crédits alloués en 2022 progressent de 0,4 million d'euros par rapport au PLF 2021.**

CRÉDITS DE L'ÉTAT CONSACRÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE

(en millions d'euros)

| Action 14 – Aide alimentaire (crédits de paiement) | Exécution 2018 (RAP 2018) | Exécution 2019 (RAP 2019) | Exécution 2020 (RAP 2020) | PLF 2021 (PAP 2021) | PLF 2022 (PAP 2022) |
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------------------------|------------------------|
| Crédits nationaux | 4,6 | 4,4 | 41,0 | 4,7 | 4,8 |
| Épiceries sociales | 8,1 | 8,4 | 8,5 | 8,9 | 9,1 |
| Crédits déconcentrés | 14,1 | 16,3 | 69,8 | 18,6 | 18,7 |
| Crédits FEAD dont : | 20,4 | 26,8 | 47,4 | 29,6 | 21,17 |
| <i>Part nationale achat de denrées et forfait 5 %⁽¹⁾</i> | <i>12,7</i> | <i>12,9</i> | <i>19,5</i> | <i>13,6</i> | <i>12,25</i> |
| <i>Compensation des refus d'apurement</i> | <i>7,7</i> | <i>13,3</i> | <i>25,0</i> | <i>16</i> | <i>8,9</i> |
| <i>Opération « bons alimentaires à Mayotte »</i> | - | - | 2,6 | - | - |
| <i>Steaks hachés non conformes</i> | - | 0,5 | - | - | - |
| <i>Crédits d'assistance technique (y compris fonds de concours)</i> | - | 0,09 | 0,3 | - | - |
| Subvention pour charges de service public de FranceAgriMer | 2,1 | 2,1 | 2,7 | 2,7 | 2,9 |
| Total | 49,3 | 58,7 | 170,0 | 64,5 | 56,7 |

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

2. Le lancement du FSE +

Il doit par ailleurs être noté que l'année 2022 est marquée par l'intégration du FEAD dans le FSE +. L'enveloppe allouée à ce dernier sur la période 2021-2027 progresse par rapport au CFP 2014-2020 et s'élève à **647 millions d'euros** (+ 60 millions d'euros).

Les modalités de cofinancement évoluent également par rapport au FEAD, car 90 % de ces crédits, soit **582 millions d'euros**, seront financés par l'Union européenne et 64 millions d'euros relèveront du cofinancement national (contre un cofinancement européen de 85 % pour la programmation 2014-2020 du FEAD). Cette évolution explique également, outre les éléments exposés plus haut, la raison pour laquelle le montant total des crédits consacrés au FEAD/FSE + diminue en 2022 par rapport à 2021.

Ainsi, la première campagne menée au titre du FSE + permettra de mobiliser environ 122 millions d'euros au total. Pour mémoire, l'enveloppe allouée aux campagnes FEAD était comprise entre 77 et 90 millions d'euros sur la période 2014-2020.

(1) Le forfait logistique est versé par FranceAgriMer aux associations et représentait, dans le cadre du FEAD, 5 % des dépenses d'achat de denrées, pour compenser les coûts supportés pour la gestion administrative, le transport et le stockage des denrées financées par le FEAD. À compter de 2022 ce forfait s'élève à 7 %.

Dans le cadre du FSE + la DGCS interviendra, comme pour le FEAD, en qualité d'autorité de gestion. FranceAgrimer restera l'opérateur chargé de passer les marchés annuels d'achats et de livraison des denrées. Plusieurs mesures de simplification ont néanmoins été mises en œuvre pour limiter le montant des dépenses déclarées inéligibles dans le cadre de l'exécution de ce nouveau cadre financier pluriannuel :

– l'introduction de marchés pluriannuels permettra, selon la DGCS, « d'alléger la charge administrative pour FranceAgriMer et de « fidéliser » les fournisseurs de denrées » ;

– les marchés d'achat de denrées seront séparés des marchés portant sur la logistique et le transport, afin de diversifier le nombre de fournisseurs de denrées et faire appel à des logisticiens professionnels pour le stockage et la livraison de denrées.

Sur ce dernier point, la DGCS rappelle que « l'essentiel des pénalités financières du FEAD relève d'irrégularités constatées lors des livraisons aux associations ». Il a également été décidé de recruter, au sein de FranceAgriMer, un agent missionné spécifiquement pour assurer la gestion des marchés de logistique. Ces évolutions devraient favoriser une réduction du nombre d corrections financières et sécuriser le remboursement des crédits communautaires.

En outre, ces mesures de simplification, tout comme le rehaussement de l'enveloppe communautaire, semblent indispensables compte tenu du contexte de hausse sensible de la demande d'aide alimentaire et de la situation préoccupante de certains publics comme les jeunes. Ainsi, le volume de denrées distribuées en 2020 a augmenté de 10,6 % par rapport à 2019. Le nombre d'inscriptions a quant à lui augmenté de 7,3 % ⁽¹⁾. Les associations déclarent ainsi que 5,3 millions de personnes sont inscrites à l'aide alimentaire.

F. LES AUTRES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME

Le programme porte les crédits alloués **aux aides exceptionnelles de fin d'année**, versées aux bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite et de la prime forfaitaire pour reprise d'activité.

Le coût de ces aides s'élève à **508,9 millions d'euros en 2022**, en hausse de 24 millions d'euros par rapport à 2021. Cette progression découle de la prévision du nombre de bénéficiaires, s'établissant à 2,43 millions de personnes en 2022, contre 2,4 millions en 2021.

(1) DREES, Aide alimentaire : une hausse prononcée des volumes distribués par les associations en 2020, juillet 2021,

<https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/communiquede-presse/aide-alimentaire-une-hausse-prononcee-des-volumes-distribues-par-les>

Les crédits alloués à la protection juridique des majeurs s'élèvent à 733,8 millions d'euros en 2022, contre 714 millions d'euros en 2021 (+ 2,7 %). Cette hausse découle à la fois de l'évolution du nombre de mesures de protection gérées par les services mandataires et les mandataires individuels et des effets induits par la revalorisation de la masse salariale des services mandataires.

En 2022, une mesure de périmètre transfère **34 millions d'euros sur le programme 304** en provenance du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires*. Ce transfert porte sur **les allocations et dépenses d'aide sociale**, qui regroupent plusieurs catégories de dispositifs.

Ces derniers comprennent en premier lieu des allocations et aides sociales versées aux personnes âgées :

– au titre de la prise en charge des frais de séjour en établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPAD) des personnes âgées sans domicile fixe, des frais d'aide-ménagère et des frais de repas. Le nombre de bénéficiaires de ces aides s'élevait à 1 269 à la fin de l'année 2019 ;

– les allocations d'aide à domicile versées aux personnes âgées sans droit à une pension et ne pouvant prétendre au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Le nombre de bénéficiaires s'établissait à 291 à la fin de l'année 2019.

Ils comprennent en second lieu des allocations versées aux personnes en situation de handicap :

– l'aide à la prise en charge des frais de séjour en établissement d'hébergement pour personnes handicapées sans domicile fixe ainsi que l'allocation compensatrice pour tierce personne et frais de repas (502 bénéficiaires à la fin de l'année 2019) ;

– l'allocation différentielle garantie aux personnes en situation de handicap, en extinction depuis la création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 1975 ;

Ces aides comprennent également l'aide d'urgence pour la prise en charge des personnes atteintes d'encéphalopathie subaiguë spontanée transmissible. Cette aide a été créée en 2001 à la suite de l'apparition de la maladie de la « vache folle ».

Le programme 304 porte enfin les crédits alloués à **l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS)**. Les modalités d'attribution de cette aide, qui n'avait pas effectué sa montée en charge, ont été révisées par les dispositions de l'article 269 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

Cette réforme est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021, ce qui explique que la dotation allouée à l'AVFS progresse en 2022 pour s'établir à **2,1 millions d'euros (+ 400 000 euros par rapport à 2021)**.

31 bénéficiaires étaient recensés en 2020. La DGCS indique anticiper une hausse significative de ce nombre pour les années 2022 et suivantes :

PRÉVISION D'ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AVFS

| | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 |
|-------------------------|------|------|------|-------|
| Nombre de bénéficiaires | 159 | 384 | 872 | 1 500 |

Source : DGCS.

II. LE PROGRAMME 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE

Le programme 157 *Handicap et dépendance* porte les crédits du budget général visant à favoriser la participation des personnes en situation de handicap et des personnes âgées en perte d'autonomie à la vie en société.

Doté 13,2 milliards d'euros en 2022, il progresse de 575 millions d'euros par rapport à la LFI 2021.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

| | LFI 2017 | LFI 2018 | LFI 2019 | LFI 2020 | LFI 2021 | PLF 2022 | Variation 2017/2022 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------------------|
| 12 – Allocations et aides en faveur des personnes handicapées | 10 577 | 11 317 | 11 897 | 12 194 | 12 663 | 13 203 | + 4,6 |
| 13 – Pilotage du programme et animation des politiques inclusives | 28 | 23 | 25 | 28 | 36 | 35 | - 3,2 % |
| Total | 10 606 | 11 341 | 11 922 | 12 222 | 12 663 | 13 238 | + 4,5 % |

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

Cette évolution découle principalement de l'augmentation des crédits afférents à l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

A. UNE REVALORISATION DE L'AAH POUR 120 000 BÉNÉFICIAIRES EN COUPLE

Les crédits alloués à l'AAH s'élèvent en 2022 à **11,78 milliards d'euros**.

La Drees indique qu'à la fin du mois de décembre 2020, le nombre de bénéficiaires de l'AAH s'élevait à 1,24 million. En 2022, ce nombre de bénéficiaires devrait s'élever, selon les prévisions, à 1,33 million.

11,22 milliards d'euros ont été ouverts par la LFI 2021 au titre de l'AAH ⁽¹⁾. La DGCS, en se fondant sur les prévisions de la CNAF, a indiqué au rapporteur que la prévision actualisée concernant cette dépense s'élève désormais, pour 2021, à 11,33 milliards d'euros.

Pour 2022, la prévision de l'évolution de la dépense intègre l'évolution spontanée du nombre de bénéficiaires et les revalorisations légales du montant de l'AAH à taux plein.

Il doit par ailleurs être tenu compte des effets qui seront produits par la mesure proposée par le Gouvernement à **l'article 43 du projet de loi de finances**. Ce dernier prévoit de modifier les modalités de prise en compte des revenus du conjoint du bénéficiaire de l'AAH en y appliquant, à défaut de l'abattement spécifique de 20 % actuellement appliqué, **un abattement forfaitaire de 5 000 euros majoré à hauteur de 1 100 euros par enfant à charge**.

Concrètement, cette mesure aura pour effet de revaloriser le montant d'AAH versé de **110 euros en moyenne** – et **jusqu'à 186 euros au maximum** – pour **120 000 bénéficiaires en couple**. Plus précisément, pour les bénéficiaires inactifs en couple, cette mesure repoussera le seuil d'écrêtement de l'AAH – en d'autres termes, le niveau de revenus du conjoint à partir duquel le montant d'AAH versé commence à diminuer – **de 1 020 euros à 1 270 euros**. **Une AAH à taux plein sera donc garantie pour les bénéficiaires inactifs en couple dont le conjoint perçoit un revenu s'élevant jusqu'à un Smic** ⁽²⁾.

La dépense supplémentaire résultant de cette mesure de revalorisation s'établit à **185 millions d'euros**.

Les crédits alloués à l'AAH progressent ainsi de 560 millions d'euros par rapport à la LFI 2021 et de 450 millions d'euros par rapport à la prévision actualisée de dépenses d'AAH pour 2021.

(1) Le projet de loi de finances indiquait que la prévision de dépenses d'AAH pour 2021 s'élevait à 11,09 milliards d'euros. Cette prévision a été majorée en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, avec l'adoption d'un amendement déposé à l'initiative du Gouvernement prévoyant d'abonder les crédits alloués à l'AAH à hauteur de 130 millions d'euros.

(2) De plus amples détails concernant cette mesure pourront être trouvés dans le corps du commentaire de l'article 43 du présent rapport.

B. DES EFFORTS ACCRUS POUR INCLURE LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS L'EMPLOI

Outre la modification des modalités de calcul de l'AAH, l'année 2022 sera marquée par une réforme de l'offre d'établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et la poursuite des mesures visant à accompagner les personnes en situation de handicap vers l'emploi durable.

1. La transformation de l'offre d'ESAT

L'action 12 du programme 157 porte les crédits alloués à l'aide au poste versée au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

Cette aide permet de compenser les charges supportées par les ESAT relatives à la rémunération, aux cotisations sociales et à la contribution versée par ces derniers pour abonder le compte personnel de formation des personnes accueillies. La rémunération versée par les ESAT doit être supérieure à 5 % du Smic. La GRTH varie en fonction de la quotité de travail des personnes en situation de handicap ainsi que de la rémunération versée par l'ESAT et doit être comprise entre 55,7 et 110,7 % du Smic.

En 2022, les crédits alloués à ce dispositif s'élèvent à **1,42 milliard d'euros** et sont en hausse de 13 millions d'euros par rapport à 2021. Si cette évolution reste modérée, elle s'accompagne **d'évolutions importantes concernant le fonctionnement des ESAT**, annoncées à l'occasion de la tenue du comité interministériel du handicap le 5 juillet 2021.

La première mesure, à laquelle 10 millions d'euros seront consacrés, concerne **l'annualisation de l'aide au poste**. Cette dernière fait l'objet d'un contingentement correspondant au nombre de places autorisées au sein des ESAT. Dans ce cadre, les ESAT doivent remplir et envoyer mensuellement à l'Agence des services de paiement (ASP) un bordereau de « compensation par l'État des charges de garantie de ressources des travailleurs handicapés » indiquant le taux d'occupation de l'établissement.

L'annualisation du calcul de l'aide au poste produit un double avantage :

- elle permet de faciliter l'exercice du droit au retour pour les travailleurs ayant exercé en milieu ordinaire et souhaitant réintégrer un ESAT ;
- elle accordera davantage de souplesse de gestion aux ESAT en leur permettant de faire face aux variations d'activité en cours d'année.

En parallèle, 1,2 million d'euros sont ouverts pour engager un projet de dématérialisation des bordereaux envoyés par les ESAT à l'ASP.

De plus, **un fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT (FATESAT) sera créé en 2022**. Une enveloppe de **15 millions d'euros** y sera consacrée dans le cadre du plan de relance. Les mesures qu'il permettra de financer ont pour objectif de faire évoluer le modèle économique des ESAT, en fonction de trois axes prioritaires :

- adapter les équipements existants ;
- moderniser et diversifier les outils de production ;
- faciliter le recours à des prestations externes de conseil et d'ingénierie.

2. La montée en charge de l'emploi accompagné et de l'aide à l'embauche des personnes en situation de handicap

L'action 13 du programme 157 porte les crédits alloués aux instituts nationaux pour jeunes aveugles et pour jeunes sourds, à hauteur de 15 millions d'euros, au centre national de formation des enseignants intervenant auprès des jeunes déficients sensoriels (CNFEDS), à hauteur de 0,2 million d'euros, aux centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI), à hauteur de 0,7 million d'euros, et au centre national d'information sur la surdité (CNIS), à hauteur de 0,2 million d'euros.

14,9 millions d'euros sont également alloués à l'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap. Ces crédits sont abondés par le plan de relance à hauteur de 7,5 millions d'euros.

Instauré par l'article 52 de la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, 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 tout au long de leur parcours professionnel.

Initialement le dispositif était mis en œuvre exclusivement sur décision de la commission d'accès aux droits des personnes handicapées (CDAPH). **Dans le contexte de la crise sanitaire, ses modalités d'entrées ont été simplifiées** par les dispositions de l'article 74 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Ces dernières offrent la possibilité au service public de l'emploi de prescrire directement l'emploi accompagné.

De plus, en 2021, l'emploi accompagné a évolué pour fonctionner sous la forme de plateformes départementales de services intégrés mutualisant les compétences des acteurs du secteur médico-social et de l'emploi pour améliorer l'accompagnement des personnes concernées. Ces évolutions doivent permettre d'atteindre **l'objectif de 10 000 personnes accompagnées en 2022**.

Au 31 décembre 2020, à l'exception de Mayotte, l'ensemble des départements sont désormais couverts par le dispositif. **Le nombre de personnes accompagnées s'élevait à 4 000 pour 1 299 employeurs en décembre 2020.** Par ailleurs, les éléments communiqués au rapporteur conduisent à estimer que le nombre de personnes accompagnées s'approche de 6 000 en juin 2021.

47 % des personnes accompagnées ont moins de 30 ans. Elles présentent en grande majorité des difficultés d'ordre psychiques ou mentales (à 89 %) et ont un très faible niveau de formation. 54 % des personnes accompagnées ont trouvé un emploi dans les 6 mois après leur entrée dans le dispositif.

La mission *Plan de relance* porte de surcroît les crédits alloués à **l'aide à l'embauche des personnes en situation de handicap**. Elle permet d'allouer 4 000 euros aux employeurs embauchant une personne en situation de handicap en CDI ou en CDD de plus de trois mois jusqu'au 31 décembre 2021. 85 millions d'euros y ont été consacrés en 2021, contre 7,5 millions d'euros en 2022 pour financer les aides résultant des contrats signés à la fin de l'année 2021.

Au mois d'octobre 2021, **19 570 contrats de travail signés** ont donné lieu au versement de l'aide. 64 % de ces contrats sont des CDI et 84 % concernent des petites et moyennes entreprises, ce qui démontre que l'aide n'a pas produit d'effet d'aubaine au bénéfice des grandes entreprises et a permis aux personnes concernées de retrouver un emploi durable.

III. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le budget du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* s'élève à **47,4 millions d'euros en AE** (- 1,3 million d'euros par rapport à 2021) et **50,6 millions d'euros en CP** (+ 9,1 millions d'euros par rapport à 2021).

Les crédits inscrits sur le programme 137 progressent pour la deuxième année consécutive. Après une hausse de 37 % en 2021 par rapport à la LFI 2020, cette hausse est de l'ordre de 22 % en 2022 en CP. Au total, par rapport à l'exécution 2017, les dépenses du programme ont progressé de 127 %, ce qui représente une hausse de 28,3 millions d'euros. Cette évolution traduit l'engagement du Gouvernement pour protéger les femmes et favoriser l'émergence d'une plus grande égalité entre les femmes et les hommes.

De plus, il convient d'ajouter aux crédits du programme 137 les moyens alloués par l'ensemble des ministères à l'égalité entre les femmes et les hommes. Ceux-ci s'élèvent, en 2022, à 1,96 milliard d'euros en AE et 1,3 milliard d'euros en CP ⁽¹⁾

(1) Document de politique transversale annexé au projet de loi de finances pour 2022, Politique d'égalité entre les femmes et les hommes.

La nomenclature budgétaire du programme évolue en 2022. Les actions 24 *Accès aux droits et égalité professionnelle* et 25 *Prévention et lutte contre les violences et la prostitution*, sont créées et remplacent les anciennes actions 21 *Politiques publiques – Accès au droit* et 22 *Partenariats et innovations*.

S'il convient de remarquer qu'un changement de nomenclature était déjà intervenu en 2019, cette nouvelle modification se justifie **par la nécessité d'améliorer la lisibilité budgétaire du programme et d'isoler les dispositifs participant à la lutte contre les violences et ceux favorisant une plus grande égalité professionnelle.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137 EN CRÉDITS DE PAIEMENTS

(en millions d'euros)

| | Exécution 2017 | Exécution 2018 | Exécution 2019 | Exécution 2020 | LFI 2021 | PLF 2022 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|--------------|--------------|
| 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale (ancienne) | 3,71 | 5,51 | - | - | - | - |
| 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (ancienne) | 15,13 | 19,39 | - | - | - | - |
| 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (ancienne) | 0,7 | 0,89 | - | - | - | - |
| 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (ancienne) | 2,75 | 3,56 | - | - | - | - |
| 21 – Politiques publiques – Accès au droit (ancienne) | - | - | 19,01 | 30,81 | 32,04 | - |
| 22 – Partenariats et innovations (ancienne) | - | - | 9,49 | 5,14 | 7,90 | - |
| 23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes | - | - | 1,34 | 0,56 | 1,56 | 1,56 |
| 24 – Accès aux droits et égalité professionnelle (nouvelle) | - | - | - | - | - | 20,96 |
| 25 – Prévention et lutte contre les violences et la prostitution (nouvelle) | - | - | - | - | - | 28,08 |
| Total | 22,29 | 29,87 | 29,07 | 36,51 | 41,49 | 50,61 |

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

A. DES MOYENS CROISSANTS POUR LUTTER CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

L'action 25 du programme 137, doté de **28,1 millions d'euros en 2022**, porte les dispositifs consacrés à la lutte contre les violences faites aux femmes, la lutte contre la prostitution et au soutien des parcours de sortie de la prostitution.

En matière de lutte contre les violences, **5,1 millions d'euros supplémentaires seront ouverts en 2022**. Ces crédits permettront d'assurer la montée en charge des mesures mises en œuvre à l'issue du Grenelle contre les violences conjugales.

Dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs conclue avec la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) en mai 2021, **la plateforme d'écoute, d'information et d'orientation « 3919 - Violence femmes info » a été rendue accessible aux personnes en situation de handicap et fonctionne désormais, depuis août 2021, 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7.** En conséquence les crédits alloués à ce dispositif s'élèvent à **2,9 millions d'euros en 2022**, en hausse de 0,7 million d'euros par rapport à 2021. Cette mesure résulte d'un engagement important pris lors du Grenelle.

En 2020 et 2021, **30 centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA) ont été créés.** Ceux-ci proposent aux auteurs de violences un accompagnement psychothérapeutique et médical, ainsi qu'un accompagnement socioprofessionnel et assurent la gestion d'un dispositif de recherche de places d'hébergement permettant aux victimes de rester à leur domicile. À ce dispositif est enfin adossée une ligne d'écoute consacrée aux auteurs de violences, gérée par la Fédération nationale des associations et des centres de prise en charge d'auteurs de violences conjugales et familiales (FNACAV).

Pour assurer leur montée en charge, **6,1 millions d'euros y sont consacrés en 2022 (+ 2 millions d'euros par rapport à 2021).**

Les accueils de jour et les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) bénéficieront de 1,6 million d'euros supplémentaires en 2022. Pour ces derniers, ces crédits viseront à faire évoluer leur organisation, renforcer leur maillage territorial et étendre leurs horaires d'ouverture.

0,7 million d'euros seront alloués aux associations menant des actions « d'aller vers » et à la pérennisation des points d'accueil dans les centres commerciaux, créés durant le premier confinement de l'année 2020.

En matière de lutte contre la prostitution, **les crédits alloués au financement de l'aide financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS) progressent de 0,3 million d'euros en 2022 pour s'établir à 1,5 million d'euros.** Il en va de même pour les crédits alloués aux parcours de sortie de la prostitution et aux associations chargées d'accompagner les personnes engagées dans ces mêmes parcours, qui atteignent 3 millions d'euros en 2020 (+ 0,9 million d'euros).

Cette progression s'explique par la montée en charge des parcours de sortie de la prostitution. Au 1^{er} janvier 2021, 80 commissions départementales étaient installées, 119 associations étaient agréées et 403 parcours avaient été autorisés par décision préfectorale, contre 300 en mars 2020. Le nombre de personnes bénéficiaires de l'AFIS s'établissait quant à lui à 312, contre 246 en 2019.

Toutefois, si ces évolutions sont positives et s'il convient de saluer l'ambition du Gouvernement d'accélérer la montée en charge des dispositifs de lutte contre la prostitution, il peut être rappelé que ces crédits font chaque année l'objet de sous-consommations. Le rapporteur veillera donc à ce que ces moyens supplémentaires soient effectivement mobilisés.

B. LES MOYENS ALLOUÉS À L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE ET À L'ACCÈS AUX DROITS

L'action 24 *Accès aux droits et égalité professionnelle* est dotée de 20,96 millions d'euros en 2022.

Cette enveloppe vise principalement à soutenir les associations et les projets contribuant à développer une culture de l'égalité et à accompagner les femmes dans l'exercice de leurs droits.

1,4 million d'euros supplémentaires par rapport à la LFI 2021 seront alloués au renforcement des mesures d'insertion professionnelle :

– 0,7 million d'euros supplémentaires seront alloués aux bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) et aux services emplois portés par les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF), portant leur dotation à 2,5 millions d'euros ;

– 0,7 million d'euros seront consacrés à un appel à projet pour l'autonomie et l'insertion professionnelle des femmes.

Par ailleurs, **la subvention versée aux espaces de la vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS, anciennement connus sous le nom d'EICCF) progresse de 0,7 million d'euros** pour renforcer leurs moyens et améliorer leur coordination régionale. Leur dotation s'élève ainsi à 4 millions d'euros. Des permanences itinérantes ayant pour objectif d'améliorer l'information des femmes seront mises en place et bénéficieront d'un budget de 0,4 million d'euros.

De plus, **2,1 millions d'euros seront alloués à des projets innovants en matière de culture d'égalité** (+ 0,1 million d'euros).

Le réseau des CIDFF conserve une subvention stable en 2022 (4,7 millions d'euros). La dotation leur étant allouée avait toutefois été majorée en 2021 (+ 0,1 million d'euros) pour accompagner certains centres rencontrant des difficultés.

Enfin, 0,3 million d'euros seront consacrés à l'expérimentation de mise à disposition de protection hygiénique et mener des opérations de sensibilisation auprès des femmes relatives à la précarité menstruelle. Le budget alloué à cette initiative s'élève au total à 5 millions d'euros – 4,7 millions d'euros ayant été inscrits sur l'action 13 *Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentations* du programme 304. L'ensemble de ces crédits a pour objectif de renforcer la distribution de protections au bénéfice des épiceries sociales, organiser des maraudes, mettre à disposition des protections dans les établissements scolaires du second degré, en accueils de jour et organiser des distributions au profit des femmes incarcérées.

IV. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* est le programme support regroupant les moyens de fonctionnement, les emplois et la masse salariale des ministères sociaux. Il porte également la subvention pour charge de service public versée aux dix-huit Agences régionales de santé (ARS).

Sa dotation s'élève à **1,44 milliard d'euros en AE et 1,17 milliard d'euros en CP en 2022**. Ces crédits progressent respectivement de 288,8 millions d'euros (+ 25 %) et de 15,3 millions d'euros (+ 1 %) par rapport à la LFI pour 2021.

A. UN SCHÉMA D'EMPLOIS POSITIF POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Le périmètre du programme a été profondément modifié en 2020 et 2021 dans le cadre de la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Les missions métier et support, ainsi que les emplois et la masse salariale correspondants, relatives aux politiques publiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ont été rattachées au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports.

De plus, les missions exercées par les directions régionales et départementales de la jeunesse du sport et de la cohésion sociale (DRDJSCS) et les missions exercées par les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ont été rapprochées au sein des nouvelles directions régionales en charge de l'économie, du travail, de l'emploi et des solidarités (DRETS).

À cette réforme s'ajoute également la création, en avril 2021, des secrétariats généraux communs (SGC) qui réunissent désormais les fonctions supports des directions départementales interministérielles et des préfetures.

Au total, **plus de 30 % des effectifs rémunérés sur le programme 124 en 2020 ont été transférés** au ministère de l'éducation nationale ou au ministère de l'intérieur en 2021.

En raison de la forte mobilisation des ministères sociaux dans le cadre de la crise sanitaire, le schéma d'emplois du programme 124 avait été fixé à + 29 ETP en 2021. **Ce même schéma est positif pour la deuxième année consécutive et s'établira à + 35 ETP en 2022**. Cette tendance mérite d'être soulignée, dans la mesure où le programme 124 avait connu, pendant plusieurs années, une diminution constante de ses effectifs au titre de sa contribution à l'effort de maîtrise des dépenses publiques (avec un schéma d'emplois s'établissant à - 2,6 % en moyenne).

Par ailleurs, plus de la moitié de ces effectifs supplémentaires seront affectés dans les services déconcentrés de l'État.

RÉPARTITION DU SCHEMA D'EMPLOIS PAR SERVICE

| Services | Schéma d'emplois (en ETP) | Nombre d'ETP |
|-------------------------|---------------------------|----------------|
| Administration centrale | +10 | 2 392 |
| Services régionaux | +6,8 | 680,6 |
| Services à l'étranger | 0 | 49 |
| Services départementaux | + 18,2 | 1 830,5 |
| Autres | 0 | 65,7 |
| Total | + 35 | 5 017,8 |

Source : projet annuel de performances.

Les crédits de titre 2 du programme diminuent néanmoins de 3,68 millions d'euros en 2022 par rapport à la LFI 2021. Cette évolution s'explique en partie par la poursuite des transferts, à hauteur de 2,4 millions d'euros et 31 ETPT, dans le prolongement des réformes engagées en 2021.

B. UNE HAUSSE DES CRÉDITS DE FONCTIONNEMENT GÉNÉRÉE PAR LA PROGRESSION DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

Les dépenses de hors titre 2 du programme 124 connaissent une progression significative en 2022. **S'établissant respectivement à 1,05 milliard d'euros et 789,3 millions d'euros en AE et CP, elles progressent de 292,5 millions d'euros et de 18,9 millions d'euros.**

Cette évolution s'explique principalement par la mise en œuvre du projet d'abandon de trois sites locatifs occupés par certains services centraux des ministères sociaux et leur regroupement sur une emprise domaniale à Malakoff. À cette fin, l'État lancera une opération de déconstruction des immeubles existants et de construction d'un bâtiment neuf de 36 000 m² de surfaces de planchers, dont la livraison est prévue pour la fin de l'année 2026. La notification du marché est envisagée pour le second semestre 2022. En conséquence, **230,8 millions d'euros en AE et 22,2 millions d'euros en CP** sont inscrits sur l'action 12 *Affaires immobilières* du programme 124.

À ce projet d'envergure s'ajoute également une enveloppe supplémentaire de 10,8 millions d'euros en AE et 2,8 millions d'euros en CP au titre des dépenses d'entretien du patrimoine immobilier. Ces crédits seront alloués à la poursuite du plan pluriannuel de gros entretien et réparation du site de Duquesne, initié en 2020, et aux travaux de rénovation de l'hôtel du Châtelet, pour lequel les marchés doivent être notifiés en juin 2022.

C. LE RENFORCEMENT DES MOYENS DES AGENCES RÉGIONALES DE SANTÉ

Le programme 124 porte la subvention pour charge de service public (SCSP) versée aux agences régionales de santé (ARS). Cette subvention abonde le budget principal des ARS et finance 80 % de leurs dépenses de personnel ainsi que 15 % de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, le reste provenant d'une contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie.

Fortement mobilisées durant la crise sanitaire, les ARS avaient pu bénéficier d'une hausse de leur SCSP à hauteur de 32 millions d'euros en 2021 et d'une hausse de leur plafond d'emplois de 292 ETPT. De plus, 500 agents avaient été affectés auprès des ARS à l'automne 2020 pour assurer des missions en lien avec l'épidémie.

Les renforts précités sont maintenus à hauteur d'un tiers (soit 167 ETP) en 2022 pour réaliser le « tracing » des cas contact et de vaccination. Cet effort supplémentaire sera intégralement financé par la sécurité sociale pour un montant de 7,8 millions d'euros.

Le montant de la subvention pour charge de service public versée aux ARS s'élèvera à 593,2 millions d'euros, à un niveau inférieur de 1 million d'euros par rapport à son montant en 2021 mais supérieure de 31 millions d'euros par rapport à la subvention versée en 2020.

Au sein de ces crédits, 7,6 millions d'euros financeront des mesures d'accompagnement à la transformation numérique des ARS ainsi que les effets, en matière de masse salariale, produits par des évolutions réglementaires et catégorielles intervenant en 2022.

En dehors des moyens alloués par l'État, **les ARS bénéficieront également de renforts de personnel pour assurer une mission d'accompagnement des acteurs sanitaires et médico-sociaux** en ce qui concerne la mise en œuvre des investissements réalisés dans le cadre du Ségur de la santé.

Si ces efforts sont à souligner, le rapporteur souhaite également relever que la crise a significativement dégradé la soutenabilité du budget des ARS.

Ainsi leur trésorerie au 31 décembre 2020 s'élevait à 58,9 millions d'euros, ce qui correspond à moins d'un mois de fonctionnement courant. Ce montant inclut par ailleurs un versement de 29 millions d'euros opéré par l'État en fin d'année 2020, qui a participé à maintenir le fonds de roulement des ARS au-delà du seuil de deux semaines de fonctionnement courant.

Du fait du prolongement de la crise en 2021, les ARS ont présenté des budgets rectificatifs en juin 2021 abaissant leur niveau de trésorerie à 20 jours de fonctionnement courant. Pour certaines d'entre elles, ce niveau est inférieur à 10 jours. Les surcoûts générés par la crise sont donc susceptibles d'exposer certaines ARS à des ruptures de trésorerie qu'il convient impérativement d'éviter. La DGCS indique que ce sujet sera abordé en gestion au dernier trimestre de l'année.

V. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES DE LA MISSION

Comme en 2021, 30 dépenses fiscales sont rattachées aux programmes de la mission. Leur coût en 2022 s'élève à **11,2 milliards d'euros**, ce qui représente 40,8 % du montant des dépenses budgétaires portées par les différents programmes de la mission et 12 % du coût total des dépenses fiscales répertoriées dans le Tome II des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2022.

Plus spécifiquement, 10 dépenses fiscales sont rattachées au programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, pour un coût de 5,3 milliards d'euros, et 20 dépenses fiscales sont rattachées au programme 157 *Handicap et dépendance*, pour un coût de 5,9 milliards d'euros.

Ce coût est en baisse de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision établie en 2021 en raison de la réforme de la taxe d'habitation, qui a pour effet de ramener le coût prévisionnel de l'exonération bénéficiant aux personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (n° 010707) au titre de cet impôt local à zéro en 2022, alors que celle-ci était toujours comptabilisée en 2021 comme générant un coût de 1,9 milliard d'euros.

En dépit de cette évolution, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* demeure la troisième mission du budget général en termes de coût des dépenses fiscales lui étant rattachées.

COÛT DES DÉPENSES FISCALES POUR LES PRINCIPALES MISSIONS DE L'ÉTAT

| Missions | 2021 | | 2022 | |
|-------------------------------------|----------------------------|-----------|----------------------------|-----------|
| | Coût (en millions d'euros) | Nombre | Coût (en millions d'euros) | Nombre |
| Économie | 17 232 | 72 | 20 005 | 70 |
| Cohésion des territoires | 14 630 | 93 | 14 280 | 89 |
| Solidarité | 12 794 | 30 | 11 271 | 30 |
| Travail, emploi | 8 721 | 20 | 9 570 | 19 |
| Recherche et enseignement supérieur | 7 100 | 15 | 8 298 | 10 |

Source : commission des finances, d'après le tome II Voies et moyens, PLF 2021 et 2022.

EXAMEN DE L'ARTICLE RATTACHÉ

Article 43

[article L. 821-3 du code de la sécurité sociale]

Création d'un abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint du bénéficiaire de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

Résumé du dispositif proposé

Le présent article vise à modifier les modalités de calcul de l'allocation aux adultes handicapés pour les bénéficiaires de cette prestation en couple en substituant à l'abattement proportionnel de 20 % actuellement applicable aux revenus du conjoint un abattement forfaitaire de 5 000 euros, majoré de 1 100 euros par enfant à charge.

Cet article a été adopté sans modification par la commission.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UNE PRESTATION VISANT À ASSURER UN REVENU MINIMUM AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

1. Un minima social spécifique pour les personnes en situation de handicap

Créée par les dispositions de la loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées, **l'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une prestation monétaire ayant pour objectif de garantir aux personnes en situation de handicap la perception d'un revenu minimum.** À ce titre, l'AAH entre dans la catégorie des minima sociaux.

Le bénéficiaire de l'AAH est ouvert aux personnes ne pouvant prétendre à une pension de retraite, un avantage invalidité ou une rente d'accident du travail d'un montant au moins égal à l'AAH ⁽¹⁾. Elle ne peut également être attribuée qu'à toutes personnes en situation de handicap ayant dépassé l'âge d'ouverture du droit à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), soit 20 ans.

De plus, **l'AAH est versée sous réserve que les ressources du foyer de l'intéressé n'excèdent pas un plafond**, dont le montant varie en fonction du nombre d'enfants à charge, fixé par décret ⁽²⁾.

(1) Article L. 821-1 du code de la sécurité sociale.

(2) Article L. 821-3 du code de la sécurité sociale.

**PLAFONDS DE RESSOURCES DE L'AAH EN FONCTION
DE LA COMPOSITION FAMILIALE DU FOYER**

(en euros)

| Nombre d'enfants à charge | Plafond pour une personne seule | Plafond pour une personne en couple |
|---------------------------|---------------------------------|-------------------------------------|
| 0 | 10 843 | 19 626 |
| 1 | 16 265 | 25 048 |
| 2 | 21 686 | 30 469 |
| 3 | 27 108 | 35 891 |
| 4 | 32 530 | 41 313 |

Source : Caisse nationale des allocations familiales.

Comme pour les autres minima sociaux, le montant d'AAH versé est ainsi différentiel : il vient s'ajouter aux revenus du bénéficiaire et de son conjoint sans que le total de la prestation et de ces mêmes revenus puisse excéder les plafonds précités ⁽¹⁾.

L'AAH répond néanmoins à des règles spécifiques qui la différencient des autres minima sociaux.

Elle est en premier lieu attribuée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) aux personnes présentant un taux d'incapacité d'au moins 80 % (AAH-1) ou un taux d'incapacité compris entre 50 et 80 % assorti d'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) ⁽²⁾.

Son montant, également fixé par décret ⁽³⁾, est aussi supérieur au montant à taux plein de la plupart des minima sociaux et prestations sociales, et s'établit à **903,60 euros par mois depuis le mois d'avril 2021** ⁽⁴⁾.

Peut également s'y ajouter, pour les bénéficiaires percevant l'AAH à taux plein ou en complément d'un avantage vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident de travail, disposant d'un logement indépendant pour lequel ils perçoivent une aide personnelle au logement, et ne percevant pas de revenus d'activité à caractère professionnel propre, une majoration pour la vie autonome dont le montant s'élève à 104,77 euros par mois.

(1) Article L. 821-3 du code de la sécurité sociale.

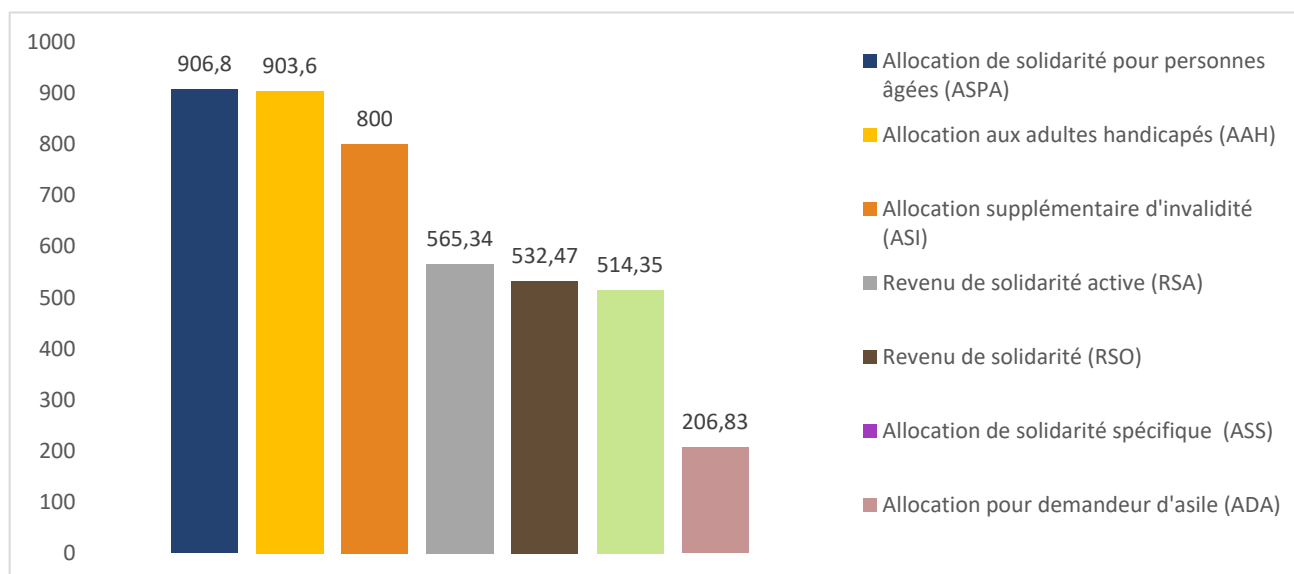
(2) Article L. 821-1-2 du code de la sécurité sociale.

(3) Article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale.

(4) Décret n° 2021-527 du 29 avril 2021 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés.

MONTANT À TAUX PLEIN DES PRINCIPALES PRESTATIONS DE SOLIDARITÉ

(en euros)



Source : commission des finances.

Le montant de l'AAH, s'il ne garantit pas à l'ensemble de bénéficiaires de l'AAH de disposer d'un niveau de vie supérieur au seuil de pauvreté, permet néanmoins, d'un point de vue statistique, de limiter le taux de pauvreté monétaire et en condition de vie ⁽¹⁾ de ces mêmes bénéficiaires par rapport aux allocataires des autres principaux minima sociaux.

TAUX DE PAUVRETÉ DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH ET DES ALLOCATAIRES DES PRINCIPAUX MINIMA SOCIAUX

(en %)

| | Bénéficiaires de l'AAH | Moyenne des allocataires des minima sociaux |
|--------------------------------------|------------------------|---|
| Taux de pauvreté monétaire | 26,5 | 58,1 |
| Taux de pauvreté en condition de vie | 38 | 56,6 |

Source : Cour des comptes, Rapport public thématique, L'allocation aux adultes handicapés, novembre 2019.

Le montant relativement plus élevé de l'AAH par rapport aux principaux minima sociaux est également justifié par **les plus grandes difficultés rencontrées par les bénéficiaires de l'AAH pour accéder à l'emploi**. Toutefois, comme le rappelle la DGCS, dont l'analyse a été retranscrite par la Cour des comptes ⁽²⁾, cette spécificité ne permet pas d'en conclure que la finalité de l'AAH serait de compenser directement le coût du handicap.

(1) Le taux de pauvreté monétaire mesure la part de la population vivant sous le seuil de pauvreté, défini conventionnellement à 60 % du niveau de vie médian. Le taux de pauvreté en condition de vie mesure la pauvreté de manière « absolue » en fonction de restrictions matérielles conventionnellement définies.

(2) Cour des comptes, Rapport public thématique, L'allocation aux adultes handicapés, novembre 2019.

Pour remplir cet objectif, le législateur a institué une allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) remplacée en 2005 par la prestation de compensation du handicap (PCH). Cette dernière, à l'inverse de l'AAH, est individuelle. Son montant est calculé en fonction des charges résultant des besoins de la personne en situation de handicap ⁽¹⁾ et ne tient quasiment pas compte des ressources du bénéficiaire ⁽²⁾.

Les modalités d'articulation entre la PCH et l'AAH ainsi que la définition de la nature de l'AAH ont ainsi été résumées par le rapporteur du Sénat M. Paul Blanc à l'occasion de l'examen du projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et de la proposition de loi rénovant la politique de compensation du handicap, qui considérait que la création de la PCH « permet de mettre fin à l'ambiguïté qui caractérisait jusqu'ici l'AAH, perçue tantôt comme un minimum social, tantôt comme un moyen de compensation et finalement insuffisante pour faire face à l'un et l'autre ».

Il ajoutait par ailleurs que la compensation du handicap serait « désormais assurée par d'autres biais, les personnes handicapées pourront consacrer l'intégralité de leur AAH à la prise en charge des besoins liés à la vie courante et en attendre une amélioration substantielle de leurs conditions d'existence » ⁽³⁾.

S'il convient de signaler que les paramètres de la PCH n'ont jusqu'alors pas permis à ce dispositif de remplir pleinement l'ambition que lui a assignée le législateur, comme le montre le plus faible nombre de bénéficiaires de la PCH par rapport au nombre de bénéficiaire de l'AAH ⁽⁴⁾, il peut toutefois être affirmé que la PCH est l'outil adéquat sur lequel travailler pour compenser plus justement le coût du handicap.

2. Des paramètres de calcul visant à favoriser une plus grande inclusion dans l'emploi de ses bénéficiaires

La troisième caractéristique notable pouvant être relevée concernant l'AAH concerne **les modalités selon lesquelles elle peut se cumuler avec les ressources personnelles de l'intéressé.**

Quand bien même l'AAH est attribuée à des personnes présentant un taux d'incapacité supérieur à 80 % ou, lorsque ce taux est supérieur à 50 %, une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi, le législateur a souhaité intégrer dans le calcul de la prestation un dispositif d'intéressement visant à encourager l'activité professionnelle des personnes en situation de handicap.

(1) Cinq types de charges sont ainsi définis par les dispositions de l'article L. 245-3 du code de l'action sociale et des familles.

(2) La PCH est ainsi attribuée sans condition de ressources, mais son montant varie en fonction des ressources du bénéficiaire.

(3) M. Paul Blanc, rapport n° 210 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées et de la proposition de loi rénovant la politique de compensation du handicap, 11 février 2004.

(4) Fin 2018, 373 100 personnes sont bénéficiaires de la PCH selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees).

Ce dispositif, renforcé par la loi du 11 février 2005 ⁽¹⁾, s'inscrit dans un ensemble de mesures, telle que l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), **visant à favoriser l'inclusion dans l'emploi de ces mêmes personnes**. Ainsi, en 2012, 20 % des bénéficiaires de l'AAH occupaient un emploi ⁽²⁾.

Les ressources des bénéficiaires de l'AAH travaillant en milieu ordinaire, entendues comme le total des revenus nets catégoriels ⁽³⁾, sont évaluées tous les trimestres ⁽⁴⁾. Pour les autres bénéficiaires, cette évaluation se fonde sur les ressources perçues en année N-2 ⁽⁵⁾.

Des mécanismes d'abattement sont pratiqués sur les revenus du bénéficiaire travaillant en milieu ordinaire ⁽⁶⁾. **En premier lieu, pour les bénéficiaires en activité depuis moins de 6 mois, les revenus d'activité ne sont pas pris en compte** ⁽⁷⁾. Pour les bénéficiaires en activité depuis plus de 6 mois :

– la fraction de revenus inférieure ou égale à 30 % de la valeur mensuelle du Smic fait l'objet **d'un abattement de 80 %** ;

– la fraction de revenus supérieure, en moyenne mensuelle, à 30 % de la valeur mensuelle du Smic fait l'objet **d'un abattement de 40 %**.

Ainsi, au 1^{er} janvier 2021, un abattement de 80 % est appliqué aux revenus perçus par le bénéficiaire n'excédant pas 5 596 euros par an, et un abattement de 40 % est appliqué pour les revenus excédant ce seuil.

Le montant d'allocation perçu par une personne seule exerçant en milieu ordinaire évolue ainsi :

(1) Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

(2) Dares, *La situation professionnelle des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés*, 21 mai 2015.

(3) Article R. 532-3 du code de la sécurité sociale.

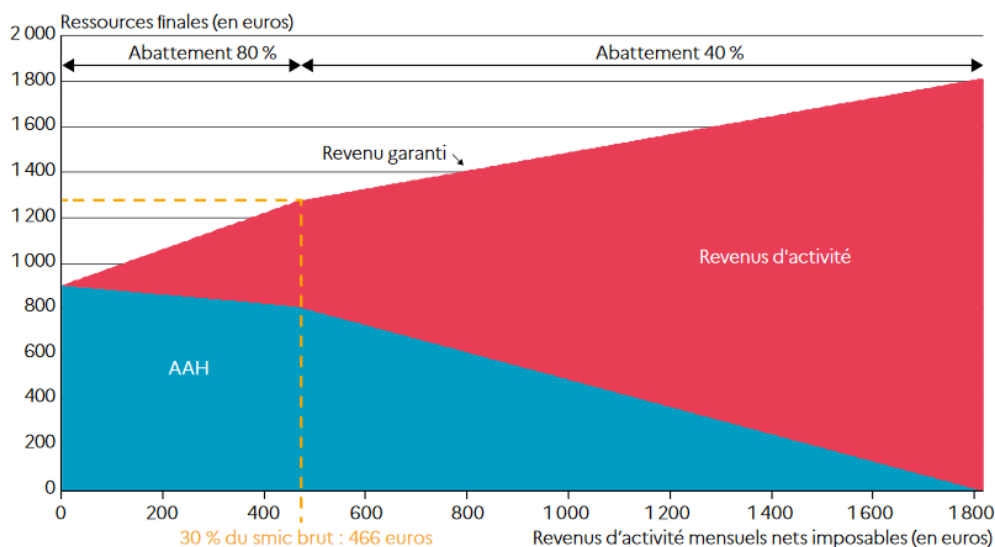
(4) Article R. 821-4-1 du code de la sécurité sociale.

(5) Article L. 821-4 du code de la sécurité sociale.

(6) Article L. 821-3 du code de la sécurité sociale.

(7) Article D. 821-9 du code de la sécurité sociale.

REVENU MENSUEL GARANTI, APRÈS SIX MOIS DE TRAVAIL ORDINAIRE, POUR UNE PERSONNE SEULE SANS ENFANT AYANT POUR UNIQUE RESSOURCE DES REVENUS D'ACTIVITÉ AU 1^{ER} AVRIL 2021



Source : Drees, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2021.

Pour les bénéficiaires accueillis en établissement et service d'aide par le travail (ESAT), le cumul de l'AAH avec la rémunération garantie des travailleurs handicapés (GRTH) est limité à des montants indexés sur le Smic et ne pouvant excéder 100 % du Smic brut calculé sur la base d'un temps plein ⁽¹⁾. Ce plafond est par ailleurs majoré de 30 % lorsque le bénéficiaire est en couple, et de 15 % par enfant à charge.

B. UNE PRESTATION REVALORISÉE DE 11 % EN 2018 ET 2019

1. Le montant à taux plein de l'AAH a été revalorisé de 84 euros entre 2018 et 2021

Depuis 2017, plusieurs mesures ont été prises pour lutter contre la pauvreté des personnes en situation de handicap et simplifier le fonctionnement de l'AAH.

Conformément à l'engagement pris par le Président de la République élu en 2017 durant la campagne présidentielle, le montant à taux plein de l'AAH a été revalorisé en 2018 et 2019 pour être porté au-delà de 900 euros par mois.

Cette progression, réalisée en plusieurs étapes, a conduit à rehausser le montant de l'AAH de 84 euros depuis le mois d'avril 2018.

(1) Article D. 821-5 du code de la sécurité sociale.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE L'AAH À TAUX PLEIN

(en euros)

| | Montant de l'AAH mensuel | Évolution |
|----------------|--------------------------|-----------|
| Avril 2018 | 819 | - |
| Novembre 2018* | 860 | + 5,0 % |
| Avril 2019 | 860 | 0 |
| Novembre 2019* | 900 | + 4,6 % |
| Avril 2020 | 902,7 | + 0,3 % |
| Avril 2021 | 903,6 | + 0,1 % |

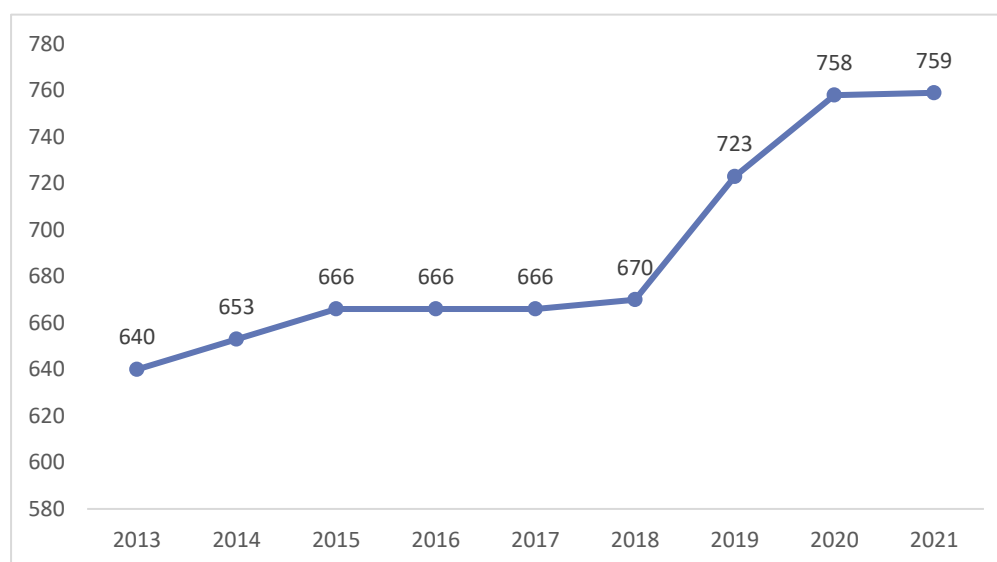
*Revalorisations exceptionnelles

Source : commission des finances.

En conséquence, le montant moyen mensuel d'AAH versé a sensiblement progressé, passant de 666 euros en 2017 à 759 euros en 2021.

MONTANT MOYEN MENSUEL D'AAH VERSÉ

(en euros)



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

À cette revalorisation s'ajoutent par ailleurs **plusieurs mesures de simplification** :

- depuis le 1^{er} janvier 2019, l'AAH peut être attribuée sans limitation de durée aux personnes qui présentent un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 % et des limitations d'activité non susceptibles d'évolution favorable ⁽¹⁾ ;

- la durée maximale d'attribution de l'AAH, avant renouvellement, accordée aux personnes présentant un taux d'incapacité inférieur à 80 % a été portée à 10 ans.

(1) Décret n° 2018-1222 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures de simplification dans le champ du handicap.

2. Le nombre de bénéficiaires de l'AAH atteint 1,22 million en 2019

Il doit aussi être constaté que le nombre de bénéficiaires de l'AAH progresse au fil des ans. Cette hausse trouve en grande partie son origine dans la croissance du nombre d'allocataires de l'AAH-2.

En 2020, **1,25 million de bénéficiaires de l'AAH étaient comptabilisés par la Drees, dont 609 000 au titre de l'AAH-2.**

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ALLOCATAIRES DE L'AAH

| | 2018 | 2019 | 2020* | 2021* | 2022* | 2023* |
|--------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| AAH-1 | 642 300 | 643 100 | 644 800 | 645 800 | 647 100 | 647 500 |
| AAH-2 | 551 700 | 581 300 | 609 000 | 635 600 | 660 800 | 685 100 |
| Total | 1 194 000 | 1 224 400 | 1 253 800 | 1 281 400 | 1 307 900 | 1 332 600 |

* Estimations

Source : Drees.

Cette croissance du nombre de bénéficiaires, conjuguée aux mesures de revalorisation, a eu pour effet d'accroître la dépense allouée à cette prestation. Son financement incombe à l'État, qui y consacrera en 2022 **11,78 milliards d'euros** au moyen de crédits inscrits sur l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées* du programme 157 *Handicap et dépendance*.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AAH

(en millions d'euros)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022* |
|--|-------|-------|--------|--------|--------|--------|
| Dépenses | 9 389 | 9 687 | 10 357 | 11 121 | 11 334 | 11 663 |
| Taux de croissance par rapport à l'année n-1 | - | +3 % | +7 % | +7 % | +2 % | +3 % |

*Prévision ne tenant pas compte de l'incidence budgétaire de la mesure prévue à l'article 43 du projet de la loi finances.

Source : commission des finances, d'après les données de la DGCS.

C. DES MODALITÉS DE CALCUL POUVANT ÊTRE AMÉLIORÉES POUR LES BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH EN COUPLE

1. Des modalités de calcul pour les bénéficiaires en couple relativement avantageuses

Sur les 1,28 million de bénéficiaires de l'AAH, environ 21 %, soit 270 000 personnes, sont en couples.

Comme indiqué précédemment, en vertu des dispositions de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale, les revenus du bénéficiaire de l'AAH ainsi que de son conjoint sont pris en compte pour déterminer le montant de l'allocation. **Cette règle de conjugalisation s'explique par la nécessité d'apprécier le niveau**

de vie réel du foyer et découle d'un principe, présidant l'architecture de l'ensemble des prestations sociales et du système fiscal, selon lequel la solidarité nationale ne peut être dissociée de la solidarité familiale.

Le plafond de ressources pour les couples s'élève à **181 % du plafond de ressources pour une personne seule**.

Ce plafond, qui s'élevait auparavant à deux fois le montant à taux plein de l'AAH, a été minoré progressivement en 2018 et 2019 afin de rapprocher les caractéristiques de l'AAH de celles des autres minima sociaux et notamment du RSA, pour lequel le plafond de revenu pour les couples s'élève à 150 % du plafond applicable pour une personne seule.

Toutefois cette modification, combinée aux revalorisations de la prestation, n'a pas eu pour effet de diminuer le montant de l'allocation versée aux bénéficiaires en couple. 60 % d'entre eux ont bénéficié de l'intégralité des mesures de revalorisation. Les 40 % des bénéficiaires restants ont bénéficié d'une revalorisation plus limitée ou ont disposé d'un montant d'AAH constant.

De plus, il convient de signaler que les modalités de prise en compte des revenus du conjoint, en ce qui concerne le calcul de l'AAH, **sont plus avantageuses que celles appliquées pour les autres prestations et minima sociaux.** Ces revenus sont ainsi affectés d'un abattement de 20 % ⁽¹⁾ qui s'ajoute à l'abattement de 10 % pour frais professionnel.

2. Des modalités de prise en compte du revenu du conjoint produisant des effets non redistributifs

En dépit des éléments cités ci-dessus, les paramètres de détermination du montant de l'AAH pour les bénéficiaires en couple n'apparaissent pas totalement satisfaisants.

En premier lieu, les bénéficiaires dont le conjoint perçoit un revenu plus important tirent un plus grand avantage de l'application d'un abattement proportionnel par rapport aux bénéficiaires dont le conjoint perçoit de moindres revenus. **Ces règles de calcul présentent un caractère non redistributif qui, au regard des objectifs poursuivis par l'AAH, mériterait d'être corrigé.**

En second lieu, il résulte des règles actuelles qu'un bénéficiaire inactif de l'AAH conserve **une allocation à taux plein tant que son conjoint perçoit des revenus inférieurs à 1 020 euros par mois.** Au-delà de ce seuil, l'AAH est dégressive jusqu'à ce que les revenus du conjoint atteignent 2 275 euros par mois.

Il apparaît que le seuil d'écèlement de l'AAH pour les bénéficiaires en couple est peu élevé et se situe sous le niveau du Smic.

(1) Article R. 841-4 du code de la sécurité sociale.

De plus, 64,5 % des bénéficiaires de l'AAH en couple sont inactifs (soit 150 000 personnes). Parmi eux, **60 % (soit 39 % des bénéficiaires en couple) ont un conjoint qui perçoit un revenu inférieur à un Smic.**

RÉPARTITION DES MÉNAGES EN COUPLE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH EN FONCTION DU NIVEAU DE REVENU DE LA PERSONNE PRINCIPALE ET DE CELUI DU CONJOINT

| Revenu individuel du conjoint → Revenu individuel de la personne principale ↓ | Nul | Compris entre 1 et 800 euros | Compris entre 801 et 1200 euros | Compris entre 1201 et 1600 euros | Compris entre 1601 et 2000 euros | Compris entre 2001 et 2800 euros | Compris entre 2801 et 3600 euros | Supérieur à 3601 euros | Ensemble |
|--|-------|------------------------------|---------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|----------------------------------|------------------------|----------|
| Nul | 11,9% | 14,2% | 12,7% | 13,6% | 6,6% | 4,6% | 0,7% | 0,1% | 64,5% |
| Compris entre 1 et 800 euros | 5,3% | 5,4% | 2,9% | 2,8% | 3,1% | 0,7% | 0,1% | 0,0% | 20,4% |
| Compris entre 801 et 1200 euros | 0,8% | 1,6% | 1,1% | 0,8% | 0,6% | 0,5% | 0,0% | 0,0% | 5,4% |
| Compris entre 1201 et 1600 euros | 1,4% | 1,2% | 1,0% | 0,7% | 0,3% | 0,3% | 0,0% | 0,0% | 4,8% |
| Compris entre 1601 et 2000 euros | 0,4% | 1,1% | 0,1% | 0,4% | 0,8% | 0,3% | 0,0% | 0,0% | 2,9% |
| Compris entre 2001 et 2800 euros | 0,5% | 0,0% | 0,3% | 0,3% | 0,3% | 0,2% | 0,0% | 0,0% | 1,6% |
| Compris entre 2801 et 3600 euros | 0,3% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,3% |
| Supérieur à 3601 euros | 0,1% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,0% | 0,1% |
| Ensemble | 20,7% | 23,4% | 18,2% | 18,5% | 11,8% | 6,6% | 0,8% | 0,1% | 100,0% |

Source : Drees.

II. LE DROIT PROPOSÉ

1. Une substitution d'un abattement forfaitaire à l'abattement proportionnel actuellement applicable

Le premier alinéa de l'article 43 du projet de loi de finances complète le premier alinéa de l'article L. 821-3 du code de la sécurité sociale en prévoyant que « les revenus perçus par le conjoint, concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité qui n'est pas allocataire de l'allocation aux adultes handicapés font l'objet d'un abattement forfaitaire dont les modalités sont fixées par décret ». Cet abattement se substituera à l'abattement proportionnel de 20 % actuellement applicable.

L'évaluation préalable de l'article 43 indique que l'abattement qui sera fixé par voie réglementaire s'élèvera à **5 000 euros par an**. Cet abattement sera majoré de **1 100 euros par enfant à charge**.

Le second alinéa de l'article 43 du PLF prévoit que les dispositions du premier alinéa sont applicables à compter des allocations dues au titre du mois de janvier 2022.

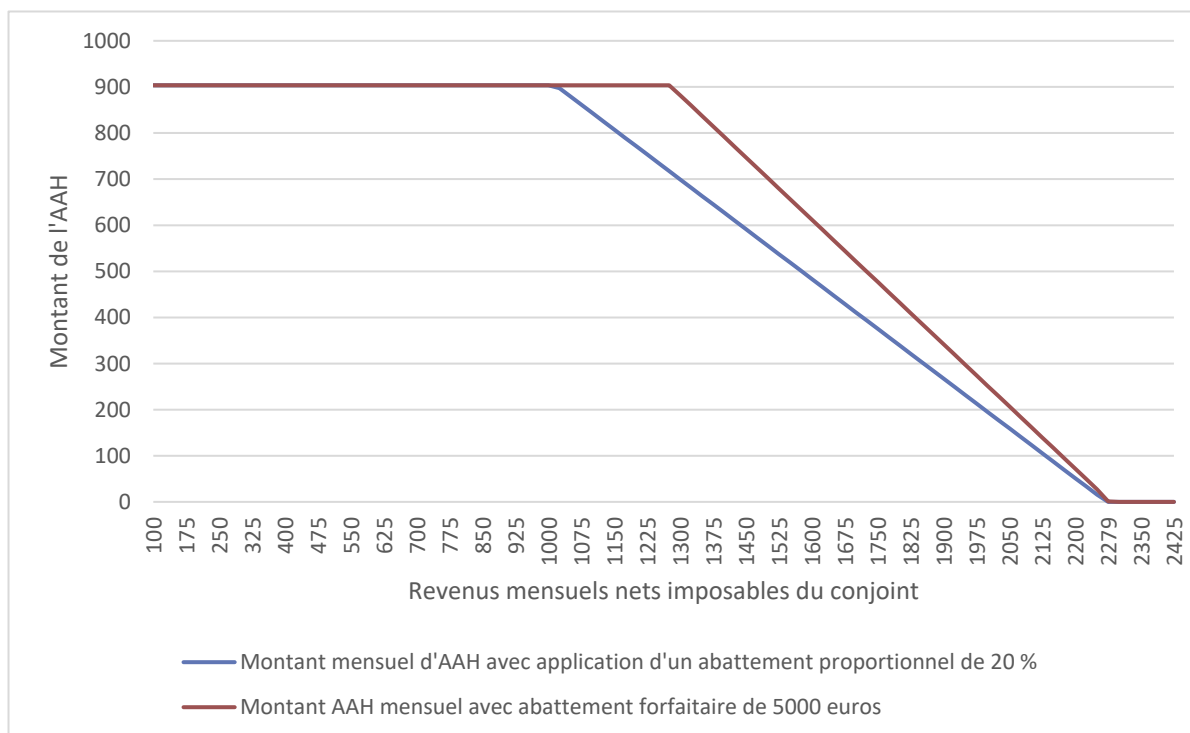
2. Un gain de 110 euros par mois en moyenne pour 120 000 bénéficiaires

La mesure proposée a pour effet de revaloriser le montant d'allocation versée pour 120 000 bénéficiaires en couple à hauteur de 110 euros en moyenne. Le gain maximum pouvant être tiré de la réforme s'établit à 186 euros par mois.

Avec l'application d'un abattement forfaitaire, le seuil d'écrêtement de l'AAH pour un bénéficiaire inactif en couple sera porté à **1 270 euros par mois**. Le seuil de sortie de l'AAH sera en revanche proche du seuil actuel et s'établira à 2 280 euros par mois.

ÉVOLUTION DU MONTANT D'AAH VERSÉ APRÈS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA RÉFORME POUR UN BÉNÉFICIAIRE INACTIF EN COUPLE SANS ENFANT

(en euros)



Source : commission des finances.

Plus précisément, pour un bénéficiaire inactif en couple sans enfant :

– le gain tiré de la réforme sera compris entre 186 et 100 euros par mois si le conjoint du bénéficiaire perçoit un revenu compris entre 1 231 et 1 760 euros par mois ;

– le gain tiré de la réforme sera compris entre 100 et 50 euros par mois si le conjoint du bénéficiaire perçoit un revenu compris entre 1 750 et 2 000 euros par mois ;

– ce même gain sera enfin compris entre 50 et un euro par mois si le conjoint du bénéficiaire perçoit un revenu compris entre 2 000 et 2 279 euros par mois.

En outre, cette réforme permettra à 60 % des bénéficiaires de l'AAH inactif en couple de percevoir une allocation à taux plein, contre 45 % actuellement.

Il convient de préciser que la mesure proposée par le présent article n'a pas pour incidence de diminuer l'AAH perçue par certains bénéficiaires. Ainsi, parmi les **108 000 bénéficiaires en couple avec des enfants**, l'ensemble de ceux ne percevant pas une allocation à taux plein bénéficieront des effets produits par la création d'un abattement forfaitaire.

Enfin, selon le Gouvernement, le coût de cette réforme s'élève à 185 millions d'euros pour 2022. En conséquence la prévision de dépenses d'AAH, précisée par le projet annuel de performances de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, s'établit à 11,78 milliards d'euros pour 2022.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 20 octobre 2021, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

La [vidéo](#) et le [compte rendu](#) de cette réunion sont disponibles sur le site de l'Assemblée nationale.

Conformément à l'avis favorable du rapporteur la commission a adopté les crédits de la mission. Suivant également l'avis du rapporteur, la commission a adopté, sans modification, l'article 43 du projet de loi de finances rattaché à la mission.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

- **Secrétariat d'État chargé de l'enfance et des familles** : M. Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé, chargé de l'enfance et des familles

- **Secrétariat d'État chargé des personnes handicapées** : Mme Sophie Cluzel, secrétaire d'État auprès du Premier ministre chargée des personnes handicapées, Mme Cécile Courault, directrice de cabinet, M. Maëlig Le Bayon, directeur adjoint de cabinet, chargé du suivi de l'exécution des réformes, Mme Cyrielle Convers, conseillère en charge des relations avec le Parlement et les élus locaux

- **Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté** : Mme Marine Jeantet, déléguée interministérielle

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** : Mme Virginie Lasserre, directrice générale

- **Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)** : M. Vincent Mazauric, directeur général, Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration

- **APF France Handicap** : Mme Pascale Ribes, présidente, Mme Carole Saleres, Conseillère nationale Travail, Emploi, Formation et Ressources

- **Restos du cœur** : M. Louis Cantuel, responsable des relations institutionnelles, M. Yves Mérillon, bénévole chargé des relations institutionnelles

- **Secours catholique** : M. Daniel Verger, responsable du pôle études-recherches-opinion, direction action et plaidoyer – France Europe

- **GIP Enfance en danger** : Mme Michèle Berthy, présidente, M. Jérôme Vincente, directeur général