

N° 1055

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,  
Rapporteur général  
Député

---

**ANNEXE N° 41**

**SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

Rapporteuse spéciale : MME STELLA DUPONT

Députée

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017</b> .....	5
<b>I. UNE MISSION DONT L'EXÉCUTION EST INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉE</b> ...	5
A. 1,21 MILLIARD D'EUROS OUVERTS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE.....	5
B. L'ABSENCE DE PILOTAGE DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION.....	7
<b>II. LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ DE L'ÉTAT, PORTÉE PAR LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS</b> .....	10
A. LE PROGRAMME 304 : L'ESSOR DE LA PRIME D'ACTIVITÉ .....	10
1. La croissance des dépenses d'insertion et de lutte contre la pauvreté .....	10
2. Près de 5,3 milliards d'euros pour la prime d'activité .....	11
3. D'autres dotations sous tension .....	11
B. LE PROGRAMME 157 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES D'AAH .....	12
C. LE PROGRAMME 137 : UNE RELATIVE STABILITÉ DANS LES DÉPENSES, MALGRÉ UNE SOUS-CONSOMMATION BUDGÉTAIRE IMPORTANTE .....	14
D. LE PROGRAMME 124, UN PROGRAMME SUPPORT SOUS TENSION ...	15
<b>SECONDE PARTIE : ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE DEUX AIDES RÉCENTES</b> .....	17
<b>I. LE FINANCEMENT DU PARCOURS DE SORTIE DE PROSTITUTION</b> .....	17
A. LA NÉCESSITÉ D'UN ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES VICTIMES DE LA PROSTITUTION .....	17
1. Le parcours de sortie, aboutissement d'un travail parlementaire .....	17
2. Un premier bilan, deux ans après l'adoption de la loi .....	19

B. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN VUE D'UNE MEILLEURE INSERTION SOCIALE .....	20
1. Renforcer la coordination des acteurs des commissions départementales.....	20
2. Renforcer les moyens humains et financiers des associations agréées.....	24
3. Mieux accompagner les personnes dans leur parcours d'insertion.....	27
4. Évaluer l'application de la loi dans son ensemble .....	28
<b>II. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE (ARFS).....</b>	<b>30</b>
A. UN DISPOSITIF QUI N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC .....	30
1. Une aide attendue de longue date .....	30
2. Aucune dépense budgétaire depuis sa création.....	31
B. DES BLOCAGES À LEVER.....	31
1. L'absence de convention signée entre l'État et la Caisse des dépôts pour le financement.....	32
2. Les conditions d'octroi restrictives et le faible montant de l'aide peuvent justifier le faible nombre de demandes .....	33
3. Un dispositif de renouvellement voué à l'échec .....	35
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION.....</b>	<b>37</b>
<b>PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ....</b>	<b>39</b>

## PREMIÈRE PARTIE : L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2017

### I. UNE MISSION DONT L'EXÉCUTION EST INSUFFISAMMENT MAÎTRISÉE

#### A. 1,21 MILLIARD D'EUROS OUVERTS EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE

La loi de finances initiale pour 2017 a doté la mission de près de 17,8 milliards d'euros en AE et en CP, en légère augmentation par rapport à la dotation pour 2016. Pourtant, **l'exécution pour 2017 dépasse largement la prévision et comptabilise 18,98 milliards d'euros en AE et 19,02 milliards d'euros en CP.** L'insuffisante dotation a nécessité une ouverture de crédits lors de la seconde loi de finances rectificative pour 2017 <sup>(1)</sup>.

#### EXÉCUTION 2017 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts	Exécution 2017
304	AE	5 701,72	+ 846,6	6 548,32	6 546,04
	CP	5 701,72	+ 846,6	6 548,32	6 546,35
157	AE	10 606,03	+ 372,3	10 978,33	10 978,16
	CP	10 606,03	+ 374,68	10 980,71	10 980,27
137	AE	29,77	- 3,31	26,46	21,45
	CP	29,77	- 3,31	26,46	22,29
124	AE	1 487,91	- 38,01	1 449,90	1 438,18
	CP	1 507,81	- 28,3	1 479,51	1 470,33
Total	AE	<b>17 825,43</b>	<b>+ 1 177,58</b>	<b>19 003,01</b>	<b>18 983,83</b>
	CP	<b>17 845,32</b>	<b>+ 1 189,67</b>	<b>19 035,00</b>	<b>19 019,25</b>

Source : Commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2017.

À périmètre courant, les crédits de la mission sont stables, voire en légère diminution par rapport à l'exécution 2016 (19,07 milliards d'euros en CP). Cette stabilité cache des mesures de périmètre conséquentes intervenues en loi de finances pour 2017, telles que le transfert à l'assurance maladie du financement des ESAT (1,4 milliard d'euros). **À périmètre constant, en revanche, on constate une augmentation des crédits consommés de 1,18 milliard d'euros (+ 6,6 %).**

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

**COMPARAISON 2016-2017 DES DÉPENSES DE LA MISSION**

(en millions d'euros)

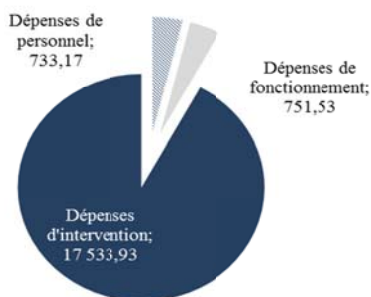
	Périmètre courant			Périmètre constant (2017)		
	Exéc. 2016	Exéc. 2017	Évolution 2016-2017	Exéc. 2016	Exéc. 2017	Évolution 2016-2017
<b>Programme 304</b>	5 460,11	6 546,35	19,9 %	5 672,92	6 546,35	15,4 %
<b>Programme 157</b>	12 115,88	10 980,27	- 9,4	10 666,57	10 980,27	2,9 %
<b>Programme 137</b>	22,68	22,29	- 1,7 %	22,68	22,29	- 1,7 %
<b>Programme 124</b>	1 477,83	1 470,33	- 0,5 %	1 479,14	1 470,33	- 0,6 %
<b>Total mission</b>	19 076,49	19 019,25	- 0,3 %	17 841,30	19 019,25	6,6 %

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017.

Comme l'illustre le graphique ci-dessous, cette mission finance essentiellement des dépenses d'intervention, au premier rang desquelles l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité.

**RÉPARTITION DES CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR TITRE EN 2017**

(en millions d'euros)



Source : d'après le rapport annuel de performances pour 2017.

Dans son rapport sur *La situation et les perspectives des finances publiques*, publié en juin 2017, la Cour des comptes a souligné que la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* était l'une des principales causes de « dérapage budgétaire » sur l'année 2017, en raison de la sous-budgétisation de ces deux prestations. La Cour estimait alors que le risque de dépassement sur cette mission était compris entre 0,6 et 0,8 milliard d'euros sur les 4,2 milliards d'euros de sous-budgétisations identifiées sur l'ensemble du budget de l'État.

L'estimation de la Cour, déjà alarmante, était pourtant en deçà de la réalité, puisque ce sont 1,21 milliard d'euros supplémentaires qu'il a fallu ouvrir en AE et en CP sur cette mission en cours d'exercice.

## B. L'ABSENCE DE PILOTAGE DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION

Parmi les critiques récurrentes de la Cour des comptes, **les 29 dépenses fiscales rattachées à cette mission ne font pas l'objet d'un pilotage suffisant** : « non seulement aucune réflexion structurée n'a été menée depuis plusieurs années mais aucune conférence fiscale ne s'est tenue en 2017 » <sup>(1)</sup>.

Cette situation est particulièrement préjudiciable compte tenu des masses financières en jeu : près de 13,7 milliards d'euros en exécution 2017. Neuf sont rattachées au programme 304 et atteignent un manque à gagner estimé à 4,7 milliards d'euros pour 2017. Vingt <sup>(2)</sup> sont rattachées au programme 157 pour près de 9 milliards d'euros en 2017.

### DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)

Numéro	Impôt	Bénéficiaire	Dépense fiscale	Prév. coût 2017
120202	IR	Ménages	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 905
110203	IR	Ménages	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 200
110110	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	580
110102	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	547
120501	IR	Ménages	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles	250
110107	IR	Ménages	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	110
210308	IR-IS	Entreprises	Crédit d'impôt famille	109
110223	IR	Ménages	Réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ou d'attributions de biens ou de droits ou sous forme de capital se substituant à des rentes	47
100202	IR	Ménages	Abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal	7
<b>Total</b>				<b>4 755</b>

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 sur la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, page 6.

(2) Sur les 20 dépenses fiscales rattachées au programme 157, quatre sont des dépenses fiscales sur impôts locaux, prises en charge par l'État. Elles sont indiquées en italique dans le tableau correspondant.

**DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 157**

*(en millions d'euros)*

<b>Numéro</b>	<b>Impôt</b>	<b>Bénéficiaire</b>	<b>Dépense fiscale</b>	<b>Prév. coût 2017</b>
120401	IR	Ménages	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 060
070101	TH	Ménages	<i>Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste</i>	1 647
730203	TVA	Entreprise	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	890
730219	TVA	Entreprises	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles	770
110104	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	390
100201	IR	Ménages	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	317
110213	IR	Ménages	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	288
110109	IR	Ménages	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	135
120205	IR	Ménages	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	125
050201	TFPB	Ménages	<i>Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans</i>	118
520201	DM	Ménages	Abattement effectué sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier, légataire ou donataire handicapé physique ou mental	70
120206	IR	Ménages	Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles	66
050101	TFPB	Ménages	<i>Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste</i>	26
120142	IR	Ménages	Exonération de la prise en charge directe à titre de pensions alimentaires des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement : des ascendants privés de ressources suffisantes par leurs enfants ou petits-enfants et des enfants majeurs infirmes dénués de ressources par leurs parents	15
150117	Plus-values	Ménages	Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites	10
100105	IR	Ménages	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	2
180101	BIC	Entreprises et ménages	Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité	1
970101	Taxe voiture polluante	Ménages	Exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules à carrosserie « Handicap » et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires de la carte d'invalidité	ε
150121	Plus-values	Ménages	Exonération des plus-values immobilières réalisées par les personnes âgées ou handicapées à l'occasion de la cession de leur ancienne résidence principale avant leur entrée dans un établissement médicalisé	nc
050202	TFPB	Entreprises	<i>Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées</i>	<i>Nc [42] <sup>(1)</sup></i>
<b>Total</b>				<b>8 972</b>

Source : commission des finances.

(1) Lorsqu'une dépense fiscale est non chiffrable, le montant pris en compte correspond au dernier chiffre connu.



Aussi, sur les quatre recommandations de la Cour à propos de cette mission, trois concernent le suivi des dépenses fiscales. La Cour invite ainsi le Gouvernement à :

*« – clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance ;*

*« – analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État, des collectivités territoriales et des régimes sociaux ;*

*« – effectuer une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission »* que sont l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (4,06 milliards d'euros en 2017), l'exonération de l'impôt sur le revenu des prestations familiales, de l'AAH, de l'aide pour l'emploi d'une assistante maternelle et de la prestation d'accueil du jeune enfant (1,9 milliard d'euros), ainsi que l'exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,6 milliard d'euros).

Votre Rapporteuse spéciale envisage d'étudier plus spécifiquement ces dépenses fiscales en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2019.

## II. LA CROISSANCE DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ DE L'ÉTAT, PORTÉE PAR LA PRIME D'ACTIVITÉ ET L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

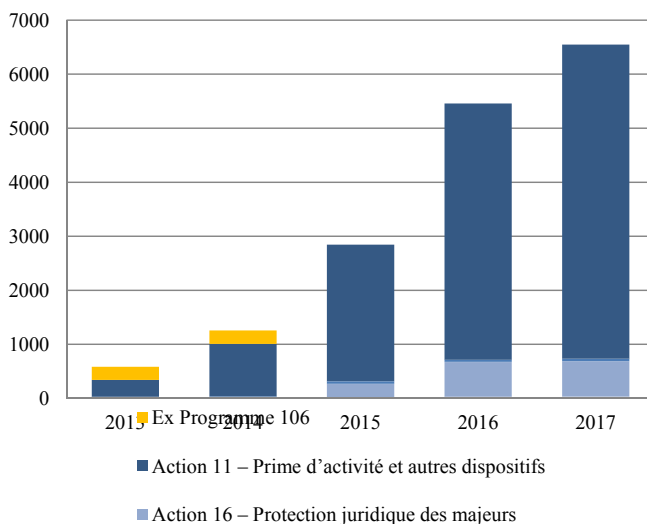
### A. LE PROGRAMME 304 : L'ESSOR DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

#### 1. La croissance des dépenses d'insertion et de lutte contre la pauvreté

Comme l'illustre le graphique ci-après, la croissance des dépenses du programme 304 est considérable sur les cinq dernières années. En 2013, ce programme ne portait que 340 millions d'euros en exécution ; en 2017, ce sont 6 546 millions d'euros qui ont été consommés en CP.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 304 DEPUIS 2013

(en millions d'euros)



Source : d'après les documents budgétaires.

Cette évolution s'explique en partie par la suppression du programme 106 dont les crédits ont abondé les actions 16 et 17 du programme 304 à compter de l'exercice 2015, mais surtout par l'essor de l'action 11 qui a financé le RSA activité puis la prime d'activité. La diminution des recettes du Fonds national des solidarités actives (FNSA) en 2014 et 2015 puis sa suppression en loi de finances initiale pour 2017 ont également reporté la charge sur ce programme (205 millions d'euros).

Sans changement de périmètre, la consommation de crédits sur ce programme augmente de plus de 15 % entre 2016 et 2017.

## 2. Près de 5,3 milliards d'euros pour la prime d'activité

La croissance des dépenses s'explique principalement par la progression de l'action 11, concernant **la prime d'activité et autres dispositifs, qui atteint 5,8 milliards d'euros en exécution 2017, soit un milliard de plus qu'en 2016**. Cette dépense a été largement sous-estimée lors de la loi de finances initiale pour 2017, nécessitant une ouverture de crédits à hauteur de 840,5 millions d'euros en AE et 839,5 millions d'euros en CP en loi de finances rectificative pour assurer le financement du dispositif.

**C'est essentiellement cette montée en charge de la prime d'activité qui explique la hausse de la consommation de crédits : la dépense s'établit à 5,3 milliards d'euros pour 2017, soit 1,2 milliard de plus qu'en 2016** (4,1 milliards d'euros). Cette aide, remplaçant le volet « activité » du RSA et de la prime pour l'emploi, est en effet relativement nouvelle (janvier 2016). La direction du budget reconnaît qu'il est encore difficile de prévoir les dépenses, compte tenu de l'élasticité de la prime d'activité à la situation du marché de l'emploi. Un ou deux exercices budgétaires supplémentaires pourraient être nécessaires pour appréhender précisément sa budgétisation.

Aussi – et c'est une bonne nouvelle – c'est l'amélioration sur le marché du travail qui entraîne une augmentation des dépenses de prime d'activité. **Le contexte de reprise économique a conduit à un effectif de 2,77 millions de bénéficiaires en décembre**, soit 6,7 % de plus qu'en 2016. Avec la décre du chômage, le nombre de travailleurs à temps partiel augmente, ce qui entraîne une hausse du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité. Cette dépense de guichet constitue le principal risque de dérapage budgétaire sur cette mission pour 2018.

## 3. D'autres dotations sous tension

L'action 16 *Protection juridique des majeurs* est la deuxième du programme en termes de masse financière. Elle s'établit également sur une tendance haussière, compte tenu du vieillissement démographique.

La budgétisation de cette action est en revanche bien plus précise que sur l'action 11, puisque sur les 650 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, 649,5 millions d'euros ont été consommés. Cette dotation a permis le financement de 373 774 mesures de tutelle des services mandataires et de 77 449 mesures prises en charge par des mandataires exerçant à titre individuel.

En outre, pour la première année, 3,2 millions d'euros ont permis de financer des mesures d'information et de soutien des tuteurs familiaux. Votre Rapporteuse spéciale considère que ce soutien est indispensable et souhaiterait que cette dotation soit pérennisée afin de permettre aux associations de développer ce service.

L'action 17, *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables*, est caractérisée par une sous-budgétisation importante,

supérieure en 2017 à celle de 2016 : pour 31 millions d’euros prévus en LFI pour 2017, 34 millions d’euros en AE et 35 en CP ont été consommés sur l’exercice. **Les dépenses d’intervention recouvrent à titre principal la contribution de l’État au dispositif d’accueil et d’orientation des mineurs isolés étrangers (MIE), qui atteint 20,1 millions d’euros en 2017, soit 19 % de plus qu’en 2016.** Doté en LFI de 15,3 millions d’euros, le dispositif a bénéficié en cours de gestion des reports de crédits 2016 sur 2017 au titre du programme 304 à hauteur de 4,9 millions d’euros.

Compte tenu du nombre de mineurs non accompagnés accueillis (estimation de 25 000 personnes en 2017), une mission de réflexion est menée par l’Assemblée des départements de France et les corps d’inspection pour mieux répartir le financement de la prise en charge de ces personnes entre l’État et les départements, sollicités au titre de l’aide sociale à l’enfance. Dès la loi de finances initiale pour 2018, l’État a consenti à un effort sans précédent, prévoyant 132 millions d’euros pour ce dispositif, soit bien plus que les 20,1 millions d’euros exécutés en 2017.

Votre Rapporteur spéciale considère que ce soutien de l’État aux départements est indispensable et mériterait d’être conforté, afin de pouvoir accueillir les mineurs étrangers sur le territoire dans de meilleures conditions tout en permettant une prise en charge effective. Il est toutefois essentiel pour votre Rapporteur que ces enfants soient pris en charge par le dispositif de l’aide sociale à l’enfance, prouvant qu’ils sont considérés avant tout comme des enfants plutôt que comme des étrangers.

**Comme en 2016, l’action 18 consacrée au financement de l’aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d’origine (ARFS), abondée à hauteur de 10 millions d’euros (contre 60 en 2016), n’a fait l’objet d’aucune dépense.** D’après le rapport annuel de performances, seules 16 personnes en auraient demandé le bénéfice. Cette situation a conduit la Rapporteur spéciale à s’interroger sur les contours du dispositif : ses conclusions font l’objet d’un point d’évaluation dans la seconde partie du présent rapport.

## **B. LE PROGRAMME 157 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES D’AAH**

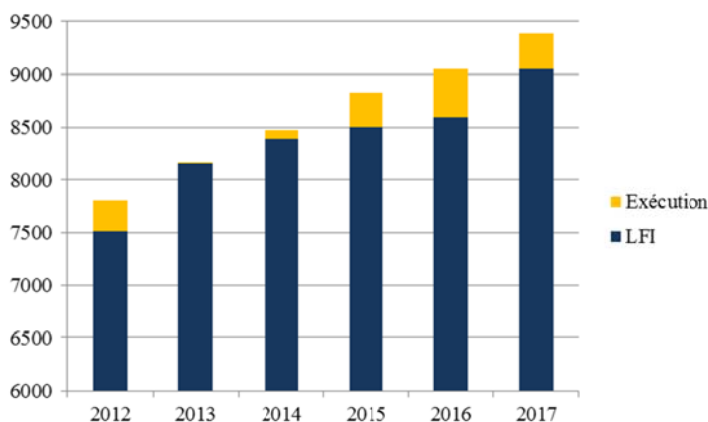
Le programme 157 *Handicap et dépendance* vise à permettre aux personnes handicapées et aux personnes âgées en perte d’autonomie de choisir librement leur mode de vie. Il ne regroupe pas l’ensemble de la politique du handicap mais finance les ressources d’existence et des mécanismes d’accompagnement vers l’activité professionnelle. Le périmètre de ce programme a été modifié en loi de finances pour 2017, avec le transfert à l’assurance maladie du financement des ESAT (1,4 milliard d’euros).

Compte tenu de la nouvelle maquette budgétaire depuis le projet de loi de finances pour 2017, les trois principales dépenses du programme sont désormais inscrites à l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées*.

**Comme chaque année, la dotation initiale au titre de l'AAH (9,05 milliards d'euros en CP) a été inférieure à la consommation réelle (9,4 milliards d'euros),** faisant apparaître une sous-budgétisation de l'ordre de 337 millions d'euros, rendant nécessaire une ouverture de crédits en loi de finances rectificative de fin d'année. Les dépenses d'AAH ont ainsi progressé de 3,5 % en 2017.

#### CRÉDITS RELATIFS À L'AAH DEPUIS 2012

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires.

Le nombre de bénéficiaires de l'AAH augmente chaque année pour atteindre 1 093 681 bénéficiaires en 2017. Le nombre de personnes handicapées dont le taux d'incapacité est le plus faible (soit moins de 80 %) est celui qui augmente le plus, ce qui pourrait traduire un report des dépenses du RSA sur l'AAH compte tenu des difficultés des départements. Par ailleurs, l'impact des mesures nouvelles est également à noter, du fait de la réforme des retraites et de la fin de l'obligation de recours préalable à l'allocation de solidarité aux personnes âgées pour les bénéficiaires ayant atteint l'âge de départ à la retraite <sup>(1)</sup>.

Dans sa note sur l'analyse de l'exécution budgétaire (NEB), la Cour des comptes souligne « *l'effort significatif* » du Gouvernement pour la prévision 2018 en matière d'AAH : les crédits inscrits en PLF, à hauteur de 9,7 milliards d'euros correspondent à la prévision de la Caisse nationale des allocations familiales

---

(1) L'article 87 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 prévoit de permettre aux bénéficiaires de l'AAH 1 de continuer à percevoir leur allocation lorsqu'ils atteignent l'âge légal de départ à la retraite, sans avoir à effectuer des démarches pour bénéficier de l'allocation de solidarité pour les personnes âgées (ASPA).

(CNAF). Aussi, la Cour ne réitère pas son habituelle recommandation en faveur d'une meilleure prévision budgétaire de l'AAH.

La seconde dépense de l'État en faveur des personnes handicapées est la disposition de l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). Le coût pour l'État s'élève à 1,31 milliard d'euros en 2017, soit 4,6 % de plus qu'en 2016 (1,28 milliard d'euros).

Pour la première fois en 2017, un montant de 4,6 millions d'euros en AE et CP a été délégué aux agences régionales de santé (ARS) pour la **mise en œuvre du dispositif d'emploi accompagné des personnes en situation de handicap**. Ce dispositif vise à soutenir non seulement le travailleur handicapé, mais aussi son employeur pour faciliter le maintien dans l'emploi de la personne. La consommation des crédits par les ARS pour 2017 s'élève à 3,63 millions d'euros, soit 73 % des crédits délégués, en raison des délais relatifs à la procédure de sélection des gestionnaires de dispositifs et à la procédure de conventionnement préalable au versement des crédits aux gestionnaires des dispositifs.

### C. LE PROGRAMME 137 : UNE RELATIVE STABILITÉ DANS LES DÉPENSES, MALGRÉ UNE SOUS-CONSOMMATION BUDGÉTAIRE IMPORTANTE

Sur le programme *Égalité entre les femmes et les hommes*, 21,45 millions d'euros en AE et 22,3 millions d'euros en CP ont été consommés sur les 29,77 millions d'euros prévus en LFI pour 2017. Ce programme représente moins de 0,2 % des crédits de la mission.

Si cette consommation de crédits est bien en deçà des prévisions de la loi de finances initiale, on note une relative stabilité des dépenses de ce programme sur les cinq dernières années.

#### PROGRAMME 137 : ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Action	Intitulé de l'action	2013	2014	2015	2016	LFI 2017	2017
11	Égalité professionnelle	2,25	1,87	1,87	4,39	5,6	3,71
12	Prévention et lutte contre les violences	16,06	14,46	14,54	14,73	16,3	15,13
13	Soutien du programme	0,51	1,21	1,4	0,63	1	0,7
14	Expérimentations	4,36	3,39	3,39	0	0,02	0
15	Prévention et lutte contre la prostitution		2,03	2,18	2,91	6,8	2,75
	<b>Total</b>	<b>23,18</b>	<b>22,96</b>	<b>23,38</b>	<b>22,66</b>	<b>29,8</b>	<b>22,29</b>

Source : d'après les documents budgétaires.

Les deux principaux postes de dépenses du programme 137 sont les actions de prévention et de lutte contre les violences sexistes (15,13 millions

d'euros de CP en exécution) et contre la prostitution et la traite des êtres humains (2,75 millions d'euros en exécution).

L'action 15, *Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains*, était dotée en LFI de 6,83 millions d'euros en AE et CP, mais n'affiche en exécution que 2,52 millions d'euros en AE et 2,75 en CP. Cette sous-exécution significative a conduit la Rapporteuse à s'interroger sur la mise en œuvre de la loi sur la lutte contre la prostitution de 2016 dans la seconde partie du présent rapport.

#### D. LE PROGRAMME 124, UN PROGRAMME SUPPORT SOUS TENSION

Le programme 124 est le programme support des missions *Solidarité, Santé et Sport*. Au total, quinze programmes de politiques publiques partenaires d'autres ministères bénéficient d'un déversement sortant du programme 124. Contrairement aux trois programmes précédents mis en œuvre par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ce programme est géré par la direction des finances, des achats et des services au secrétariat général des affaires sociales.

##### VARIATION DES DÉPENSES PAR TITRE SUR LE PROGRAMME 124 ENTRE 2016 ET 2017

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2016	2017	variation (en %)	2016	2017	variation (en %)
<b>Titre 2 – Dépenses de personnel</b>	723,59	733,17	+ 1,32	723,59	733,17	+ 1,32
<b>Titre 3 – Dépenses de fonctionnement</b>	714,72	695,07	- 2,75	739,47	727,92	- 1,58
<b>Titre 5 – Dépenses d'investissement</b>	0,65	0,73	+ 12,31	0,99	0,62	- 37,37
<b>Titre 6 – Dépenses d'intervention</b>	13,54	9,21	- 31,98	13,78	8,62	- 37,45
<b>Total</b>	1 452,5	1 438,18	- 0,99	1 477,83	1 470,33	- 0,51

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

La LFI pour 2017 prévoyait des crédits de 1 487,91 millions d'euros en AE et 1 507,8 millions d'euros en CP. Le solde des mouvements intervenus au titre de l'exercice 2017 s'élève à - 38,01 millions d'euros en AE et - 28,3 millions d'euros en CP, témoignant de la contribution de ce programme support à la diminution de la dépense publique. La consommation est finalement légèrement inférieure aux prévisions, à hauteur de 1 438,18 millions d'euros en AE et 1 470,33 millions d'euros en CP.

La réalisation des emplois sur ce programme atteint 10 070 ETPT en 2017, soit une sous-consommation du plafond de 186 ETPT et une diminution des effectifs de 67 ETPT par rapport à l'exécution 2016. Les dépenses de personnel augmentent cependant légèrement, passant de 723 à 733 millions d'euros

entre 2016 et 2017, en raison notamment de mesures générales (augmentation du point d'indice de la fonction publique) et catégorielles (application du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations »).

Concernant les opérateurs, la subvention aux 17 ARS, prévue par l'action 17 de ce programme, est la principale contributrice aux efforts d'économie du programme. La consommation sur cette action est très inférieure aux prévisions initiales (604,3 millions d'euros en AE et CP en LFI 2017 contre une exécution de 552,9 millions d'euros). D'après les auditions conduites par votre Rapporture spéciale en octobre 2017, **la sous-exécution du plafond d'emploi des ARS (inférieure de 187 ETPT par rapport aux prévisions de la LFI) tient surtout à l'insuffisance des crédits pour y pourvoir**. En effet, les ARS n'ont pas réussi à recruter jusqu'au plafond d'emploi qui leur était ouvert. Sur ce motif, il a été jugé qu'il s'agissait d'une vacance structurelle. Cette « vacance structurelle sous plafond » est en réalité une impossibilité de recrutement parce qu'il n'y avait pas la masse salariale correspondante.

La trésorerie de ces opérateurs, dont le montant pouvait justifier des diminutions de subvention il y a quelques années, ne permet désormais de faire face à seulement 14 jours de dépenses de fonctionnement – soit une durée inférieure au seuil prudentiel de 20 jours déterminé par la DFAS.



## SECONDE PARTIE : ÉVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE DEUX AIDES RÉCENTES

### I. LE FINANCEMENT DU PARCOURS DE SORTIE DE PROSTITUTION

#### A. LA NÉCESSITÉ D'UN ACCOMPAGNEMENT DES PERSONNES VICTIMES DE LA PROSTITUTION

##### 1. Le parcours de sortie, aboutissement d'un travail parlementaire

La loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées<sup>(1)</sup> est l'aboutissement d'une prise de conscience de la société française et un renversement du paradigme. La lutte contre la traite des êtres humains et le proxénétisme doit constituer une véritable priorité, les personnes prostituées étant dans leur grande majorité victimes d'exploitation sexuelle.

Le constat dressé par le rapport d'information<sup>(2)</sup> de M. Guy Geoffroy sur la prostitution en France en 2010 a abouti à l'adoption d'une résolution<sup>(3)</sup> de l'Assemblée nationale en 2011, réaffirmant la position abolitionniste de la France en matière de prostitution.

Ce travail s'est poursuivi sous la XIV<sup>e</sup> législature : les propositions du rapport d'information<sup>(4)</sup> de Mme Maud Olivier au nom de la délégation aux droits des femmes ont abouti au dépôt d'une proposition de loi en 2013, dont l'examen s'est poursuivi jusqu'à son adoption en avril 2016.

Cette loi n'est pas seulement une loi de pénalisation des clients : elle ouvre de nouveaux droits aux personnes victimes du système prostitutionnel, reconnaissant leur très grande vulnérabilité.

Le présent rapport n'a pas vocation à proposer une évaluation de cette loi sous tous ses aspects mais de faire un premier point sur son volet « protection des victimes », et notamment la création du parcours de sortie de la prostitution. D'après les informations transmises par Mme Agnès Buzyn, ministre des solidarités et de ma santé, lors de la commission d'évaluation des politiques publiques du 31 mai dernier, le rapport d'évaluation de la loi devrait paraître au mois d'octobre 2018.

---

(1) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032396046&categorieLien=id>

(2) Disponible en téléchargement : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rap-info/i3334.asp>

(3) Disponible en téléchargement : <http://www.assemblee-nationale.fr/13/ta/ta0782.asp>

(4) Disponible en téléchargement : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1360.asp>

Le parcours de sortie de la prostitution, précisé à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, vise à permettre à « *toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme (CASF) et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle [...] d'accéder à des alternatives à la prostitution* » grâce à :

- l'accompagnement d'une association agréée ;
- une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) pour les personnes qui ne sont pas éligibles au RSA, à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) ou à l'allocation temporaire d'attente <sup>(1)</sup> ;
- la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour d'une « durée minimale de six mois » ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle pour les personnes étrangères.

Il convient de rappeler que les personnes victimes de traite qui portent plainte contre leur réseau peuvent obtenir une carte de séjour spécifique avec la mention « vie privée et familiale » prévue à l'article L. 316-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA). Ce titre de séjour donne droit à l'exercice d'une profession, à l'ouverture des droits à une protection sociale, à l'obtention de l'allocation pour demandeur d'asile, ainsi qu'à une protection policière, en cas de danger, pendant la durée de la procédure pénale <sup>(2)</sup>.

Porter plainte n'est cependant pas simple, compte tenu des menaces que peut constituer un réseau de traite des êtres humains ou en raison des pressions exercées par une communauté.

La loi de 2016 institue également des commissions départementales de lutte contre la prostitution chargées, d'une part, de mettre en place une politique coordonnée d'actions en matière de prévention et de lutte contre la prostitution et d'accompagnement des victimes et, d'autre part, d'examiner les demandes de parcours de sortie.

L'engagement dans ce parcours de sortie de la prostitution est soumis à l'autorisation du préfet après instruction et avis de la commission départementale. Il est **autorisé pour une durée de six mois renouvelable, sans que la durée totale n'excède deux ans**.

Le décret instaurant l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) <sup>(3)</sup> dispose que l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle est d'un montant de **330 euros mensuels pour une personne seule**, auxquels s'ajoutent 102 euros par enfant à charge <sup>(4)</sup>. L'aide est gérée et versée pour le compte de l'État par la Mutualité sociale agricole, liée à l'État par une convention définissant les modalités de gestion de l'aide et le remboursement des dépenses à ce titre.

---

(1) Aide supprimée depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2017.

(2) Article R. 316-7 du CESEDA.

(3) Décret n° 2017-542 du 13 avril 2017 relatif à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2017/4/13/FDFA1703439D/jo/texte>

(4) Article D. 121-12-14 du CASF.

## 2. Un premier bilan, deux ans après l'adoption de la loi

**À la fin de l'année 2017, on ne comptait que 29 parcours de sortie de la prostitution autorisés.** Les données plus récentes transmises lors de la commission d'évaluation des politiques publiques du 31 mai 2018 font état de 64 personnes en parcours de sortie, dont 37 qui bénéficient de l'AFIS. Ce chiffre peut sembler décevant au regard des attentes suscitées chez les personnes concernées.

Cependant, entre l'adoption de la loi et le bénéfice d'un parcours de sortie, il faut compter le temps :

– de parution des décrets, dont le dernier, relatif à l'AFIS, date du 29 novembre 2017 ;

– d'agrément des associations et d'implantation d'associations lorsqu'elles n'existent pas sur un territoire ;

– de création des commissions départementales et d'instruction des dossiers.

Au 31 décembre 2017, 53 associations étaient agréées pour la mise en œuvre du parcours de sortie de prostitution sur 44 départements et 18 commissions départementales étaient installées sous l'autorité des préfets. Lors de la commission d'évaluation des politiques publiques, les données transmises par le secrétariat d'État chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes témoignent d'une amélioration début 2018. À l'heure actuelle, 32 commissions départementales sont mises en place et 22 nouvelles sont prévues pour 2018.

D'un point de vue budgétaire, l'accompagnement social des personnes prostituées ou ex-prostituées est financé sur l'action 15 *Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains* du programme 137, dont les crédits sont retracés dans le tableau suivant :

### FINANCEMENT DE L'ACTION 15 DEPUIS 2015

(en millions d'euros)

	2015	2016	2017	2018
<b>LFI</b>	2,24	4,99	6,63	5,02
<b>Exécution</b>	1,92	2,47	2,75	-

Source : documents budgétaires.

**Cette action existait avant la création du parcours de sortie de la prostitution.**

On observe une nette augmentation de la prévision budgétaire dès 2016 (+ 2,75 millions d'euros par rapport à 2015) puis avec la mise en œuvre de la loi pour l'année 2017 (+ 1,64 million d'euros par rapport 2016).

**Cependant, la consommation des crédits est nettement inférieure à l'engagement initial.** Sur l'exécution 2017, le programme 137 a été, en proportion, le plus affecté par l'effort de redressement des comptes publics : 7,5 millions d'euros soit 25 % des crédits prévus en LFI pour 2017 ont été annulés par le décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017. Ces annulations portaient en grande partie sur cette action : sur les 6,63 millions d'euros prévus, 2,75 millions ont été dépensés. Il s'avère, en définitive, que la mise en œuvre du dispositif de sortie du parcours de prostitution étant décalée dans le temps, le besoin de crédits s'est révélé moindre en 2017.

La prévision pour 2018 dote cette action de 5,02 millions d'euros, soit moins que la prévision 2017 mais bien plus que son exécution, à savoir + 92 %.

Pour le financement de l'AFIS, l'article 7 de la loi de 2016 prévoit la création d'un « fonds pour la prévention de la prostitution et l'accompagnement social et professionnel des personnes prostituées » sur le budget de l'État, auquel seraient affectés des crédits en loi de finances ainsi que les recettes provenant de la confiscation des biens et produits des personnes reconnues coupables de la traite des êtres humains. Les annexes budgétaires ne précisent toutefois pas l'existence de ce fonds ni le fléchage des crédits alloués au parcours de sortie de la prostitution envers les différents dispositifs financés par l'action 15. Ainsi, la nomenclature de l'action n'a pas changé entre 2016 et 2017 malgré la création et le financement du nouveau dispositif d'aide financière.

## **B. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN VUE D'UNE MEILLEURE INSERTION SOCIALE**

### **1. Renforcer la coordination des acteurs des commissions départementales**

D'après les auditions menées par votre Rapporteuse spéciale, les commissions départementales semblent être un bon outil pour coordonner les différents acteurs en vue de lutter contre la prostitution et d'accompagner les victimes.

Présidées par le représentant de l'État dans le département, elles sont composées « *de représentants de l'État, notamment des services de police et de gendarmerie, de représentants des collectivités territoriales, d'un magistrat, de professionnels de santé et de représentants d'associations* », comme le prévoit l'article L. 121-9 du CASF.

Cette composition a été précisée par le décret du 28 octobre 2016 <sup>(1)</sup> afin d'inclure tous les acteurs impliqués dans cette nouvelle politique publique. Outre le magistrat judiciaire, le médecin et les représentants des collectivités territoriales, ces commissions rassemblent de nombreux services de l'État, sous l'impulsion des déléguées départementales aux droits des femmes : la direction départementale de la cohésion sociale, la direction départementale de la sécurité publique, la police judiciaire, la gendarmerie, les services de la préfecture en charge des étrangers, la direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) et les services de l'éducation nationale. Y siègent également des représentants de chaque association agréée dans le département.

Il manque cependant les services du logement. Pour pallier cela, des partenariats ont été noués dans certains départements.

**Votre Rapporteuse spéciale souligne le caractère interministériel de la lutte contre le système prostitutionnel et de la protection des victimes** qui se reflète dans la composition des commissions départementales. Ce portage interministériel nécessite une volonté politique affirmée au niveau national, tout comme dans sa déclinaison au niveau local.

La première commission départementale s'est réunie dans les Alpes-Maritimes dès le mois de mars 2017. D'autres se sont rapidement mises en place, comme celles de la Vienne, de l'Isère, de la Meurthe-et-Moselle, de l'Eure-et-Loir ou de Paris.

Mais le compte n'y est pas : d'après les dernières informations transmises par le secrétariat d'État, seules 32 commissions départementales sont installées. Si certains départements se heurtent à l'absence d'associations agréées sur leur territoire (*cf. infra*), il semble que l'impulsion préfectorale joue également un rôle majeur.

**Votre Rapporteuse spéciale rappelle que la création des commissions départementales est une obligation législative qui incombe aux préfets de département et qu'elle est nécessaire à la mise en œuvre d'une politique concertée. Aucun territoire ne saurait rester à l'écart, l'activité de ces commissions pouvant s'adapter aux besoins locaux.**

**Recommandation n° 1 : accélérer la mise en place des commissions départementales dans tous les territoires.**

Les commissions départementales sont chargées de rendre un avis sur les demandes qui lui sont soumises de mise en place et de renouvellement des parcours de sortie de la prostitution.

---

(1) Décret n° 2016-1467 du 28 octobre 2016 relatif au parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle et à l'agrément des associations participant à son élaboration et à sa mise en œuvre.

Les candidats doivent avoir préalablement cessé toute activité prostitutionnelle. Cette condition *sine qua non* se veut également un message aux réseaux de proxénétisme : ils ne peuvent pas utiliser le parcours de sortie pour inciter des personnes à venir en toute légalité sur le territoire.

Les situations individuelles des personnes qui présentent une demande font l'objet d'une instruction par l'association agréée qui les accompagne. Celle-ci présente les engagements de la personne, les actions prévues dans le cadre du projet d'insertion sociale et professionnelle, leur durée, les résultats attendus ou réalisés et émet un avis sur leur situation.

Les demandes sont examinées par les services de l'État, notamment de la police judiciaire et de la préfecture en charge des étrangers, afin de vérifier que la personne n'a pas d'antécédents judiciaires et qu'un titre de séjour peut être délivré.

Au regard des éléments transmis par les différents services, la commission départementale prononce un avis sur l'octroi, le refus ou l'ajournement de la demande. Cet avis est transmis au préfet, mais ne lie pas sa décision.

**On observe des disparités d'appréciation sur le territoire** : dans certaines commissions, la totalité ou la quasi-totalité des demandes aboutissent (comme en Seine-Saint-Denis où les 15 demandes de parcours ont abouti) ; dans d'autres, elles sont toutes rejetées (comme dans les Hauts-de-Seine ou dans les Alpes-Maritimes), ou ajournées.

Selon M. Mathieu Orsi, conseiller au cabinet du préfet de police de Paris, il semble que, dans certaines préfectures, un « *grain de sable* » dans le dossier, en matière de droit au séjour ou dans le parcours pénal, entraîne un avis défavorable de la commission. Un simple vol à l'étalage peut bloquer une décision.

D'après les auditions menées par votre Rapporteuse spéciale, ce sont les questions de titre de séjour qui s'avèrent être le facteur le plus bloquant. Les cas de refus les plus fréquents seraient des personnes en procédure « Dublin », sous l'effet d'une obligation de quitter le territoire français (OQTF), ou en cours de demande d'asile devant l'OFPRA ou la CNDA, à qui certaines préfectures refusent de délivrer des autorisations provisoires de séjour.

Votre Rapporteuse considère que les personnes victimes de la traite des êtres humains doivent être protégées, conformément à nos engagements internationaux <sup>(1)</sup>, quelle que soit leur situation au regard du droit au séjour.

---

(1) Dans le cadre du Conseil de l'Europe, la convention de Varsovie sur la lutte contre la traite des êtres humains, signée en mai 2005, renforce les obligations des États parties en matière de garantie des droits des victimes de la traite. Son article 14 prévoit notamment que « chaque partie délivre un permis de séjour renouvelable aux victimes », lorsque « leur séjour s'avère nécessaire en raison de leur situation personnelle » ou « en raison de leur coopération avec les autorités compétentes aux fins d'enquête ou de procédure pénale ».

On estime que près de 90 % des personnes prostituées en France sont de nationalité étrangère. L'accompagnement des ex-prostitués dans leur parcours d'insertion et la politique migratoire peuvent entrer en contradiction. Pour autant, compte tenu du nombre de parcours de sortie autorisés, l'afflux généré par ce dispositif en matière de régularisation, craint par certains, est loin de se concrétiser.

Pour éviter des refus ou des ajournements, la commission départementale de Paris organise ainsi des pré-commissions entre les services de la préfecture de Paris, de la préfecture de police et de la police judiciaire, non prévues par les textes réglementaires, afin de lever les doutes qui pourraient se poser sur certains dossiers. Cette pratique a permis d'éviter l'ajournement d'un dossier en raison d'un doute sur un antécédent judiciaire qui s'avérait, après vérification, être le fait d'un homonyme.

Votre Rapporteur spéciale estime qu'il serait utile, pour faciliter la prise de décision des commissions et en vue d'assurer l'équité des décisions, d'élaborer un référencement de type « jurisprudentiel » qui pourrait servir de base aux décisions des commissions départementales.

**Recommandation n° 2 : définir un socle commun, de type « jurisprudentiel », pour les décisions des commissions départementales.**

La coordination des acteurs est l'un des enjeux-clés pour la réussite du parcours de sortie et la lutte contre le système prostitutionnel. D'après Mme Thalia Breton, déléguée régionale aux droits des femmes en Île-de-France, **la principale réussite de cette commission est d'avoir su créer une culture commune entre les services de l'État, les associations et les personnalités qualifiées sur la question de la lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains.**

Pour ce faire, il peut être nécessaire de **former les différents acteurs aux problématiques spécifiques du système prostitutionnel**. Ainsi, la première réunion de la commission départementale à Paris, en juillet 2017, n'a pas donné lieu à l'examen de parcours de sortie, mais à une présentation de l'état des lieux de la prostitution à Paris. La prise de conscience permet un changement de regard sur les personnes prostituées : à la place de la honte, la loi reconnaît que les personnes prostituées sont des victimes qu'il faut soutenir dans leur volonté de sortir de ce système.

**Recommandation n° 3 : déployer des formations pour l'ensemble des professionnels (police, gendarmerie, services de la préfecture, travailleurs sociaux) confrontés à ces problématiques spécifiques.**

Mme Stéphanie Caradec, directrice du Mouvement du Nid, considère également que la coordination des acteurs est l'une des principales forces du dispositif, mais qu'elle pourrait aller plus loin. Après l'accord préfectoral, les associations se retrouvent souvent seules pour accompagner les personnes dans la

recherche d'un logement, de cours de français, d'une formation professionnelle, d'un emploi, etc. Compte tenu de la courte durée d'une autorisation (6 mois), les associations doivent obtenir des résultats rapidement en matière d'insertion. Mme Caradec regrette que le lien qui s'instaure entre associations et services de l'État lors des commissions départementales ne se poursuive pas dans l'accompagnement, afin de créer des synergies.

#### **Recommandation n° 4 : favoriser l'implication des acteurs au-delà des réunions des commissions départementales.**

### **2. Renforcer les moyens humains et financiers des associations agréées**

**Le rôle des associations demeure central dans l'accompagnement des personnes, en amont et tout au long du parcours de sortie.** Les dossiers de demande de parcours de sortie sont élaborés et présentés par les associations agréées. Après l'accord du préfet, ce sont également les associations qui accompagnent au quotidien les personnes concernées dans leurs différentes démarches : trouver un logement, une formation, un emploi, scolariser les enfants, etc.

Pour qu'une commission départementale puisse se réunir, **il faut au préalable que des associations aient été agréées dans le département.** Or, il n'existe pas dans tous les départements des associations structurées d'accompagnement des personnes prostituées.

Le décret du 16 octobre 2016 prévoit que, pour obtenir l'agrément, les associations doivent être « *régulièrement déclarées depuis au moins trois années* » et « *avoir pour activité statutaire de proposer une aide et un accompagnement aux personnes en situation de prostitution, aux victimes de traite des êtres humains, aux femmes victimes de violences, aux personnes en difficulté* »<sup>(1)</sup>. L'association doit également justifier « *d'un engagement de sa part, par délibération de son assemblée générale, de mettre en œuvre une politique de prise en charge globale des personnes en situation de prostitution, [...] dont la finalité est la sortie de prostitution* »<sup>(2)</sup>.

Il ne faudrait pas que ces conditions empêchent l'agrément d'associations, et par répercussion la création des commissions départementales.

Certaines associations, qui étaient opposées à l'esprit de la loi du 13 avril 2016, ne formulent pas de demandes d'agrément quand bien même elles agissent auprès de personnes qui pourraient bénéficier de ce dispositif. Pour les associations agréées, il est délicat de présenter des dossiers dont elles n'assurent pas le suivi. Or l'accompagnement d'une personne en sortie de prostitution nécessite souvent un lien de confiance qui n'est pas toujours « transférable » d'une association à l'autre. La modification des statuts et la délibération en assemblée générale peuvent constituer des freins à une demande d'agrément.

---

(1) Article R. 121-12-1 du CASF.

(2) Article R. 121-12-2 du CASF.



On peut également s’interroger sur la condition de trois années d’existence nécessaire à l’agrément. En Île-de-France, une association a été créée dans le Val-d’Oise, sous l’impulsion des services de la préfecture de région. Il faut ensuite que ces associations *ex nihilo* tissent des liens avec les partenaires locaux et soient en capacité d’ouvrir une permanence pour pouvoir bénéficier de l’agrément.

**Recommandation n° 5 : encourager la création d’associations, en modifiant, si besoin, les conditions d’agrément.**

Malgré la création de ce nouveau dispositif reposant essentiellement sur les associations, le montant des crédits qui leur sont affectés n’a pas augmenté entre 2016 et 2017. Néanmoins, dans la perspective de ce nouveau dispositif, et par anticipation, ces crédits ont augmenté à partir de 2016, représentant, en deux ans, une hausse de plus de 40 %, soit 780 000 euros.

En 2017, sur les crédits de l’action 15, 945 500 euros ont bénéficié aux associations têtes de réseau, telles que l’Amicale du Nid, le Mouvement du Nid ou l’association Accompagnement Lieux d’Accueil (ALC), liées à l’État par conventions triennales. Au niveau déconcentré, 1,8 million d’euros ont permis de soutenir des actions locales de rencontre, d’accueil et d’accompagnement des personnes prostituées sur 62 départements. En 2016, si les crédits aux têtes de réseau étaient inférieurs (329 400 euros en CP), les crédits déconcentrés s’établissaient à 2,6 millions d’euros en CP, permettant de soutenir des actions dans plus de 70 départements <sup>(1)</sup>.

Les associations doivent disposer de financements adaptés pour accompagner les personnes souhaitant sortir de la prostitution. Par exemple, le Mouvement du Nid considère qu’à Paris, une quarantaine de dossiers de personnes qu’il accompagne seraient suffisamment solides pour être présentés en commission départementale. Mais cette association, essentiellement composée de bénévoles, considère qu’elle est **contrainte de réguler les demandes, faute de moyens pour constituer les dossiers et accompagner ces personnes pendant deux ans**. À Paris, seule une travailleuse sociale est salariée. Le poids administratif et les échéances rapprochées (tous les six mois) du parcours de sortie impliquent de rendre prioritaires ces suivis, parfois aux dépens des autres personnes accompagnées.

L’article R. 121-12-2 du CASF précise qu’une association qui demande l’agrément doit justifier « *de moyens humains et matériels lui permettant d’assurer sa mission de mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution* ». Votre Rapporteur spéciale considère que l’État doit veiller à ce que les associations disposent effectivement de ces moyens pour agir. D’après les données transmises à votre Rapporteur, le coût d’un accompagnement sans hébergement est évalué entre 4 500 et 5 000 euros par personne par an pour une association (donc hors AFIS).

---

(1) Données des rapports annuels de performances 2016 et 2017.

La Rapporteuse spéciale s'interroge sur l'incohérence apparente entre le manque de moyens exprimé par les acteurs associatifs et les crédits supplémentaires dédiés à cette action depuis 2015, représentant une hausse en deux ans de 780 000 euros. Au regard du coût d'accompagnement estimé ci-dessus, pour 29 personnes en parcours de sortie au 31 décembre 2017, cela représente un besoin de crédits de l'ordre de 145 000 euros. Naturellement, en matière d'accompagnement, la réflexion ne peut se réduire à un tel calcul mathématique, qui ne peut constituer qu'un indicateur parmi d'autres.

Lier le financement des associations avec pour seul indicateur le nombre de parcours de sortie de prostitution suivis pourrait entraîner l'abandon des publics les plus en difficulté, les plus entravés dans les réseaux. Toutes les personnes accompagnées par les associations ne répondent pas aux critères pour bénéficier d'un parcours de sortie et seuls les dossiers les plus aboutis sont soumis aux commissions. En outre, le parcours de sortie de la prostitution ne se résume pas à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS). Aussi, au vu des spécificités de l'accompagnement de ce public, du manque de moyens exprimé par les associations et du niveau des crédits engagés dans ce dispositif, la Rapporteuse spéciale sera attentive aux conclusions du rapport d'évaluation de cette loi.

En outre, si l'engagement des bénévoles qui donnent temps et énergie pour accompagner les plus vulnérables mérite d'être salué, les contraintes qu'impose la mise en œuvre d'un parcours de sortie de la prostitution ne peuvent pas reposer uniquement sur des bonnes volontés. La mise en place d'une politique structurée d'accompagnement implique l'emploi de travailleurs sociaux dans les associations agréées en nombre suffisant. Votre Rapporteuse spéciale regardera avec attention les conclusions du rapport d'évaluation de la concernant l'adéquation entre les ressources à la disposition des associations, et leurs besoins pour s'inscrire dans ce dispositif.

#### **Recommandation n° 6 : doter les associations de moyens budgétaires et humains adaptés.**

Il revient souvent aux associations d'assurer des actions de formation des professionnels afin de sensibiliser les différents acteurs aux problématiques spécifiques. Ces actions de formation représentent une charge de travail non négligeable, qu'il convient de renforcer.

Les associations participent également aux actions de formation à destination des plus jeunes, généralement dès le collège. Votre Rapporteuse spéciale tient à souligner que la sensibilisation des jeunes face au développement d'un nouveau type de prostitution, en particulier *via* internet et les réseaux sociaux, est indispensable.

#### **Recommandation n° 7 : développer des actions de sensibilisation et de prévention en direction des jeunes.**

### 3. Mieux accompagner les personnes dans leur parcours d'insertion

Le montant de l'AFIS (330 euros par mois pour une personne seule) ne permet pas d'accéder au logement dans le parc privé, encore moins dans les zones tendues.

Les personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution bénéficient d'un accès prioritaire au logement social, prévu à l'article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation. Mais les délais d'obtention d'un logement social, même pour un public prioritaire, sont peu compatibles avec un parcours accordé pour six mois.

Les dispositions réglementaires du code de l'action sociale et des familles prévoient qu'elles peuvent « *notamment bénéficier d'un logement dans le respect des conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, d'un accueil en logement-foyer ou d'un hébergement adapté à sa situation* » (article R. 121-12-11 du CASF).

Si les places d'hébergement réservées aux femmes victimes de violences sont ouvertes aux personnes en sortie de prostitution, elles sont cependant saturées. Rares sont les places d'hébergement auprès des associations ayant une expérience dans le suivi de personnes en sortie de la prostitution.

Une réforme en cours de l'hébergement vise à « *harmoniser les conditions d'accueil* » et « *renforcer la convergence tarifaire des établissements* »<sup>(1)</sup>, par la fixation de tarifs plafonds établie à partir de groupes homogènes d'activité et de missions (GHAM). Pour ce faire, l'article 128 de la loi de finances pour 2018<sup>(2)</sup> a rendu obligatoire la mise en place d'une enquête nationale des coûts et la conclusion de conventionnement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale avec l'État.

Alertée par Mme Hélène de Rugy, directrice de l'Amicale du Nid, votre Rapporteuse spéciale souhaite que les publics spécifiques, tels que les personnes en sortie de la prostitution, appellent un accompagnement particulier qui doit être pris en compte dans ces tarifs. En effet, plusieurs points cruciaux sont à souligner :

– une attention particulière à la sécurité des personnes : les victimes de la prostitution sont souvent menacées par leurs anciens réseaux. Ainsi, plusieurs interlocuteurs ont fait état de « disparition » des ex-prostituées lors de la « mise à l'abri » dans des chambres d'hôtel – ce qui est courant faute de places disponibles en hébergement d'urgence. L'hébergement en chambre d'hôtel n'est pas une solution adéquate pour ce public ;

---

(1) *Projet annuel de performances de la mission Cohésion des territoires, sur le projet de loi de finances pour 2018.*

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

<https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2017/12/30/CPAX1723900L/jo/texte/#JORFARTI000036339330>

– les ex-prostituées ont également des besoins spécifiques en matière d’accompagnement juridique lorsqu’elles portent plainte contre leur réseau, et en matière d’accès aux soins, tant physiques que psychologiques.

**Recommandation n° 8 : fournir aux personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution un hébergement adapté et sûr, et leur garantir un accès prioritaire au logement social.**

Pour les personnes étrangères, le parcours de sortie de prostitution permet la délivrance d’une autorisation provisoire de séjour (APS) « *d’une durée minimale de six mois* », prévue à l’article L. 316-1-1 du code de l’entrée et du séjour des étrangers et du droit d’asile (CESEDA).

La durée minimale prévue par la loi est interprétée comme une durée ferme, et il semble qu’aucune APS d’une durée supérieure à six mois n’ait été délivrée. Une autorisation limitée à six mois peut pourtant constituer une entrave pour l’accès à un logement durable ou à une formation professionnalisante, indispensables à une insertion sociale et professionnelle. Une autorisation provisoire de séjour plus longue pourrait notamment être délivrée dans un second temps, après une première autorisation de six mois et lorsque des progrès en matière d’insertion ont été accomplis.

**Recommandation n° 9 : accorder, comme le prévoit l’article L. 121-9 du code de l’action sociale et des familles, des autorisations provisoires de séjour d’une durée supérieure à six mois aux personnes bénéficiant d’un parcours de sortie de la prostitution, en fonction de l’analyse des situations et des besoins individuels, notamment après une première autorisation de six mois.**

#### **4. Évaluer l’application de la loi dans son ensemble**

Pour mémoire, l’article 22 de la loi de 2016 prévoyait que le Gouvernement remette un rapport au Parlement deux ans après la promulgation de la loi. Il est prévu que ce rapport dresse le bilan :

*« 1° De la lutte contre la traite des êtres humains et le proxénétisme et des actions de coopération européenne et internationale engagées par la France dans ce domaine ;*

*« 2° De la création de l’infraction de recours à l’achat d’actes sexuels prévue au premier alinéa des articles 225-12-1 et 611-1 du code pénal ;*

*« 3° De la mise en œuvre de l’article L. 121-9 du code de l’action sociale et des familles ;*

*« 4° Du dispositif d’information prévu à l’article L. 312-17-1-1 du code de l’éducation ;*

*« 5° Du dispositif de protection prévu à l'article 706-40-1 du code de procédure pénale.*

*« Il présente l'évolution :*

- a) « De la prostitution, notamment sur internet et dans les zones transfrontalières ;*
- b) « De la situation sanitaire et sociale des personnes prostituées ;*
- c) « De la situation, du repérage et de la prise en charge des mineurs victimes de la prostitution ;*
- d) « De la situation, du repérage et de la prise en charge des étudiants se livrant à la prostitution ;*
- e) « Du nombre de condamnations pour proxénétisme et pour traite des êtres humains. »*

Le délai de deux ans étant écoulé, votre Rapporteuse spéciale souhaiterait pouvoir disposer de ce premier bilan. Lors de la commission d'évaluation des politiques publiques du 31 mai 2018, il lui a été confirmé que ce rapport d'évaluation devrait être transmis au Parlement au mois d'octobre 2018. La délégation aux droits des femmes de l'Assemblée nationale entend également s'emparer du sujet d'ici la fin de l'année 2018.

**Recommandation n° 10 : évaluer la mise en œuvre de la loi dans son ensemble.**

## II. L'AIDE À LA RÉINSERTION FAMILIALE ET SOCIALE DES ANCIENS MIGRANTS DANS LEUR PAYS D'ORIGINE (ARFS)

### A. UN DISPOSITIF QUI N'A PAS TROUVÉ SON PUBLIC

#### 1. Une aide attendue de longue date

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) vise surtout les « Chibanis » arrivés en France dans les années 1970, vivant dans des foyers de travailleurs migrants ou en résidences sociales.

Ces immigrés âgés se rendent régulièrement dans leur pays d'origine ou souhaiteraient s'y installer pour leur retraite. Or, certains sont parfois contraints de renoncer à des séjours dans leur pays puisque l'absence du territoire pendant plus de six mois leur fait perdre le bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA - soumise à une condition de résidence de plus de six mois par an en France) et des allocations logement (conditionnées à l'occupation du logement huit mois sur l'année).

Ils se trouvent alors contraints de vivre la moitié de l'année en France, dans des établissements peu adaptés pour les personnes vieillissantes.

Afin de sécuriser les droits sociaux des anciens travailleurs migrants lorsqu'ils effectuent des séjours prolongés dans leur pays d'origine, l'article 58 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable (DALO)<sup>(1)</sup> prévoyait la création de cette aide financière, exclusive cependant des aides au logement et des minima sociaux. Cette aide visait également à faciliter la libération de places dans les foyers de travailleurs migrants ou dans les résidences, qui connaissent une forte demande. En effet, d'après les chiffres transmis par Adoma, le taux d'occupation des foyers est supérieur à 99 %. Pour 7 000 places ouvertes par an, Adoma reçoit en moyenne 7 500 demandes.

Cette disposition n'est devenue effective que huit ans plus tard. Sur recommandation de M. Alexis Bachelay, député, rapporteur d'une mission d'information sur les immigrés âgés en 2013<sup>(2)</sup>, le décret d'application a finalement été publié le 6 octobre 2015<sup>(3)</sup>.

---

(1) Codifié à l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles.

(2) Disponible en téléchargement : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/pdf/rap-info/i1214.pdf>

(3) Décret n° 2015-1239 du 6 octobre 2015 relatif à l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine et à la création d'un fonds de gestion.

## 2. Aucune dépense budgétaire depuis sa création

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine est financée par l'État sur une nouvelle action 18 du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* depuis le projet de loi de finances pour 2016.

### FINANCEMENT DE L'ARFS DEPUIS 2016

(en millions d'euros)

	2016	2017	2018
<b>LFI</b>	60	10	1
<b>Exécution</b>	0	0	-

Source : documents budgétaires

En 2016, la loi de finances prévoyait 60 millions d'euros pour la financer mais 50 millions d'euros (soit 83 % de la somme initialement prévue) ont été annulés par décret dès le mois de juin <sup>(1)</sup>.

En 2017, la prévision initiale a été divisée par six (10 millions d'euros) mais les annexes à la loi de règlement <sup>(2)</sup> ne font état d'aucune dépense.

D'après les informations plus récentes transmises à votre Rapporteure spéciale, à la date du 9 mai 2018,

- 21 aides ont été ou vont être attribuées ;
- 12 ont été rejetées ;
- 4 sont encore en cours d'instruction.

Sur les 16 demandes de renouvellement, seules 8 ont été attribuées.

## B. DES BLOCAGES À LEVER

Le rapport d'information précité de M. Alexis Bachelay estimait qu'en 2013, près de 35 000 immigrants de plus de 65 ans vivaient en France en foyer. Lors de la parution du décret, la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse des dépôts avaient conçu cette aide en vue d'accompagner entre 10 000 et 15 000 personnes. Il semble que cette aide réponde à une véritable demande et que son échec soit dû à des conditions d'octroi et de renouvellement particulièrement restrictives.

---

(1) Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016.

(2) Rapport annuel de performances de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, pour 2017.

## **1. L'absence de convention signée entre l'État et la Caisse des dépôts pour le financement**

L'absence totale de dépenses sur l'action 18 du programme 304 a conduit votre Rapporteuse à s'interroger sur cette aide.

L'article R. 117-13 du CASF prévoit que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) assure, pour le compte de l'État, la gestion de l'ARFS dans les conditions fixées par une convention de gestion. La gestion de l'aide comprend la mise en place du dispositif, l'examen des demandes et le versement des aides.

Un projet de convention de gestion a fait l'objet de nombreux échanges au lancement du dispositif pour aboutir à une version finalisée, signée par la CDC et envoyée à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) en 2016, pour signature par les ministères.

**Dans l'attente de la finalisation de ce conventionnement, la CDC a financé la mise en place de la procédure, ainsi que les premières aides attribuées, dès le mois de mai 2016.**

La convention prête à être signée début 2016 a été ajustée en matière de charge de gestion à plusieurs reprises, au vu des faibles demandes. Aux demandes d'évolution des ministères, la CDC dit « *avoir répondu, en apportant les détails attendus et en ajustant sensiblement les moyens mobilisés aux volumes constatés* ». **Un accord semble avoir été trouvé en février 2018, mais la convention est toujours en attente de validation formelle du côté de l'État.**

L'absence de dépense sur le budget de l'État s'explique donc par l'avance des frais de la Caisse des dépôts. D'après les informations transmises à votre Rapporteuse spéciale, les actions de lancement et de développement du projet ont coûté 205 000 euros pour mettre en place la comptabilité, le système d'information, les supports de communication, le processus d'accompagnement des personnes et la liaison au répertoire national commun de la protection sociale. À ces frais de lancement s'ajoute la rémunération du service de la Caisse des dépôts, fixée à 3 % du montant des prestations servies (soit 2 172 euros pour la première année) dans le projet de convention.

Sur la partie « prestations », la Caisse des dépôts a avancé 58 000 euros (17 800 euros en 2016 et 40 200 euros en 2017). **En l'absence de convention, la Caisse a suspendu le paiement des prestations pour 2018.**

Le rapport annuel de performances pour 2017 précise que « *les dépenses de prestation ainsi que les frais de gestion, portés par la Caisse des dépôts pour les années 2016 et 2017, feront l'objet d'un remboursement sur l'exercice 2018* ». La prévision initiale, d'un million d'euros en loi de finances pour 2018, couvre largement les frais engagés par la Caisse des dépôts.



De toute évidence, votre Rapporteuse spéciale souhaite que cette convention soit signée au plus vite, d'autant plus que le versement de l'aide pour les nouveaux allocataires a été interrompu par la Caisse des dépôts.

**Recommandation n° 11 : valider au plus vite la convention de gestion entre l'État et la Caisse des dépôts afin de maintenir le versement des aides accordées.**

## **2. Les conditions d'octroi restrictives et le faible montant de l'aide peuvent justifier le faible nombre de demandes**

Au-delà des blocages dans le financement de l'aide, le faible nombre de demandes conduit à s'interroger sur le dispositif lui-même. En effet, depuis janvier 2016, seules 37 personnes ont demandé le bénéfice de l'ARFS, alors que les prévisions initiales ciblaient 10 000 à 15 000 demandes sur 5 ans.

Le champ des bénéficiaires potentiels a été drastiquement limité par les conditions d'octroi de l'aide. En effet, elle est ouverte aux ressortissants étrangers<sup>(1)</sup>, en situation régulière, vivant seuls et remplissant les critères suivants :

- être âgé d'au moins 65 ans, ou 60 ans en cas d'inaptitude au travail ;
- avoir fait valoir ses droits aux pensions de retraite ;
- justifier d'une résidence régulière et ininterrompue en France pendant les 15 ans précédant la demande d'aide ;
- être hébergé dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale au moment de la demande ;
- disposer de revenus inférieurs à un plafond de 6 600 euros par an (550 euros/mois).

**Un tiers des demandes a été rejeté** (12 rejets sur 37 demandes). Il est certes difficile d'en tirer des conclusions compte tenu du faible nombre de demandes, mais cela souligne la difficulté à cumuler toutes les conditions. Les motifs principaux de rejet sont le fait de ne pas résider en foyer (4 rejets), les ressources supérieures au plafond (6 rejets) et de ne pas atteindre les quinze années de résidence régulière et ininterrompue en France (2 rejets).

En outre, l'ARFS est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tous minima sociaux. **Lors de l'octroi de la prestation, le demandeur doit s'engager sur l'honneur à respecter des séjours d'une durée supérieure à six mois dans son pays d'origine, sur l'année civile. Cette condition implique le renoncement aux autres aides sociales, notamment l'allocation de solidarité**

---

(1) Les binationaux ne peuvent pas bénéficier de l'ARFS.

**aux personnes âgées (ASPAs) et l'aide personnalisée au logement (APL), dont la plupart des immigrés âgés bénéficient.**

Or, le montant de l'ARFS, versée annuellement, varie entre 600 et 6 600 euros par an<sup>(1)</sup>. Il est dans tous les cas inférieur au montant de l'ASPAs, qui atteint pour une personne seule 9 996 euros annuels (soit 833 euros mensuels)<sup>(2)</sup>. Ce faible montant, inférieur à l'ASPAs, explique principalement la faible demande. Comme le souligne Mme Sylviane Le Saux, directrice de la solidarité et des risques professionnels, « *la plupart des personnes préfère garder l'ASPAs et la condition de résidence de six mois* ».

**Recommandation n° 12 : rapprocher le montant de l'ARFS de celui de l'ASPAs.**

Le nombre de candidats potentiels a été mésestimé. Les personnes visées vivent en France depuis longtemps – une condition de résidence de 15 ans est exigée – ils y ont donc développé des attaches profondes. **La décision de quitter le territoire n'est pas évidente et les liens avec le pays d'origine sont parfois distendus.** Compte tenu de son faible montant, il semble que l'ARFS ne soit pas un facteur déclenchant d'une décision de retour dans le pays d'origine.

Le choix de n'ouvrir cette aide qu'aux personnes vivant seules peut lui aussi être questionné, comme l'a fait le Défenseur des droits dans son avis du 10 mai 2016, à l'occasion de son audition par le rapporteur de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale sur la mise en œuvre des conclusions de la mission d'information sur les immigrés âgés.

**Recommandation n° 13 : ouvrir le bénéfice de cette aide aux personnes vivant en couple.**

Par ailleurs, les bénéficiaires potentiels n'ont peut-être pas eu tous connaissance de ce dispositif. **Aucune campagne d'information spécifique n'a été engagée par l'État lors de la création de cette aide.**

Des campagnes d'information ont été menées dans les foyers de travailleurs migrants et résidences sociales. Cependant, ces informations ont pu conduire à conseiller de ne pas demander l'aide, compte tenu des limites qui la caractérisent, à savoir les conditions d'octroi, son faible montant et les difficultés lors du renouvellement (*cf. infra*). La Caisse des dépôts note un paradoxe : « *la bonne information de ces structures a probablement conduit les gestionnaires, dans leur rôle de conseil, à relayer auprès des bénéficiaires potentiels les*

---

(1) Son montant varie en fonction des ressources du bénéficiaire, qui ne peuvent excéder 6 600 euros par an.

(2) La loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu une revalorisation de l'ASPAs en trois étapes sur deux ans : la première revalorisation de 30 euros par mois est intervenue le 1<sup>er</sup> avril 2018. Des revalorisations de 35 euros mensuels supplémentaires sont prévues en janvier 2019 et 2020.

*difficultés importantes qu'ils pourraient rencontrer pour retrouver une place en foyer ou résidence lors de leur retour ponctuel ».*

**Recommandation n° 14 : lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de l'ARFS.**

En outre, lorsque l'ARFS est versée, dans les deux mois qui suivent la demande, les bénéficiaires doivent rembourser deux mois d'aides au logement – ainsi que deux mois d'ASPA s'ils en bénéficiaient. À défaut de remboursement, c'est à la structure d'hébergement de rembourser les caisses d'allocations familiales. Cette prise en charge n'est pas de nature à inciter les hébergeurs à promouvoir cette aide.

**Recommandation n° 15 : exonérer les bénéficiaires de l'ARFS du remboursement des APL et de l'ASPA pendant les deux mois de l'instruction de la demande.**

**3. Un dispositif de renouvellement voué à l'échec**

Si les conditions d'octroi de l'aide sont déjà très complexes à remplir, **les conditions de renouvellement sont encore plus problématiques.**

La demande d'ARFS doit en effet être renouvelée tous les ans. Lors de la première demande de renouvellement, les conditions sont simplifiées : le demandeur doit fournir un certificat de vie et un titre de séjour en cours de validité. Pour éviter les oublis, la Caisse des dépôts envoie le formulaire de demande, sans qu'il y ait besoin de le solliciter.

La situation se complique lors du deuxième renouvellement. Tout d'abord, le formulaire de demande n'est pas envoyé par la Caisse des dépôts. Afin de ne pas créer une prestation exportable constituant une aide au retour définitif, les pouvoirs publics ont fixé parmi les conditions nécessaires au renouvellement de l'ARFS **la nécessité de rentrer en France au moins une fois par an et être hébergé à cette occasion dans un foyer ou une résidence sociale.** Lors du deuxième renouvellement, le demandeur doit fournir une attestation d'hébergement en foyer ou résidence sociale.

Or, les foyers et les résidences sociales n'ont pas la capacité d'héberger sur une période courte ou très courte les bénéficiaires d'ARFS effectuant un retour en France. Les personnes sont le plus souvent hébergées chez des proches.

Autre incongruité, le demandeur doit également fournir son dernier avis d'imposition, ce qui est contradictoire avec la condition de séjour de plus de six mois par an dans le pays d'origine puisqu'elle implique que le demandeur n'est plus résident fiscal en France.

Par conséquent, **sur les 16 demandes de renouvellement examinées par la Caisse des dépôts en 2018, seules 8 ont été attribuées mais il semble qu'aucune demande de deuxième renouvellement n'ait été validée.** Or celui

qui perd le bénéfice de l'ARFS ne pourra plus bénéficier de l'ASPA dans la mesure où il ne pourra pas justifier d'une présence régulière en France plus de six mois par an.

Selon les informations obtenues de la part de Mme Claire Tarrière-Diop, chef du département d'ingénierie sociale à Adoma, « *l'incertitude liée au renouvellement au bout des deux ans ainsi que le montant de l'aide sont les deux principaux arguments avancés par les résidents pour ne pas solliciter l'aide* ».

**Recommandation n° 16 : aligner les conditions de deuxième renouvellement sur celles du premier renouvellement.**

Plus largement, la Rapporteuse spéciale considère que cette aide ne devrait pas être réservée aux migrants vivant en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale. Elle partage sur ce point l'avis exprimé par le Défenseur des droits le 10 mai 2016. Le fait de réserver cette prestation aux personnes hébergées en foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale, et d'en exclure celles vivant ailleurs (logements classiques, précaires, hôtels, meublés), « *n'est pas compréhensible au regard de la finalité de la prestation et de nature à fonder les critiques développées en 2007 selon lesquelles la mesure viserait principalement à libérer des chambres dans les foyers* »<sup>(1)</sup>.

**Recommandation n° 17 : supprimer la condition de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale pour obtenir le bénéfice de l'ARFS.**

---

(1) Avis du Défenseur des droits, 10 mai 2016, sur le suivi des recommandations du rapport d'information sur les immigrés âgés.

## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa réunion de 13 heures 45, le jeudi 31 mai 2018, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé.*

Le compte rendu de cette réunion est disponible [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

La vidéo de cette réunion peut être consultée [sur le site de l'Assemblée nationale](#).

\*

\* \*



## **PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE**

### **Direction générale de la cohésion sociale**

M. Jean-Philippe Viquant, directeur général

Mme Hélène Furnon-Petrescu, cheffe de service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Mme Martine Jaubert, cheffe du bureau égalité entre les hommes et les femmes dans la vie personnelle et sociale

Mme Mélissa Fort, chargée de mission au bureau égalité entre les hommes et les femmes dans la vie personnelle et sociale

M. François Gautier, chef du bureau des minima sociaux

### **Mouvement du Nid**

Mme Stéphanie Caradec, directrice

### **Caisse des dépôts et consignations**

M. Emmanuel Ballu, directeur de l'établissement de Bordeaux

Mme Sylviane Le Saux, directrice de la solidarité et des risques professionnels

M. Adil Taoufik, chargé de relations institutionnelles

### **Commission départementale – Paris et Île-de-France**

Mme Thalia Breton, directrice régionale aux droits des femmes et à l'égalité à la préfecture de Paris

M. Mathieu Orsi, conseiller au cabinet du préfet de police de Paris

### **Déléguée départementale aux droits des femmes de Maine-et-Loire**

Mme Laëtitia Guilbaud