



N° 3011

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

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 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN,

Rapporteur général

Député

ANNEXE N° 41

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteuse spéciale : MME STELLA DUPONT

Députée

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS | 5 |
| PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS | 7 |
| A. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES</i> | 8 |
| 1. Une hausse importante des crédits alloués à la prime d'activité | 9 |
| 2. Une exécution des crédits alloués à la protection juridique des majeurs dans la lignée de l'exercice 2018 | 10 |
| 3. Une moindre dépense en matière de protection de l'enfance | 11 |
| 4. Des difficultés persistantes en matière d'aide alimentaire..... | 13 |
| 5. La réforme indispensable de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants..... | 16 |
| 6. La montée en charge de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté..... | 18 |
| a. La première année de mise en œuvre de la stratégie | 18 |
| b. La lutte contre les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance, un enjeu majeur .. | 23 |
| B. LE PROGRAMME 157 <i>HANDICAP ET DÉPENDANCE</i> | 25 |
| C. LE PROGRAMME 137 <i>ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES</i> | 28 |
| D. LE PROGRAMME 124 <i>CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE</i> | 30 |
| E. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES DE LA MISSION..... | 31 |
| F. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DE LA MISSION..... | 36 |

| | |
|---|----|
| SECONDE PARTIE : L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA CRISE SANITAIRE EN 2020 | 37 |
| A. L'IMPACT DU CONFINEMENT SUR LA MISSION <i>SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES</i> | 37 |
| 1. La prolongation des droits sociaux et le maintien de la rémunération garantie des travailleurs handicapés | 37 |
| 2. Un panel de mesures visant à répondre aux besoins des ménages de condition modeste | 40 |
| 3. La sollicitation importante des services œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance et de la lutte contre les violences faites aux femmes | 42 |
| B. LES CONSÉQUENCES ENCORE INCERTAINES DU CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE SUR LES DÉPENSES DE LA MISSION | 43 |
| 1. L'impact de la crise sur la prime d'activité | 43 |
| 2. Les effets de la crise sur le RSA et les aides exceptionnelles de fin d'année..... | 47 |
| 3. Une potentielle baisse du coût des dépenses fiscales rattachées à la mission | 48 |
| C. LA MOBILISATION DES FONCTIONS SUPPORTS DES MINISTÈRES SOCIAUX..... | 48 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 51 |
| PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE | 53 |
| ANNEXE : SOURCES UTILISÉES | 55 |

SYNTHÈSE ET RECOMMANDATIONS

L'exécution des crédits sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élève en 2019 à **24,71 milliards d'euros**. Ce résultat est remarquable à double titre : **en augmentation de 4,86 milliards d'euros par rapport à l'année 2018**, la consommation des crédits excède par ailleurs la prévision établie en loi de finances initiale à hauteur de **818,8 millions d'euros**. La revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, intervenue en décembre 2018, en est la principale cause. Le coût de ce dispositif s'établit désormais à **9,57 milliards d'euros**. Avec l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour laquelle **10,33 milliards d'euros** ont été alloués en 2019, ces deux prestations représentent désormais 80,5 % des dépenses de la mission.

▶ Au sein du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, **le déploiement de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a été effectué avec succès**, 104 conventions ayant été signées avec les départements et territoires engagés dans le dispositif.

▶ **La politique d'aide alimentaire pâtit de normes particulièrement complexes**, qui génèrent une insécurité financière croissante pour FranceAgriMer, l'établissement public chargé de l'achat des denrées. Le montant des compensations versées par l'État, au titre des sommes non remboursées par le Fonds européen d'aide aux plus démunis, atteint en 2019 **13 millions d'euros**.

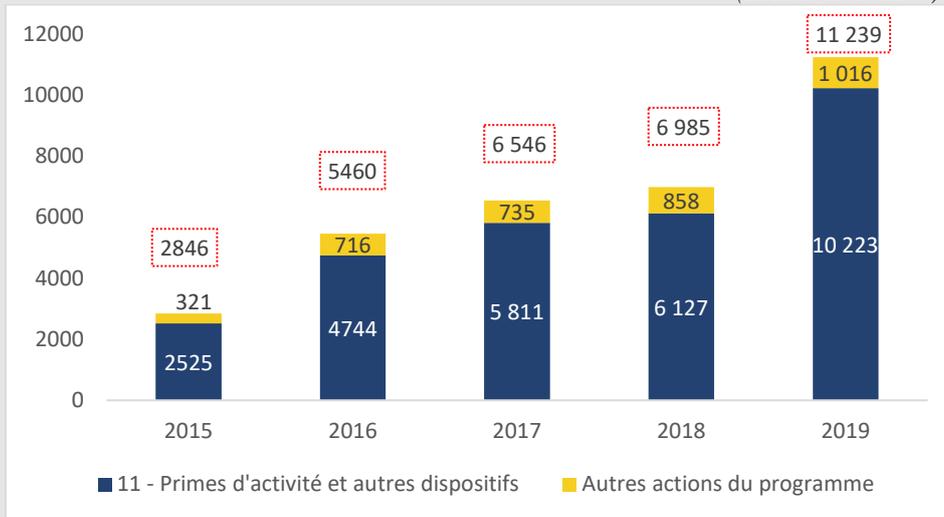
▶ **Les dépenses fiscales de la mission**, dont le coût s'élève à **12,95 milliards d'euros**, font toujours l'objet d'un **pilotage déficient**, découlant d'un partage d'informations insuffisant entre les administrations, et d'une absence de stratégie partagée.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est fortement mobilisée pour répondre à la crise sanitaire et économique qui frappe le pays en ce début d'année 2020. Le Gouvernement est parvenu à **éviter toute rupture de droits pour les bénéficiaires de certaines prestations sociales**, et a défini des mesures exceptionnelles en faveur des foyers modestes. L'effort budgétaire consenti s'élève, à ce stade, à plus de **900 millions d'euros** en 2020. De surcroît, le budget de la mission est dépendant du contexte macroéconomique. L'évolution de nombreux postes de dépenses, au premier rang desquels la prime d'activité, **demeure encore imprévisible**.

La rapporteure estime qu'une **attention particulière doit être prêtée à l'aide alimentaire**, qui connaît actuellement une hausse importante du nombre de ses bénéficiaires. Une réflexion doit également être engagée afin de **renforcer les dispositifs de soutien dont bénéficient les jeunes en situation de précarité**.

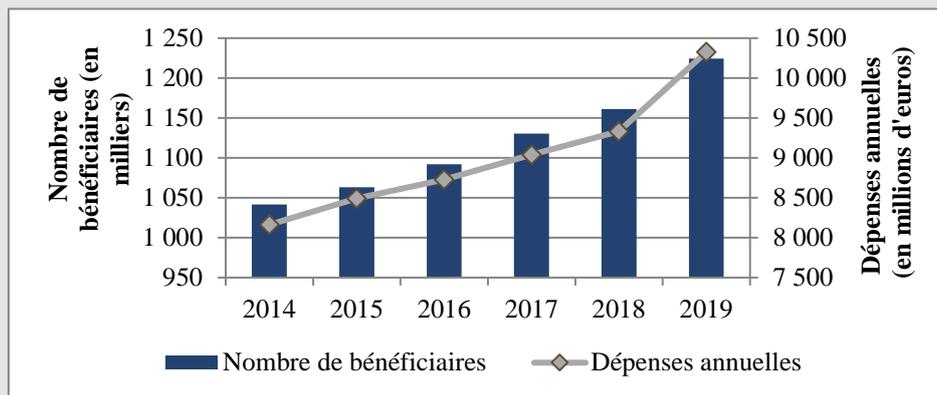
**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304
INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH



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

**PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 137
ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES**

(en millions d'euros)



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

PREMIÈRE PARTIE : EXÉCUTION DES CRÉDITS DEMANDÉS

L'exécution 2019 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a été marquée à double titre par la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, annoncée en décembre 2018.

En premier lieu, **la progression des dépenses de prime d'activité a fortement contribué à la hausse importante des crédits consommés sur la mission entre 2018 et 2019**. S'élevant à 19,91 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2018, les crédits exécutés s'établissent en 2019 à 24,71 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 24 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LA MISSION ENTRE 2017 ET 2019

(en millions d'euros)

| | 2017 | | 2018 | | 2019 | | Progression 2017-2019 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | |
| 304 <i>Inclusion sociale et protection des personnes</i> | 6 546 | 6 546 | 6 987 | 6 985 | 11 241 | 11 239 | + 72 % |
| 157 <i>Handicap et dépendance</i> | 10 978 | 10 980 | 11 332 | 11 332 | 11 995 | 11 994 | + 9,2 % |
| 137 <i>Égalité entre les femmes et les hommes</i> | 21,45 | 22,29 | 29,35 | 29,08 | 30,59 | 29,85 | + 33,9 % |
| 124 <i>Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative</i> | 1 438 | 1 477 | 1 477 | 1 499 | 1 431 | 1 446 | - 2 % |

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

De surcroît, **les crédits exécutés dépassent de manière significative la prévision établie en loi de finances initiale**. Construit dans un contexte d'urgence, en lien avec la réforme de la prime d'activité décidée par le Président de la République à la fin de l'année 2018, le budget de la mission a été sous-évalué à hauteur de 818,8 millions d'euros. Ces crédits supplémentaires, qui ont permis de financer la prime d'activité, et dans une moindre mesure l'allocation aux adultes handicapés (AAH), ont été ouverts en vertu des dispositions de la loi de finances rectificative pour 2019.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2019

(en millions d'euros)

| | Programme 304 | | Programme 157 | | Programme 137 | | Programme 124 | |
|-----------------------------------|---------------|----------|---------------|----------|---------------|--------|---------------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Crédits ouverts en LFI (a) | 10 467,1 | 10 467,1 | 11 922,9 | 11 922,9 | 29,9 | 29,9 | 1 456,8 | 1 479,5 |
| Reportes de crédits | + 35,8 | + 38,2 | + 14,0 | + 14,1 | + 0,1 | + 0,5 | + 23,5 | + 6,8 |
| Régulation budgétaire* | - 43,6 | - 43,6 | 0 | 0 | 0 | 0 | + 2,2 | + 1,7 |
| FDC et ADP** | 0 | 0 | + 5 | + 5 | + 0,7 | + 0,7 | + 1,86 | + 1,86 |
| Loi de finances rectificative | + 785,1 | + 784,1 | + 54,5 | +54,5 | 0 | 0 | - 5,1 | - 19,9 |
| Total des crédits disponibles (b) | 11 244,4 | 11 245,9 | 11 996,5 | 11 996,5 | 30,7 | 31,1 | 1 479,4 | 1 470,0 |
| Exécution (c) | 11 244,4 | 11 245,9 | 11 996,5 | 11 996,5 | 29,9 | 29,9 | 1 431,1 | 1 446,1 |
| Niveau de dépenses (c/b) | 100 % | 100 % | 100 % | 100 % | 97,4 % | 96,1 % | 96,7 % | 98,3 % |
| Taux de consommation (c/a) | 107,4 % | 107,4 % | 100,6 % | 100,6 % | 100 % | 100 % | 98,2 % | 97,7 % |

*Virements et transferts de crédits.

**Fonds de concours et attribution de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2019.

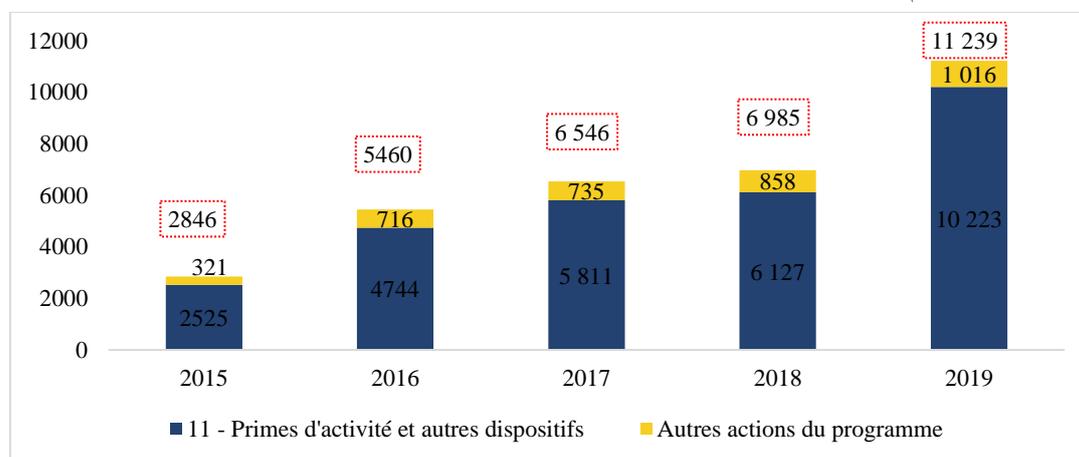
A. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

S'élevant à **11 239,2 millions d'euros en 2019**, les dépenses du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* ont augmenté de manière significative au fil des ans, principalement sous l'effet de la montée en charge de la prime d'activité.

La revalorisation exceptionnelle de cette dernière a fait franchir au programme un nouveau palier, dans la mesure **où les crédits exécutés sur celui-ci ont progressé de l'ordre de 60 %** entre les exercices 2018 et 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

1. Une hausse importante des crédits alloués à la prime d'activité

La trajectoire d'évolution de la prime d'activité, portée par l'action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs*, a été **largement modifiée à la suite des manifestations tenues à la fin de l'année 2018**.

Initialement, la prime devait faire l'objet d'une revalorisation progressive à hauteur de 20 euros en 2019, puis de 20 euros supplémentaires en 2020, au moyen d'une seconde bonification individuelle dont la création était prévue par l'article 82 du projet de loi de finances pour 2019.

Par conséquent, les premières prévisions budgétaires concernant la prime d'activité indiquaient qu'un montant de 6 milliards d'euros devait lui être alloué en 2019.

Toutefois, en amont de l'adoption définitive du projet de loi de finances, et conformément aux décisions du Président de la République, la prime d'activité a été réformée en vertu des dispositions d'un décret du 21 décembre 2018 ⁽¹⁾. **Cette revalorisation a constitué un effort budgétaire qui allait bien au-delà des ambitions initiales du Gouvernement en la matière**, et a dévié de la méthode qui avait été originellement choisie :

– le plafond de revenus à partir duquel la bonification atteint son montant maximal a été rehaussé, en étant porté de 0,95 SMIC à 1,20 SMIC ;

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

Cette réforme permet ainsi d'étendre le champ des bénéficiaires potentiels de la prime d'activité ⁽²⁾, et de revaloriser le montant de prime versée de **90 euros** par mois pour un bénéficiaire célibataire sans enfant touchant un revenu d'activité équivalent au SMIC ⁽³⁾. Par ailleurs, en conjuguant les effets de la revalorisation de la prime d'activité à ceux de la revalorisation annuelle du SMIC, le gain total s'est élevé, comme l'avait annoncé le Président de la République, à 100 euros pour les personnes rémunérées au niveau du SMIC.

Une nouvelle construction budgétaire, bâtie dans l'urgence, a donc révisé le montant prévisionnel de dépenses consacrées à la prime d'activité. Cette nouvelle estimation s'élevait à **8 782 millions d'euros**, sur le fondement des hypothèses suivantes :

– la prévision sous-jacente liée à la hausse tendancielle de la dépense : 6 140 millions d'euros ;

– le gel du montant forfaitaire (– 157 millions d'euros) ;

– la revalorisation du bonus individuel (2,8 milliards d'euros).

(1) Décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité.

(2) Le point de sortie de la prime d'activité est ainsi passé de 1,3 SMIC avant revalorisation (1 565 euros) à 1,5 SMIC (1 806 euros).

(3) Le montant de la prime versée s'élève ainsi à 241 euros dans ce cas de figure.

En raison du succès de la réforme et de la hausse importante du taux de recours à la prime, l'exécution des crédits en la matière s'établit à **9,57 milliards d'euros, soit 791 millions d'euros de plus qu'anticipé**. En effet, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime est estimé à 4,39 millions en décembre 2019, ce qui correspond à une hausse des effectifs de l'ordre de 1,35 million entre fin 2018 et fin 2019 (+ 44,3 %) ⁽¹⁾.

Pour mémoire, le taux de recours à la prime s'établissait à 76 % en 2016 ⁽²⁾. Ce taux relativement élevé n'était toutefois pas entièrement satisfaisant. Il peut être observé que les difficultés rencontrées en la matière ont été levées du fait de la revalorisation, et ce en raison de l'importante communication réalisée autour de la réforme, mais aussi de la mobilisation des équipes des caisses d'allocations familiales, qui ont su absorber les flux massifs de nouvelles demandes au début de l'année 2019 ⁽³⁾.

Ainsi, il convient de souligner que l'écart entre la prévision et l'exécution des crédits alloués à la prime d'activité découle principalement du contexte exceptionnel de la réforme. La rapporteure tient néanmoins à souligner les progrès qui ont été réalisés par le passé afin de renforcer l'estimation des dépenses de prime d'activité, notamment par une utilisation plus importante des prévisions techniques réalisées par la CNAF. Elle invite également le Gouvernement à poursuivre ses efforts en la matière.

L'action 11 du programme 304 a également fait l'objet d'une mesure de périmètre importante en 2019, dans la mesure où une partie des dépenses afférentes au revenu de solidarité active (RSA) en outre-mer a été recentralisée ⁽⁴⁾. Le poids budgétaire de ce dispositif est sans commune mesure avec celui de la prime d'activité, mais représente toutefois une dépense supplémentaire de **176,7 millions d'euros en 2019**, dépassant de 5,9 millions d'euros la prévision établie en loi de finances initiale. L'écart provient essentiellement de la prise en charge par l'État du revenu de solidarité outre-mer (RSO), qui n'avait pas été budgétée.

2. Une exécution des crédits alloués à la protection juridique des majeurs dans la lignée de l'exercice 2018

Le financement des services mandataires judiciaires à la protection juridique des majeurs et des mandataires individuels, porté par l'action 16 du programme, s'élève à **666,56 millions d'euros en 2019**, conformément à la prévision. Les crédits exécutés sont en hausse de 19,61 millions d'euros par rapport à 2018.

(1) Caisse nationale des allocations familiales, note de conjoncture n° 16, La prime d'activité fin décembre 2019, avril 2020.

(2) DGCS, Rapport d'évaluation de la prime d'activité, 2017.

(3) DGCS, Rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, 2019.

(4) En 2019, l'État finance les dépenses de RSA de la Guyane et de Mayotte.

Un tiers de la hausse s'explique par un effet prix, les deux tiers restants découlant de mesures nouvelles.

NOMBRE DE MESURES DE PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS

| | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Services | 341 245 | 347 986 | 354 629 | 364 067 | 373 774 | 379 216 | 386 156 |
| Individuels | 52 206 | 59 397 | 65 051 | 70 980 | 77 449 | 86 579 | 95 236 |
| Total | 393 451 | 407 383 | 419 680 | 435 047 | 451 223 | 465 795 | 481 392 |

Source : rapports annuels de performances.

Au sein de l'enveloppe allouée à la protection juridique des majeurs, 4,3 millions d'euros ont par ailleurs été consacrés au financement du dispositif d'information et de soutien aux tuteurs familiaux.

3. Une moindre dépense en matière de protection de l'enfance

Les crédits de l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* s'élèvent en 2019 à **140,88 millions d'euros**, en baisse de 14,78 millions d'euros par rapport à 2018, et en deçà de la prévision (156,10 millions d'euros).

Cet écart a pour origine **la sous-consommation des dépenses allouées à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA)**. Alors que 141,2 millions d'euros étaient inscrits au projet de loi de finances pour 2019 à cette fin, seuls 126,9 millions d'euros ont été exécutés. Au sein de cette enveloppe, 93,2 millions d'euros ont été consacrés au financement de la mise à l'abri et de l'évaluation des MNA (contre 48,9 millions d'euros en 2018), et 33,8 millions d'euros au financement de la prise en charge des MNA par l'aide sociale à l'enfance (contre 96,2 millions d'euros en 2018).

Selon la Cour des comptes, la baisse de la dépense observée pour ce dernier dispositif découle de modifications réglementaires intervenues en 2019, relatives aux modalités de remboursement dont bénéficient les départements.

En effet, en 2018, ce remboursement était calculé sur le fondement de 12 000 euros par MNA supplémentaire accueilli par les départements au 31 décembre 2017, par rapport au 31 décembre 2016 ⁽¹⁾. En 2019, ce financement ne s'élève plus qu'à 6 000 euros par mineur supplémentaire pris en charge par l'ASE par rapport à l'année 2018, pour 75 % des mineurs concernés ⁽²⁾. De surcroît, ces nouvelles modalités de calcul ont été définies en cours d'année, **ce qui explique les difficultés de prévision rencontrées au stade de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2019.**

(1) Arrêté du 23 juillet 2018 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 2017.

(2) Arrêté du 27 août 2019 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 2018.

DÉTAIL DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX MNA SUR LE PROGRAMME 304 ET MODALITÉS DE CALCUL DES CRÉDITS VERSÉS AUX DÉPARTEMENTS

| | 2018 <i>(en millions d'euros)</i> | 2019 <i>(en millions d'euros)</i> | Modalités de calcul des crédits versés aux départements |
|-----------------------------|---|---|--|
| Mise à l'abri et évaluation | 48,9 | 93,2 | – 500 euros par jeune évalué ; – 90 euros par jour de mise à l'abri pendant 14 jours ; – 20 euros par jour pendant les neuf jours suivants. |
| Prise en charge par l'ASE | 96,2 | 33,8 | – en 2018 : 12 000 euros par jeune supplémentaire accueilli au 31 décembre 2017 par rapport à 2016 ; – en 2019 : 6000 euros par jeune supplémentaire accueilli au 31 décembre 2018 par rapport à 2017 pour 75 % des jeunes concernés. |
| Total | 145,1 | 126,9 | |

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

La DGCS indique, quant à elle, que la moindre dépense découle plutôt d'une baisse du nombre de jeunes accueillis. Les prévisions initiales étaient fondées sur un nombre de 22 400 jeunes supplémentaires, alors que seuls 8 000 jeunes supplémentaires ont été recensés en 2019. À noter que le nombre de jeunes évalués et pris en charge en 2019 n'a pas été transmis à la rapporteure.

Toutefois, il peut être observé que depuis 2016, la tendance est plutôt à l'augmentation du nombre de jeunes évalués et pris en charge sur le territoire national.

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

| | Prévision <i>(en millions d'euros)</i> | Exécution <i>(en millions d'euros)</i> | Nombre de jeunes évalués | Nombre de jeunes pris en charge |
|------|--|--|---------------------------------|--|
| 2016 | 0 | 16,5 | 22 410 | 13 038 |
| 2017 | 15,26 | 32,5 | 44 338 | 20 969 |
| 2018 | 132 | 145,1 | 50 759 | 28 411 |
| 2019 | 141,2 | 126,9 | / | / |
| 2020 | 162 | / | / | / |

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

Ces différents constats interrogent la rapporteure à double titre. En premier lieu, la modification en cours d'année des règles régissant le calcul du financement octroyé par l'État au bénéfice des départements (en application des arrêtés des 23 juillet 2018 et 27 août 2019) est susceptible d'affecter la **sincérité de la prévision budgétaire**, et entraîne une certaine **insécurité financière pour les départements**.

Par ailleurs, il apparaît que l'instabilité normative en la matière pourrait se renforcer en 2020. La DGCS a ainsi indiqué à la rapporteure qu'une nouvelle réforme était à l'étude, visant à moduler le montant du forfait versé aux départements au titre de l'évaluation des MNA.

S'élevant à 500 euros par jeune actuellement, la participation de l'État pourrait être minorée pour les départements n'ayant pas conclu avec le préfet une convention visant à l'utilisation du fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM). Dans ce cas, le montant du forfait s'élèverait à 100 euros. À ce jour, 72 collectivités utilisent AEM et ne seraient donc pas affectées par ces nouvelles modalités de calcul.

Si la mise en œuvre de la réforme est repoussée en raison de la crise sanitaire, **la rapporteure est opposée à l'édition de telles mesures, et considère qu'il convient dans un premier temps d'apporter un appui aux départements afin d'harmoniser leurs modalités d'évaluation de la minorité, avant d'envisager le caractère obligatoire de l'utilisation du fichier AEM.**

4. Des difficultés persistantes en matière d'aide alimentaire

Les crédits exécutés sur l'action 14 du programme 304 s'élèvent à **58,6 millions d'euros**, soit 7,1 millions d'euros de plus que la prévision établie par la loi de finances initiale. La dépense en matière d'aide alimentaire progresse par ailleurs de 9,4 millions d'euros par rapport à 2018.

L'écart entre les crédits inscrits en loi de finances initiale et l'exécution s'explique en premier lieu par **la hausse des dépenses déclarées inéligibles au remboursement de la part de l'Union européenne** (13,3 millions d'euros en 2019, contre 9 millions d'euros anticipés en loi de finances initiale).

Par ailleurs, **les crédits déconcentrés**, dont l'enveloppe s'élevait à 14,4 millions d'euros en prévision, ont été exécutés à hauteur de **16,3 millions d'euros**. Ce dépassement résulte de la prise en charge par l'État de la distribution de l'aide alimentaire bénéficiant aux personnes migrantes à Calais.

Enfin, **la prise en charge des frais de stockage des steaks hachés déclarés non conformes**, à la suite de la détection d'une fraude dans le cadre des marchés d'achat de denrées, engendre un coût supplémentaire de 0,5 million d'euros en 2019 (1 million d'euros supplémentaires seront décaissés ultérieurement).

CRÉDITS DE L'ÉTAT DÉDIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE

(en millions d'euros)

| Action 14 – Aide alimentaire | Prévision 2018 (PAP 2018) | Exécution 2018 (RAP 2018) | Prévision 2019 (PAP 2019) | Exécution 2019 (RAP 2019) | Prévision 2020 (PAP 2020) |
|---|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Crédits nationaux | 4,6 | 4,6 | 4,7 | 4,4 | 4,7 |
| Épiceries sociales | 8,2 | 8,1 | 8,2 | 8,4 | 8,9 |
| Crédits déconcentrés | 13,5 | 14,1 | 14,4 | 16,3 | 18,4 |
| Crédits FEAD dont : | 23,4 | 20,4 | 22,1 | 27,8 | 40 |
| <i>Part nationale achat de denrées et forfait 5 %</i> | 12,8 | 12,7 | 13,1 | 12,9 | 13 |
| <i>Compensation des refus d'apurement</i> | 10,6 | 7,7 | 9 | 13,3 | 27 |
| <i>Steacks hachés non conformes</i> | / | / | / | 0,5 | / |
| Subvention pour charges de service public de FranceAgriMer | 2,2 | 2,1 | 2,2 | 2,1 | 2,2 |
| Crédits d'assistance technique | - | - | - | - | - |
| Total | 51,9 | 49,3 | 51,6 | 59,1 | 74,5 |

Source : documents budgétaires.

Plus particulièrement, les dépenses de l'État pour la mise en œuvre du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) se décomposent ainsi :

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT POUR LA MISE EN PLACE DU FEAD

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | Total |
|---|-------|-------|-------|---------|-------|-------|--------|
| Participation de l'État au FEAD | 11,73 | 24,21 | 12,45 | 15,61 | 20,36 | 26,79 | 111,15 |
| <i>Dont part nationale marché</i> | 11,73 | 11,96 | 12,21 | 12,45 | 12,70 | 12,95 | 74 |
| <i>Dont part nationale d'assistance technique</i> | / | / | 0,25 | 0,75 | / | / | 1 |
| <i>Dont dotation complémentaire pour dépense inéligible</i> | / | / | / | 15,33 | 7,66 | 13,33 | 36,32 |
| Avance consentie à FAM | / | 12,24 | / | - 12,24 | / | / | 0 |
| Subvention pour charge de service public | / | / | 2,11 | 2,11 | 2,14 | 2,14 | 8,5 |
| Total | 11,73 | 24,21 | 14,56 | 17,72 | 22,50 | 28,42 | 119,14 |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données transmises par la DGCS.

La rapporteure spéciale avait soulevé dans le cadre d'un rapport précédent ⁽¹⁾ **les nombreuses difficultés rencontrées par la DGCS et FranceAgriMer (FAM), l'établissement public chargé de l'achat des denrées, dans la conduite de la politique de l'aide alimentaire.**

En premier lieu, la complexité des règles encadrant les marchés publics français d'achat de denrées entraîne une insécurité importante pour la trésorerie de FranceAgriMer.

La rapporteure constate que cette situation n'est pas en voie d'amélioration.

Selon les informations qui lui ont été communiquées, **le bilan de FAM au 31 décembre 2019 était déficitaire de 19,4 millions d'euros.** Par ailleurs, en raison du décalage entre les décaissements et les remboursements opérés par l'Union européenne, auxquels s'ajoutent de nombreux refus d'apurement, l'établissement dispose de deux lignes d'emprunt auprès de l'Agence France Trésor. Leur remboursement est prévu au 31 décembre 2021, pour un montant **de 140 millions d'euros.** Il apparaît, selon FAM, « très fortement improbable que ce remboursement puisse intervenir au niveau attendu dans les délais attendus ».

De surcroît, le Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pourrait être fondu dans un nouvel instrument, le « Fonds social européen plus » (FSE+), avec l'entrée en vigueur du cadre financier pluriannuel (CFP) européen 2021-2027, toujours en négociation. La proposition de la commission européenne formulée en octobre 2018 prévoyait une enveloppe globale allouée à la France au titre de ce fonds de **6,8 milliards d'euros sur la période (contre 7 milliards pour la période 2014-2020 en additionnant les fonds),** et comprenant un taux plancher de dépenses relatives aux aides matérielles de 2 %.

En appliquant ce taux, cela signifie que seuls **136 millions d'euros sur la durée de la programmation** devront être obligatoirement fléchés vers l'aide aux plus démunis, catégorie dans laquelle est comprise l'aide alimentaire.

L'inspection générale des affaires sociales (IGAS), dans le cadre de son rapport relatif à la lutte contre la précarité alimentaire ⁽²⁾, estime que **le financement européen consacré à l'aide alimentaire connaîtra une diminution avec l'entrée en vigueur du nouveau CFP,** sans pour autant préjuger de l'ampleur de la réduction, qui dépend à la fois du résultat des négociations, et de choix nationaux.

(1) Mme Stella Dupont, annexe n° 41 du rapport n° 1055, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

(2) IGAS, *La lutte contre la précarité alimentaire, Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique, décembre 2019.*

Pour anticiper les effets potentiellement négatifs de cette réforme, l'IGAS recommande de **créer un fonds national pluriannuel**. Selon le scénario privilégié par l'inspection, ce dernier aurait vocation à financer la logistique, la coordination, l'ingénierie ainsi que les achats de denrées en circuit court. Les crédits issus du FEAD (futur FSE+) seraient consacrés aux procédures simples et centralisées, facilement auditable, permettant ainsi de limiter le montant des crédits non remboursés au titre des marchés publics passés par FranceAgriMer.

La rapporteure souscrit à cette proposition, et invite à œuvrer dès à présent pour la création de ce fonds national consacré au financement de l'aide alimentaire.

5. La réforme indispensable de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), renommée en 2020 aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine, était dotée de 200 000 euros en loi de finances initiale.

En raison du faible nombre de bénéficiaires de l'aide (26) les crédits exécutés s'élèvent seulement à **135 000 euros**.

La rapporteure avait identifié dans un rapport précédent les obstacles freinant la montée en charge du dispositif, le premier d'entre eux étant des conditions d'octroi trop restrictives ⁽¹⁾.

Les recommandations formulées par la rapporteure spéciale

- valider au plus vite la convention de gestion entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) afin de maintenir le versement des aides accordées ;
- rapprocher le montant de l'ARFS de celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) ;
- ouvrir le bénéfice de cette aide aux personnes vivant en couple ;
- lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de l'ARFS ;
- exonérer les bénéficiaires de l'ARFS du remboursement des APL et de l'ASPA pendant les deux mois de l'instruction de la demande ;
- aligner les conditions de deuxième renouvellement sur celles du premier renouvellement ;
- supprimer la condition de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale pour obtenir le bénéfice de l'ARFS.

(1) Mme Stella Dupont, annexe n° 41 du rapport n° 1055, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

La première recommandation avait été suivie dès l'année 2018. Une mission avait par ailleurs été confiée à l'IGAS afin de déterminer le bien-fondé des règles encadrant l'octroi de l'aide, et apprécier la pertinence d'une éventuelle évolution.

Le rapport de la mission d'inspection a été remis au Gouvernement en juin 2019 ⁽¹⁾. Malgré les demandes formulées par la rapporteure afin d'en prendre connaissance en amont de l'examen du projet de loi de finances pour 2020, ce n'est qu'à la toute fin de l'année 2019 qu'il lui a été transmis.

Les conclusions de la mission étaient sensiblement proches de celles formulées par la rapporteure. **La mission constatait à titre principal que l'ARFS pâtit du double objectif lui ayant été assigné** : sécuriser les droits des anciens migrants souhaitant effectuer des séjours dans leur pays d'origine, et favoriser la rotation des places dans les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales.

En conséquence, **il était recommandé d'ouvrir le bénéfice de l'aide aux anciens migrants quel que soit leur mode d'hébergement**, et de supprimer également cette condition dans le cadre du maintien de l'aide.

La loi de finances pour 2020 prévoit deux modifications relatives aux conditions d'octroi de l'aide :

– la condition d'hébergement en résidence sociale ou dans un foyer de travailleurs migrants n'est requise que pour la première demande de l'aide. Dans le cadre du renouvellement et du maintien de l'aide, cette condition est supprimée ;

– la condition de séjour de longue durée dans le pays d'origine est supprimée.

Si ces avancées peuvent être saluées, **il apparaît qu'elles vont bien en deçà des propositions de la rapporteure et de l'IGAS**. La rapporteure sera donc attentive à l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide en 2020. Elle renouvelle ses recommandations afin de permettre le recours effectif à cette aide par ses bénéficiaires potentiels.

(1) IGAS, *Réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des migrants dans leur pays d'origine*, juin 2019.

6. La montée en charge de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté

Annoncée en septembre 2018 et dotée de **8,5 milliards d’euros sur quatre ans**, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté vise à endiguer la reproduction des inégalités et favoriser l’émancipation sociale par l’activité.

a. La première année de mise en œuvre de la stratégie

Le programme 304 finance un pan important de la stratégie, composé de la **contractualisation entre l’État et les départements**, ainsi que diverses **mesures d’investissement social** directement mises en œuvre par l’État.

151 millions d’euros étaient inscrits en loi de finances initiale à cette fin, dont 135 millions d’euros alloués aux mesures déployées par les départements. L’exécution est conforme à la prévision, dans la mesure où **143,4 millions d’euros ont été dépensés sur le programme 304**, et 5 millions d’euros ont été transférés sur le programme 230 *Vie de l’élève* pour financer les petits-déjeuners à l’école. En excluant la réserve de précaution (1 million d’euros), **seuls 0,8 million d’euros demeurent non consommés sur l’action**, et ont fait l’objet d’une demande de report pour l’exercice 2020.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA STRATÉGIE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ EN 2019

(en millions d’euros)

| | |
|---|--------------|
| Appui au processus d’orientation des bénéficiaires du RSA | 14,6 |
| Appel d’offre garantie d’activité | 14,6 |
| Premier accueil social | 9,4 |
| Référent de parcours | 6,0 |
| Prévention spécialisée | 3,9 |
| Maraudes mixtes | 1,9 |
| Prévention sortie sèche ASE | 10,0 |
| Initiatives locales | 16,1 |
| Crédits métropoles (Nantes et Toulouse) | 2,0 |
| Outre-mer | 2,0 |
| Bassin minier | 0,5 |
| Saint-Pierre et Miquelon | 0,1 |
| Fonds d’appui aux politiques d’insertion | 48,9 |
| Total contractualisation | 129,8 |
| Enveloppe régionale | 4,0 |
| Tarifification sociale des cantines | 5,0 |
| Points conseil budget | 2,2 |
| Gouvernance | 1,2 |
| Expérimentations, essaimage | 1,2 |
| Total mesures d’investissement social | 13,6 |
| Total des crédits du programme 304 | 143,4 |

Source : rapport annuel de performances 2019.

Les mesures déployées dans le cadre de la stratégie ont été élaborées au terme d’une période de concertation associant l’ensemble des acteurs impliqués dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et de l’insertion. Quinze groupes de travail ont rendu au Gouvernement des recommandations, sur le fondement desquelles les contours des différentes actions ont pu être déterminés.

i. Les mesures d'investissement social

Cinq mesures d'investissement social sont portées par l'action 19 du programme 304.

Les petits-déjeuners à l'école visent à lutter contre l'inégalité dès le plus jeune âge. Après une phase de préfiguration dans 27 départements, qui a permis de servir des petits-déjeuners à 37 000 enfants de mars à juin 2019 dans près de 300 écoles, la mesure a été généralisée à la rentrée 2019 aux écoles maternelles et élémentaires du réseau d'éducation prioritaire (REP/REP+), des quartiers prioritaires de la ville (QPV) et des territoires ruraux défavorisés. **L'objectif est de distribuer des petits-déjeuners à 100 000 élèves** sur l'année scolaire 2019/2020.

La tarification sociale des cantines est destinée aux communes éligibles à la fraction cible de la dotation de solidarité rurale (DSR) ayant conservé la compétence « restauration scolaire », et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ayant conservé cette même compétence, lorsque deux tiers de la population vit dans une commune éligible à la DSR cible.

Le principe de la mesure repose sur une compensation versée aux collectivités locales et EPCI d'un montant de 2 euros par repas, lequel doit être facturé 1 euro aux familles, sous réserve que la tarification sociale compte au moins trois tranches distinctes.

Cette mesure ne semble pas, selon les données disponibles au 30 septembre 2019, avoir trouvé son public. Seules 100 communes avaient à cette date retourné leur formulaire d'identification à l'Agence des services de paiements. La rapporteure s'interroge sur la faible montée en charge de ce dispositif, qui peut découler de plusieurs facteurs. Ainsi, la mesure semble *a priori* complexe à mettre en œuvre, et il est probable que son ciblage ainsi que le montant du financement consenti par l'État puissent être affinés. Par ailleurs, des désaccords politiques sont susceptibles de survenir au niveau local concernant les modalités de mise en œuvre de la tarification sociale des cantines.

En tout état de cause, la rapporteure préconise de communiquer auprès des acteurs locaux, notamment les nouveaux élus, afin de les accompagner dans le déploiement du dispositif, et sera attentive aux résultats obtenus en 2020 en la matière.

Les points conseil budget (PCB) constituent la troisième mesure d'investissement social portée par le programme 304. Ces derniers visent à accompagner les personnes rencontrant des difficultés budgétaires, afin de prévenir le surendettement et favoriser l'éducation financière.

La création d'un PCB résulte d'appels à manifestation d'intérêt auxquels peuvent postuler les structures publiques, associatives ou privées, qui s'engagent à respecter un cahier des charges produit par les services de l'État. Au-delà de l'activité de conseil et d'accompagnement, les PCB peuvent, à titre facultatif, intervenir auprès des créanciers locaux.

Une fois labellisés, les PCB sont encadrés par une convention triennale, prévoyant un soutien financier de la part de l'État s'élevant à **15 000 euros par an**.

La stratégie fixe un objectif de 400 PCB répartis sur le territoire en 2022. **En 2019, 150 PCB avaient d'ores et déjà été créés.**

Deux plans de formation sont par ailleurs déployés dans le cadre de la stratégie.

850 000 travailleurs sociaux devraient ainsi être formés d'ici 2022. Trois axes structurants ont été retenus :

- aller à la rencontre des personnes pour mieux répondre à leurs besoins ;
- accompagner vers l'insertion socio-professionnelle ;
- ancrer les actions dans les territoires.

Les opérateurs de compétence et le centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) interviennent en appui des employeurs pour organiser les formations. Selon les informations transmises à la rapporteure, dans la mesure où le plan de formation a été lancé en janvier 2020, **seules des initiatives individuelles portées par les employeurs doivent être déployées en 2020**. Des actions collectives, portées par les opérateurs de compétence, seront mises en œuvre en 2021.

Les 600 000 professionnels de la petite enfance exerçant sur le territoire bénéficieront également d'un plan de formation d'ici 2022. Les contours du plan ont été définis sur le fondement de recommandations du Haut conseil de la famille de l'enfance et de l'âge, afin d'améliorer la qualité des modes d'accueil individuels et collectifs.

ii. Les mesures portées par les conventions État-département

Le déploiement dans les territoires de la stratégie s'appuie sur des conventions triennales conclues entre l'État et les Conseils départementaux ou territoires d'Outre-Mer.

104 collectivités et territoires, à l'exception des Yvelines, des Hauts-de-Seine, ainsi que Saint-Barthélemy, **sont signataires d'une convention**. La méthode retenue par le Gouvernement pour déployer la stratégie a donc rencontré l'intérêt des départements.

Des documents de cadrage, diffusés par voie d'instruction ministérielle ⁽¹⁾, définissent les modalités de déploiement des mesures. Ceux-ci comprennent une matrice d'indicateurs de performance, sur le fondement desquels est négocié chaque année un avenant fixant le montant de la participation de l'État et du département au financement des mesures. **Il est à constater que ces indicateurs ont fait l'objet d'une démarche de simplification**, leur nombre ayant été réduit en septembre 2019 ⁽²⁾.

Le suivi de l'exécution des conventions est plus spécifiquement assuré par dix-huit hauts-commissaires à la lutte contre la pauvreté, qui œuvrent en coordination avec le préfet de région. Ils disposent également **d'une enveloppe nationale de 4 millions d'euros**, afin de leur permettre de soutenir des projets innovants dans leur région.

Dans le cadre des conventions, **le volet relatif à l'insertion professionnelle** vise en premier lieu à réduire les délais d'orientation des bénéficiaires du revenu de solidarité active, ainsi que les délais au terme duquel ces derniers signent un contrat d'engagement réciproque.

Un effort particulier est également demandé aux départements et à Pôle emploi en matière d'accompagnement vers l'emploi, avec la montée en charge d'un « **accompagnement global** » devant concerner 300 000 demandeurs d'emploi. Ce dispositif vise notamment à décroquer les secteurs de l'accompagnement social et de l'insertion professionnelle.

Une garantie d'activité départementale est également déployée, au moyen d'appels à projets qui doivent favoriser une remobilisation vers l'emploi, selon une logique de parcours. Dans ce cadre, au moins **10 000 solutions** avaient été organisées pour les bénéficiaires du RSA au 30 septembre 2019.

La valorisation du travail social constitue de surcroît un pan important des conventions, car deux actions distinctes lui sont consacrées. **Les premiers accueils sociaux inconditionnels**, dont le principe avait été défini par une circulaire publiée en 2016 ⁽³⁾, font l'objet d'une généralisation dans les territoires. L'objectif poursuivi est de décroquer les différentes dimensions du travail social, en renforçant son caractère collectif.

Afin de favoriser une orientation efficace des personnes nécessitant un accompagnement social, **des référents de parcours** sont également créés. Confiée à un professionnel disposant d'une vision transversale des interventions sociales, cette mission permet d'éviter les ruptures de parcours d'insertion.

(1) Instruction n° DGCS/SD1/2019/24 du 4 février 2019.

(2) Instruction n° GDSC/SD1B/2019/196 du 25 septembre 2019.

(3) Circulaire n° 5878/SG du 18 juillet 2016.

Les conventions portent **également des mesures visant plus spécifiquement certains départements**. En premier lieu, certains contrats prévoient le déploiement de **maraudes mixtes**, qui associent une pluralité de compétences (veille sociale, logement, scolarisation, accompagnement des familles, santé, protection de l'enfance). Le département organise ce dispositif en partenariat avec les structures préexistantes, au premier rang desquels le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO), et les associations.

Par ailleurs, des actions de prévention spécialisée sont déployées en vue de repérer les jeunes de 18 à 25 ans affectés par un processus de « désaffiliation » sociale ⁽¹⁾.

Dans le cadre de ces deux dernières mesures, la notion centrale devant guider les intervenants est celle de « **l'aller vers** ». Le document de cadrage de la mesure rappelle que les maraudes ne se limitent pas aux familles visibles, et doivent bénéficier à l'ensemble des publics en situation de précarité, y compris ceux vivant dans des habitats informels. À ce titre, **l'État semble avoir entendu les mises en garde formulées par les associations du secteur**, qui craignaient que la mesure ne cible pas les publics « invisibles » ⁽²⁾.

MODALITÉS DE FINANCEMENT DES MESURES PRÉVUES PAR LES CONVENTIONS D'APPUI À LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET L'ACCÈS À L'EMPLOI

| Mesures | Critères de répartition | Montant du financement |
|--------------------------------|--|--|
| Insertion professionnelle | Répartition en fonction des dépenses consacrées par les départements au RSA. Une majoration est attribuée aux quinze départements dont le poids des allocations individuelles de solidarité est le plus élevé dans le budget de fonctionnement | Enveloppe globale de 29,2 millions d'euros |
| Valorisation du travail social | Répartition forfaitaire, en fonction de la population du département | Enveloppe comprise entre 90 000 et 190 000 euros par département |
| Maraudes mixtes | Répartition en fonction du nombre de familles concernées par les maraudes mixtes | Enveloppe comprise entre 40 000 et 300 000 euros par département |
| Prévention spécialisée | Financement octroyé en fonction des projets présentés par les collectivités | Enveloppe globale de 5 millions d'euros |

Source : DGCS.

Enfin, les départements ont la possibilité de mettre en place des mesures de leur propre initiative, en lien avec les objectifs de la stratégie. **16,1 millions d'euros** ont été exécutés à ce titre en 2019, conformément à la prévision.

(1) Notamment héritée des travaux de Robert Castel, la désaffiliation sociale renvoie à un processus d'isolement relationnel. Plus précise que la notion d'exclusion, elle découle des effets de la précarisation de l'emploi et de la fragilisation des liens sociaux.

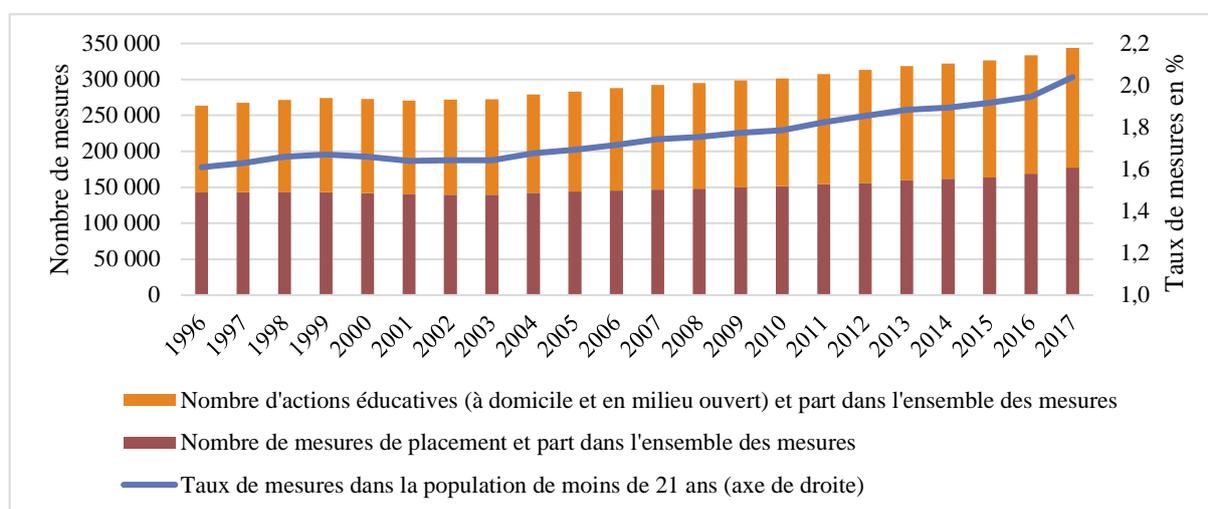
(2) Collectif Romeurope, *Maraudes mixtes département-État, le point de vue des associations*, mars 2019.

b. La lutte contre les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance, un enjeu majeur

La lutte contre les sorties sèches de l'ASE est la dernière mesure portée par les conventions. La rapporteure estime que ce sujet mérite un développement particulier, eu égard à la situation préoccupante des jeunes majeurs issus de l'aide sociale à l'enfance.

En premier lieu, les mineurs et les majeurs de moins de 21 ans bénéficiaient au 31 décembre 2017 de **344 000 mesures d'aide sociale à l'enfance**, composées pour 52 % de mesures de placement, et pour 48 % d'actions éducatives. Le taux de mesure atteint désormais 2 % de la population âgée de moins de 21 ans.

ÉVOLUTION DES MESURES D'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE ENTRE 1996 ET 2017



Source : DREES, enquête aide sociale, 2019.

Alors même que les jeunes deviennent, de manière générale, autonomes de plus en plus tard, ceux qui sont issus de l'aide sociale à l'enfance font face à **une pluralité de difficultés** :

- les jeunes sortant de l'ASE souffrent en premier lieu d'une **absence de soutien matériel et moral de la part de leur entourage**. À ce titre, les premiers résultats de l'enquête longitudinale « Étude sur l'accès à l'autonomie des jeunes placés » (ELAP), menés par l'Institut national d'études démographiques et le laboratoire Printemps, montrent que seulement 33 % des jeunes de 17 à 20 ans interrogés ont encore des liens avec leurs deux parents ;

- **les difficultés d'accès au logement** sont également nombreuses pour les jeunes ayant fait l'objet d'une mesure de placement dans leur enfance. L'INSEE indique que 23 % des personnes hébergées par un service d'aide ou fréquentant un lieu de distribution de repas en 2012 sont des jeunes issus de l'ASE, alors qu'ils ne représentent que 2 à 3 % de la population générale ⁽¹⁾ ;

(1) INSEE, *Économie et Statistique*, n° 488-489, 2016.

– **en matière d'éducation**, la situation des jeunes sortants de l'ASE n'est pas plus favorable. 70 % de ces derniers n'ont aucun diplôme, et 15,8 % ne sont plus scolarisés à 16 ans.

Le dispositif de prévention des sorties sèches de l'ASE vise à lutter contre l'ensemble de ces difficultés sociales. 10 millions d'euros y ont été consacrés en 2019. Au total, près de **50 millions d'euros** seront investis d'ici 2022.

Les crédits ont été délégués en deux phases : une première enveloppe a été définie en février 2019, sur le fondement des besoins identifiés par les départements démonstrateurs. En septembre 2019, le montant du financement a été affiné sur demande des départements, en fonction du nombre de jeunes bénéficiaires de mesures de placement atteignant la majorité en 2019 ⁽¹⁾.

Le document de cadrage transmis aux services de l'État et aux départements structure la mesure en cinq thématiques, auxquelles sont associés des objectifs et des indicateurs de performance. Contrairement à d'autres actions portées par les conventions, **le dispositif de lutte contre les sorties sèches de l'ASE ne vise pas à créer de nouvelles mesures**, mais tend à réaffirmer la volonté de l'État d'accompagner financièrement les départements, en contrepartie d'engagements pris par ces derniers.

Premièrement, les conventions prévoient **la préservation d'un lien et d'un point de référence pour les jeunes sortant de l'ASE**. À ce titre, chaque jeune pourra, s'il le souhaite, désigner une personne-ressource. La mise en place de cet aspect de la mesure prend appui sur des dispositifs déjà opérationnels dans certains départements, à travers des associations départementales d'entraide (Adepape) ou des associations dont la mission est d'animer des lieux de soutien.

L'accès à un logement stable est le second objectif de la mesure. Des départements ont d'ores et déjà signé des conventions avec des acteurs locaux du logement pour assurer une orientation prioritaire des jeunes sortants de l'ASE vers un logement. En lien avec la stratégie de protection de l'enfant, l'État œuvre également au développement de conventions entre l'ASE et le service intégré de l'accueil et de l'orientation (SIAO). Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (Cnous) installe également des référents dédiés à l'aide sociale à l'enfance sur le territoire.

L'accès aux droits est le troisième axe de la mesure, afin de garantir aux jeunes sortant de l'ASE une situation financière stabilisée. Des « rendez-vous des droits » seront notamment mis en œuvre pour assurer la bonne information des jeunes, et un traitement prioritaire de leurs demandes de bourse sera réalisé par les Crous.

(1) La formule permettant de déterminer le montant du financement complémentaire est la suivante : 2000 euros x 20 % x nombre total de jeunes accueillis à l'ASE qui atteindront 18 ans en 2019.

La construction d'un parcours professionnel sera par ailleurs assurée. Chaque sortie de l'ASE devra être préparée par des rencontres entre les jeunes sortants et les missions locales, afin de désigner un référent qui assurera une mission d'accompagnement.

Enfin, l'État et les départements **s'engagent à assurer à chaque jeune un accès effectif au système de santé.** L'Assurance maladie apporte également son concours à cette mesure, en renouvelant automatiquement les droits ouverts à la CMU-C des jeunes pour 12 mois à leurs 18 ans, afin d'éviter toute rupture des droits.

L'ensemble de ces objectifs fait l'objet d'un suivi, au moyen des indicateurs ci-dessous :

INDICATEURS DE SUIVI DU VOLET « LUTTE CONTRE LES SORTIES SÈCHES DE L'ASE »

| Thèmes | Indicateurs |
|--------------------------------------|---|
| Préservation du lien de référence | Nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel |
| | Nombre de jeunes ayant pu choisir leur personne lien au moment de la contractualisation |
| | Nombre de jeunes avec un logement stable |
| Revenu et accès aux droits | Nombre de jeunes ayant accès à des ressources financières |
| Insertion sociale et professionnelle | Nombre de jeunes dans un parcours professionnel et/ou scolaire |

Source : direction générale de la cohésion sociale

De surcroît, au sein de l'enveloppe nationale de 4 millions d'euros allouée aux hauts-commissaires, **1,7 million d'euros doit être fléché vers la prévention des sorties sèches de l'ASE.** D'un point de vue procédural, les porteurs de projet adressent leur demande aux services de la direction départementale de la cohésion sociale, qui formulent un avis, avant que le haut-commissaire apprécie la pertinence du projet.

B. LE PROGRAMME 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE

Exécutés à hauteur de **11,99 milliards d'euros**, les crédits du programme 157 connaissent une nouvelle hausse importante (+ 662 millions d'euros par rapport à 2018), découlant en grande partie de la progression continue des dépenses allouées à l'AAH.

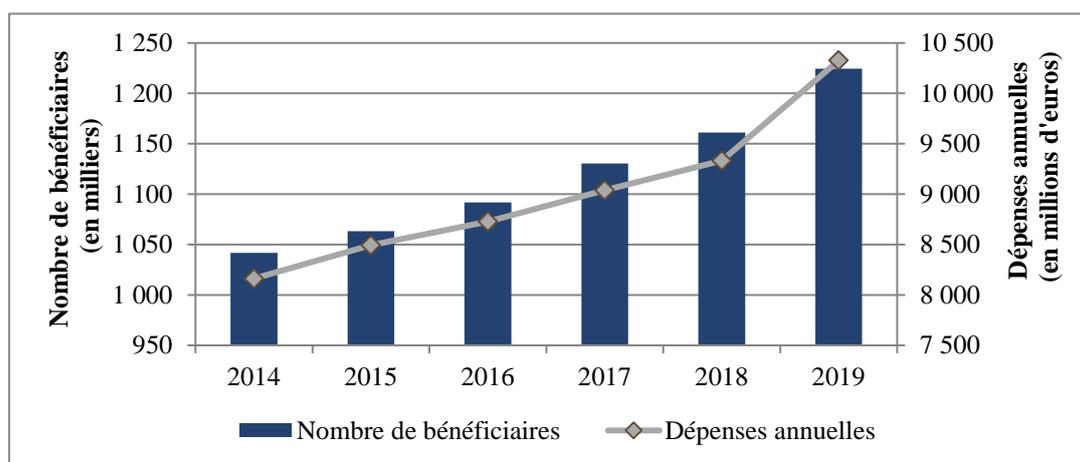
Par ailleurs, **les crédits du programme font l'objet d'une légère sur-exécution par rapport à la dotation octroyée en loi de finances initiale** (+ 72 millions d'euros). Cet écart a pour principale origine une dépense plus élevée que prévu en matière d'allocation aux adultes handicapés (AAH), dont les crédits constituent par ailleurs 86 % de la dotation du programme.

Les dépenses en matière d'AAH se sont élevées à **10,33 milliards d'euros** en 2019, pour une prévision de 10,29 milliards d'euros. L'écart entre la prévision et l'exécution s'établit à 41 millions d'euros, et s'explique par la hausse plus importante qu'anticipée du nombre d'allocataires en 2019.

Toutefois, l'ampleur de la sur-exécution constatée en 2019 est bien moindre que celles observées lors des exercices précédents, en raison d'une meilleure prise en compte par la DGCS, depuis 2018, des prévisions techniques établies par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF).

Cet effort de sincérisation du budget est d'autant plus important que les dépenses consacrées à l'AAH sont particulièrement dynamiques, du fait de la croissance du nombre de bénéficiaires, et des revalorisations dont l'allocation a pu bénéficier.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DES DÉPENSES EN MATIÈRE D'AAH



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

À cet égard, le Gouvernement a achevé en 2019 sa politique de revalorisation ambitieuse de l'AAH, dont le taux plein a été porté en novembre 2019 à **900 euros par mois**. Du point de vue de l'allocataire, le montant moyen d'AAH versé a ainsi significativement progressé :

ÉVOLUTION DU MONTANT MOYEN MENSUEL DE L'AAH VERSÉE

| | (en euros) | | | | | | | |
|---------------------------------------|------------|------|------|------|------|------|------|------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Montant moyen mensuel de l'allocation | 637 | 655 | 664 | 678 | 683 | 683 | 685 | 731 |

Source : rapport annuel de performances 2019.

Cette réforme, au coût estimé à 500 millions d'euros pour la seule année 2019 et 2 milliards d'euros sur le quinquennat, a fortement participé à la plus forte progression des dépenses allouées à l'AAH pour cet exercice budgétaire (+7,1 % par rapport à 2018), en comparaison avec les années précédentes.

Plus spécifiquement, l'**AAH-2**, ouverte aux personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 %, et affectés par une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi, **est davantage dynamique** que l'AAH-1, ouverte aux personnes présentant un taux d'incapacité supérieur à 80 %.

Sur le budget total consacré à l'AAH, les dépenses d'AAH-1 ont ainsi représenté 5,2 milliards d'euros, soit une hausse de 5 % par rapport à 2018, **et les dépenses d'AAH-2 se sont élevées à 4,8 milliards d'euros, en augmentation de 8 % par rapport à l'année précédente.**

Le dynamisme marqué de l'AAH-2 masque toutefois **de fortes disparités territoriales concernant l'évolution du nombre de bénéficiaires**. La DGCS indique ainsi que si deux départements ont vu le nombre de bénéficiaires de l'AAH-2 baisser sur leur territoire, quarante-deux départements connaissent une augmentation inférieure à 5 %, et dix départements observent une hausse de plus de 10 %.

Comme a pu le démontrer la Cour des comptes ⁽¹⁾, ces situations disparates s'expliquent de manière imparfaite, et pourraient trouver leur source dans une interprétation hétérogène de la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi. Le Gouvernement a prévu de mener une revue de cette notion, qui s'achèvera à l'été 2019.

La rapporteure estime également que des progrès peuvent encore être réalisés afin d'améliorer le dispositif d'accompagnement des personnes en situation de handicap, et parvenir à une plus grande équité eu égard aux différences d'interprétation adoptées selon les territoires. Elle sera donc attentive aux conclusions qui seront formulées à l'issue de cette revue.

Cette question doit également être pleinement prise en compte dans le cadre de la définition du revenu universel d'activité (RUA). La rapporteure réitère les remarques qu'elle avait pu formuler dans ses précédents rapports, à savoir qu'il est nécessaire de sanctuariser les crédits consacrés aux personnes en situation de handicap, et de conserver la spécificité des droits applicables à ces mêmes personnes.

Le programme 157 est également le support **de l'aide au poste**, versée aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT), au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). **S'élevant à 1,39 milliard d'euros en 2019, ces crédits sont en légère hausse par rapport à 2018 (+ 19,5 millions d'euros)**. L'augmentation observée est uniquement imputable aux effets de la revalorisation du SMIC et de l'évolution des cotisations salariales, dans la mesure où le nombre de places ouvertes en ESAT (119 062) demeure gelé depuis plusieurs exercices budgétaires.

L'aide au poste a fait l'objet d'une sur-exécution à hauteur de 16,7 millions d'euros en 2019, en raison d'une accélération du traitement par l'Agence des services de paiement des bordereaux des ESAT.

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

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

Les crédits du programme 137 ont été sanctuarisés, l'égalité entre les femmes et les hommes ayant été déclarée grande cause du quinquennat. **Le niveau de crédits inscrits en loi de finances initiale en 2019 était donc identique à celui de 2018** (29,86 millions d'euros).

L'exercice 2019 se caractérise également par une consommation de crédits conforme à la prévision, ce qu'il convient de souligner, dans la mesure où le programme 137 faisait, jusqu'en 2017, l'objet d'une sous-exécution récurrente. Les crédits exécutés s'élèvent à **29,85 millions d'euros**, en hausse de 2,6 millions d'euros par rapport à l'exercice 2018.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| 11 – Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale | 1,87 | 1,87 | 4,39 | 3,71 | 5,19 | - |
| 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes | 14,46 | 14,54 | 14,73 | 15,13 | 19,35 | - |
| 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes | 1,21 | 1,4 | 0,63 | 0,7 | 0,96 | - |
| Ex-Action 14 | 3,39 | 3,39 | 0 | - | - | - |
| 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains | 2,03 | 2,18 | 2,91 | 2,75 | 3,56 | - |
| 21 – Politiques publiques – Accès au droit | | | | | - | 19,01 |
| 22 – Partenariats et innovations | | | | | - | 9,49 |
| 23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes | | | | | - | 1,34 |
| Total | 22,96 | 23,38 | 22,66 | 22,29 | 29,07 | 29,85 |

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

La grande majorité des crédits du programme se compose de dépenses discrétionnaires, prenant la forme de subventions. La réserve de précaution a néanmoins été levée en fin de gestion, pour répondre à **la priorité gouvernementale définie dans le cadre du Grenelle contre les violences conjugales d'allouer aux territoires d'outre-mer 896 000 euros supplémentaires**. Un nouveau fonds, nommé « Catherine » a également été créé à l'issue du Grenelle. Doté de 1 million d'euros, il a permis, à partir de la fin de l'année 2019, de soutenir des projets locaux en faveur de la lutte contre les violences conjugales.

Concernant les principaux dispositifs portés par le programme, 4,2 millions d'euros ont été alloués en 2019 aux centres d'information sur les droits des femmes et des familles, et 5,5 millions d'euros ont été consacrés à l'accompagnement des femmes victimes de violences.

Toutefois, les crédits consacrés à la lutte contre la prostitution font l'objet d'une sous-exécution. Le volet du dispositif consacré au financement d'associations locales a été exécuté à hauteur de **1,1 million d'euros**, pour 2 millions d'euros en prévision, et les crédits alloués à l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS), n'ont été mobilisés qu'à hauteur de **0,3 million d'euros**, alors que 2 millions d'euros avaient été budgétés.

Les travaux de la rapporteure relatifs aux parcours de sortie de la prostitution

La rapporteure spéciale s'était intéressée en 2018 ⁽¹⁾ à la mise en œuvre de la loi sur la lutte contre la prostitution de 2016, et en particulier son volet financier, consacré à l'AFIS.

Elle avait observé le faible nombre de bénéficiaires de cette aide (15 en 2017), en raison de contraintes réglementaires trop fortes et d'une application du dispositif inégale sur le territoire.

Dix recommandations avaient été formulées, dont les principales étaient les suivantes :

- accélérer la mise en place des commissions départementales dans tous les territoires ;
- déployer des formations pour l'ensemble des professionnels (police, gendarmerie, services de la préfecture, travailleurs sociaux) ;
- encourager la création d'associations, en modifiant, si besoin, les conditions d'agrément ;
- fournir aux personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution un hébergement adapté et sûr, et leur garantir un accès prioritaire au logement social.

Au 31 décembre 2019, 111 associations disposaient d'un agrément pour la mise en œuvre du parcours de sortie de la prostitution, contre 85 fin 2018. 75 commissions départementales étaient en activité, soit 13 de plus qu'en 2018.

Par ailleurs, 300 parcours de sortie de prostitution ont été autorisés par décision préfectorale, contre 113 à la même date en 2018.

Le dispositif effectue donc une montée en charge, qui demeure très progressive. La rapporteure réitère donc ses recommandations afin que cette aide puisse toucher son public.

(1) Mme Stella Dupont, annexe n° 41 du rapport n° 1055, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

D. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

S'élevant à **1,43 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,45 milliard d'euros en crédits de paiement**, les crédits exécutés sur le programme respectent la prévision établie en loi de finances initiale (98 % des dépenses exécutées).

20 millions d'euros ont notamment été annulés par la loi de finances rectificative pour 2019 sur le programme, ce qui correspond à la réserve de précaution, qui n'a pas eu besoin d'être mobilisée.

En comparaison avec l'année 2018, **les dépenses sur le programme diminuent de l'ordre de 30 millions d'euros**, attestant ainsi de l'efficacité des efforts réalisés pour maîtriser l'évolution de la dépense publique.

VARIATION DES DÉPENSES PAR TITRE SUR LE PROGRAMME 124 ENTRE 2018 ET 2019

(en millions euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--------------------------------------|----------------------------|--------------|---------------------|---------------------|-----------------|---------------------|
| | 2018 | 2019 | variation (en %) | 2018 | 2019 | variation (en %) |
| Titre 2 – Dépenses de personnel | 723,25 | 714,32 | - 1 % | 723,25 | 714,32 | - 1 % |
| Titre 3 – Dépenses de fonctionnement | 742,63 | 710,32 | - 4 % | 765,49 | 725,6 | - 5 % |
| Titre 5 – Dépenses d'investissement | 0,9 | 0,5 | - 44 % | 0,6 | 0,9 | + 50 % |
| Titre 6 – Dépenses d'intervention | 10,2 | 5,9 | - 42 % | 10,8 | 5,74 | - 47 % |
| Total | 1 477 | 1 431 | - 3 % | 1 499,2 | 1 469,99 | - 2 % |

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

Cette baisse résulte de la conjonction de plusieurs facteurs :

En premier lieu, **les dépenses de personnel du programme baissent de 8,9 millions d'euros**, en grande partie du fait de la diminution des effectifs. À ce titre, le schéma d'emploi a été exécuté à hauteur de - 270 ETP, pour un schéma fixé à - 250 ETP en LFI.

Cet effort est à souligner, dans la mesure où l'année 2019 a par ailleurs été marquée par une extension du périmètre ministériel couvert par le programme. La création de deux nouveaux secrétariats d'État et de plusieurs structures interministérielles (délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, hauts commissaires à la lutte contre la pauvreté, délégué en charge de la santé mentale) a eu un impact en matière d'emploi s'établissant à 80 ETPT. Ces créations ont été absorbées à schéma d'emploi égal, sur les autres emplois du ministère.

Les dépenses de fonctionnement du programme diminuent par ailleurs de 40 millions d'euros.

Cette baisse résulte à la fois d'une mesure de périmètre, en raison de la non-comptabilisation depuis le début de l'année 2019 des loyers budgétaires (- 24,5 millions d'euros), et de la minoration en cours de gestion, à hauteur de 17,7 millions d'euros, du montant de la subvention pour charge de service public allouée aux Agences régionales de santé.

De surcroît, les dépenses immobilières du programme ont fait l'objet d'une sous-exécution de l'ordre de 8,2 millions d'euros. Cet écart s'explique principalement par le retard pris dans la réalisation du schéma pluriannuel de stratégie immobilière, en raison d'échanges infructueux en 2019 avec la ville de Malakoff concernant les modalités d'aménagement du nouveau site du ministère des solidarités et de la santé.

Le programme a par ailleurs été affecté par des dépenses imprévues, à hauteur de 10 millions d'euros, dans le cadre du contentieux relatif au Complément de retraite de la fonction publique (CREF). Ce dispositif d'épargne retraite par capitalisation, bâti sur le modèle du Prefon, a périclité à la fin des années 1990, générant de nombreuses actions en justice engagées par les épargnants lésés.

Depuis 10 ans des protocoles d'indemnisation sont régulièrement négociés avec les représentants des épargnants. Au début de l'année 2019, un tel protocole a pu être finalisé, permettant d'indemniser 3 790 requérants. Par définition, cette dépense n'a pas pu être intégrée à la loi de finances pour 2019, et a donc dû être financée par des redéploiements internes.

E. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AUX PROGRAMMES DE LA MISSION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est la troisième mission la plus importante du budget général en termes de dépenses fiscales rattachées, après les missions *Économie* et *Cohésion des territoires*.

28 dépenses fiscales sont rattachées à la mission, pour un montant total de **12,95 milliards d'euros en 2019**. Alors qu'en 2018, le coût des dépenses fiscales de mission représentait 72 % du montant des crédits budgétaires, **il n'en représente plus que 50 % en 2019**. Cette évolution prend sa source dans deux mouvements distincts :

- la hausse importante des crédits budgétaires de la mission en 2019 ;
- la baisse du coût des dépenses fiscales par rapport à l'année 2018, à hauteur de 969 millions d'euros.

Ce fléchissement du coût des dépenses fiscales de la mission provient essentiellement de mesures de périmètre mises en œuvre en 2019. La direction de la législation fiscale a procédé au déclassement de deux dépenses fiscales, justifiant ce choix par le fait que les dispositifs concernés n’avaient pas de finalité incitative ou de dynamisation d’un secteur économique ⁽¹⁾.

À périmètre constant, le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission a donc augmenté de 7 % entre 2018 et 2019.

Comme chaque année, **la rapporteure estime que les informations dont dispose la représentation nationale sur les dépenses fiscales demeurent lacunaires.** À titre d’exemple, certaines dépenses fiscales, dépourvues d’obligation déclarative, ne font pas l’objet d’un chiffrage précis, et le nombre de leurs bénéficiaires n’est pas connu par la direction de la législation fiscale.

Le pilotage des dépenses fiscales est également défaillant. Aucune dépense fiscale de la mission *Solidarité* n’a fait l’objet d’une évaluation ou d’une revue de dépenses entre 2013 et 2019. La coopération interministérielle semble, dans ce cadre, être confrontée à de nombreuses limites. La Cour des comptes écrit ainsi que le pilotage des dépenses fiscales pâtit d’une « absence de stratégie partagée au sein des directions concernées » ⁽²⁾.

Il apparaît plus spécifiquement qu’en dépit de la tenue de conférences fiscales annuelles, **les administrations ne sont pas parvenues à organiser un partage effectif des données relatives aux dépenses fiscales.**

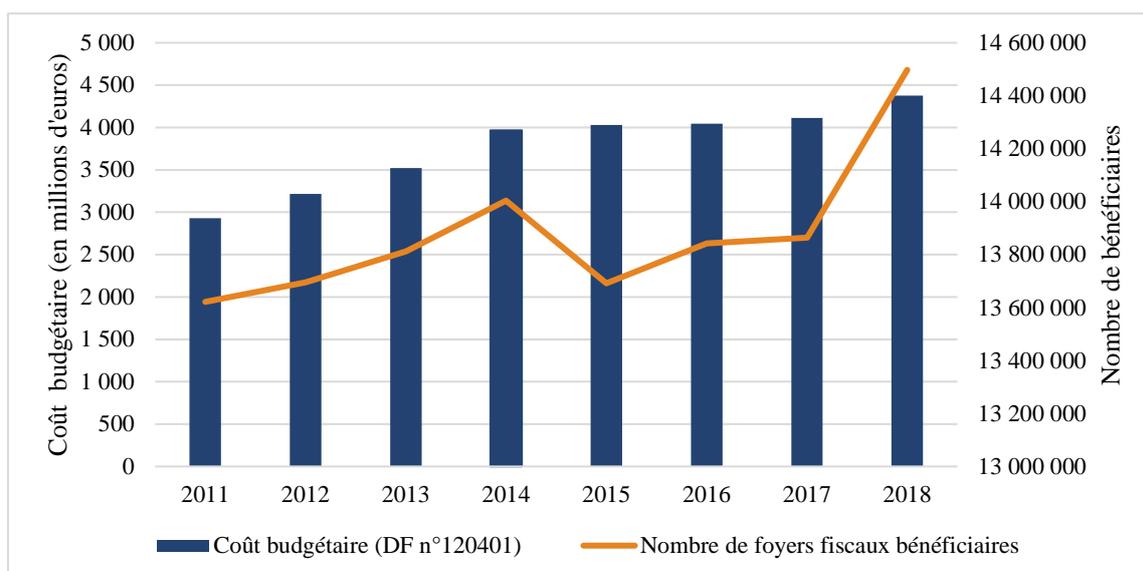
Face à cette carence d’information, la rapporteure s’est intéressée aux trois dispositifs les plus coûteux de la mission.

En premier lieu, **l’abattement de 10 % sur le montant des pensions** (n° 120401), a vu son coût progresser de 49 % entre 2011 et 2018, pour atteindre **4,4 milliards d’euros.**

(1) *Les dépenses fiscales déclassées sont les taux de TVA réduits applicables aux ventes d’appareillages, ascenseurs, équipements spéciaux pour les personnes handicapées (n° 730203) et à la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements pour personnes handicapées ou âgées (n° 730219). Leur coût respectif s’élève en 2019 à 960 millions d’euros et 855 millions d’euros.*

(2) *Cour des comptes, Note d’exécution budgétaire 2019 de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, mai 2020.*

COÛT ET NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE LA DÉPENSE FISCALE N° 120401



Source : direction de la législation fiscale.

Toutefois, si le nombre de foyers bénéficiaires renseigné dans le Tome II *Voies et Moyens* annexé au projet de loi de finances indique un total de 14,5 millions de bénéficiaires, soit le nombre de personnes déclarant percevoir une pension, seuls **7,7 millions de foyers bénéficient effectivement d'un allégement fiscal**. Pour 66 % de ces foyers bénéficiant réellement de la mesure, l'âge du déclarant est compris entre 60 et 80 ans, ce qui s'explique par la perception des pensions de retraite sur cette tranche d'âge.

Par ailleurs, **le montant moyen de l'avantage fiscal atteint, fin 2017, 577 euros par foyer**. Toutefois ce chiffre est à mettre en regard des importantes disparités observées entre les ménages bénéficiaires, notamment en fonction de leur revenu fiscal de référence :

RÉPARTITION 2017 DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES PAR DÉCILES DE RFR

| Borne inférieure de RFR (en €) | Borne supérieure de RFR (en €) | Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires réels (en millions) | Montant moyen de l'avantage fiscal | Coût budgétaire (en M€) |
|--------------------------------|--------------------------------|--|------------------------------------|-------------------------|
| 0 | 16 313 | 0,77 | 257 € | 195 |
| 16 313 | 19 427 | 0,77 | 447 € | 339 |
| 19 427 | 24 309 | 0,77 | 490 € | 372 |
| 24 309 | 27 905 | 0,77 | 439 € | 333 |
| 27 905 | 31 380 | 0,77 | 585 € | 443 |
| 31 380 | 35 467 | 0,77 | 641 € | 486 |
| 35 467 | 40 930 | 0,77 | 728 € | 552 |
| 40 930 | 48 843 | 0,77 | 543 € | 412 |
| 48 843 | 63 609 | 0,77 | 706 € | 535 |
| 63 609 | | 0,77 | 934 € | 709 |
| Total | | 7,69 | 577 € | 4 376 M€ |

Source : direction de la législation fiscale, échantillon des déclarations d'impôt sur les revenus de 2017 à la 6^e émission.

L'écart-type du montant moyen de l'avantage fiscal perçu en fonction des déciles de revenu fiscal de référence est ainsi de 141 euros. Par ailleurs, en prenant compte l'ensemble des foyers fiscaux, 61,5 % du coût de la dépense fiscale est concentrée sur les ménages situés dans les trois plus hauts déciles de revenu ⁽¹⁾.

En vertu des dispositions de l'article 158 du code général des impôts (CGI) le montant de l'abattement est plafonné à 3 812 euros par foyer fiscal. Afin de renforcer la progressivité de cet avantage fiscal, **la rapporteure considère qu'il pourrait être opportun de minorer ce plafond, sans léser les ménages les moins aisés. Ainsi, un plafonnement d'environ 1 000 euros pourrait améliorer le ciblage du dispositif.** Ce ciblage prend également en compte la composition familiale du foyer fiscal. L'avantage moyen le plus élevé est perçu par les foyers composés de deux parts, et s'élève à 641 euros.

Concernant **l'exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et de la prestation d'accueil du jeune enfant** (n° 120202), le nombre de bénéficiaires réels n'est pas connu, en l'absence d'obligation déclarative. Le coût du dispositif est relativement stable dans le temps, et s'élève en 2018 à **1,9 milliard d'euros**, soit un montant équivalent à celui observé en 2011. Les variations du coût de cette dépense fiscale découlent principalement de l'évolution du taux marginal d'imposition applicable aux bénéficiaires.

Enfin, **le crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants** (n° 110203) compte 1,75 million de bénéficiaires en 2018, pour un coût s'élevant à **1,2 milliard d'euros** (soit une progression de 200 millions d'euros depuis 2011).

Le montant moyen de l'avantage fiscal s'élève à 675 euros par foyers. Par ailleurs, 93 % des foyers déclarants des frais de garde ont, au plus, trois enfants, et représentent 95 % du coût de la dépense fiscale. Le montant moyen de l'allègement fiscal est plus élevé pour les foyers situés en bas et en haut de l'échelle des revenus. Néanmoins, le coût de la dépense est concentré sur les derniers déciles de revenus.

(1) Les ménages situés dans les trois déciles supérieurs ont un revenu fiscal de référence s'élevant au minimum à 30 000 euros.

RÉPARTITION 2017 DES FOYERS FISCAUX BÉNÉFICIAIRES PAR DÉCILES DE RFR

| Borne inférieure de RFR (en €) | Borne supérieure de RFR (en €) | Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en milliers) | Montant moyen du crédit d'impôt | Coût budgétaire (en M€) |
|--------------------------------|--------------------------------|--|---------------------------------|-------------------------|
| 0 | 15 072 | 175,4 | 429 € | 75,3 |
| 15 072 | 20 160 | 175,4 | 510 € | 89,4 |
| 20 160 | 25 811 | 175,4 | 546 € | 95,7 |
| 25 811 | 31 562 | 175,4 | 583 € | 102,4 |
| 31 562 | 36 589 | 175,4 | 627 € | 110,0 |
| 36 589 | 41 788 | 175,4 | 667 € | 117,0 |
| 41 788 | 48 137 | 175,4 | 723 € | 126,7 |
| 48 137 | 57 309 | 175,4 | 799 € | 140,1 |
| 57 309 | 74 142 | 175,4 | 896 € | 157,2 |
| 74 142 | | 175,4 | 970 € | 170,2 |
| Total | | 1 754 | 675 € | 1 184 M€ |

Source : direction de la législation fiscale, fichier exhaustif des déclarations d'impôt sur les revenus de 2017 à la 6^e émission.

En vertu des dispositions de l'article 200 quater B du CGI, les contribuables peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt égal à 50 % des dépenses effectivement supportées pour la garde de jeunes enfants de moins de six ans dont ils ont la charge. Les dépenses sont retenues dans la limite d'un plafond de 2 300 euros par enfant à charge et à la moitié de ce montant lorsque l'enfant est réputé à la charge de l'un et de l'autre parent.

La rapporteure estime que le ciblage de la mesure pourrait être amélioré, afin que le plafond du crédit d'impôt se rapproche davantage du montant moyen dont bénéficient les foyers fiscaux en fonction de leur composition familiale. Par exemple, pour les foyers déclarant un enfant à charge, ce plafond serait égal à 660 euros. Pour un foyer composé de deux enfants à charge, celui-ci s'élèverait à 735 euros.

RÉPARTITION 2017 DU MONTANT MOYEN ET DU COÛT BUDGÉTAIRE DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FONCTION DE LA COMPOSITION FAMILIALE DES FOYERS FISCAUX

| Nombre d'enfants à charge (enfants en résidence alternée exclus) | Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en milliers) | Montant moyen du crédit d'impôt | Coût budgétaire (en M€) |
|--|--|---------------------------------|-------------------------|
| 1 | 703 | 660 € | 464 |
| 2 | 736 | 735 € | 541 |
| 3 | 200 | 615 € | 123 |
| Sous-total | 1 639 | 688 € | 1 128 |
| Plus de 3 ou avec enfants en résidence alternée | 115 | 487 € | 56 |
| Total | 1 754 | 675 € | 1 184 M€ |

Source : direction de la législation fiscale, fichier exhaustif des déclarations d'impôt sur les revenus 2017 à la 6^e émission.

F. LE DISPOSITIF DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES DE LA MISSION

La maquette de performance de la mission a été modifiée en 2019. Sur le programme 304, deux sous-indicateurs relatifs à l'objectif « inciter à l'activité et le maintien dans l'emploi » ont été créés, et portent sur la part de familles monoparentales allocataires du RSA sans emploi, reprenant une activité et accédant à la prime d'activité, ainsi que sur la part de femmes bénéficiaires d'une prime d'activité ouvrant droit à bonification.

Sur le programme 157, **les indicateurs portant sur le délai d'instruction des demandes d'AAH ont été supprimés en 2018**, et n'ont pas été rétablis en 2019.

La rapporteure estime que ce choix porte préjudice à l'État, qui se place en retrait du dispositif de pilotage des dépenses d'AAH. Par ailleurs, au sein des indicateurs les plus représentatifs de la mission, aucun ne relève du programme 157, alors même que l'AAH représente 42 % des dépenses de la mission.

SECONDE PARTIE : L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA CRISE SANITAIRE EN 2020

Face à la crise qui frappe actuellement le pays, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est fortement mobilisée pour organiser la réponse sanitaire de l'État, et atténuer les conséquences économiques et sociales de l'épidémie.

Le confinement touche à peine à sa fin, et le Gouvernement n'a pas encore tracé les contours du plan de relance qui permettra à l'économie nationale de rebondir. Les éléments exposés ci-dessous, visant à identifier les principales conséquences budgétaires de la crise et les dispositifs ayant été mis en œuvre dans ce cadre, ne sont donc, par nature, que provisoires.

Toutefois, alors que certains impacts budgétaires peuvent d'ores et déjà être chiffrés, la rapporteure s'est également attachée à identifier les déterminants prédominants de l'évolution future de la dépense.

À l'issue de ses premiers travaux sur ce sujet, la rapporteure souhaite en tout premier lieu remercier les administrations et associations qui ont accepté de répondre à ses sollicitations, malgré les contraintes du moment et leur forte mobilisation sur le terrain.

A. L'IMPACT DU CONFINEMENT SUR LA MISSION *SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES*

Si un chiffrage précis des conséquences budgétaires de la crise apparaît encore prématuré, il est d'ores et déjà possible de recenser les dispositifs qui ont été élaborés dans l'urgence pour répondre de manière inédite aux effets du confinement.

1. La prolongation des droits sociaux et le maintien de la rémunération garantie des travailleurs handicapés

En premier lieu, **le Gouvernement a rapidement agi afin d'éviter toute rupture de droits, et garantir le maintien des ressources des publics vulnérables.**

Les bénéficiaires des prestations sociales ont notamment été confrontés à des difficultés importantes pour accomplir les formalités administratives nécessaires au renouvellement de leurs droits ouverts.

Le Gouvernement a donc élaboré différents dispositifs visant au maintien des droits ouverts dès la fin du mois de mars, au moyen des habilitations législatives octroyées par le Parlement dans le cadre de la loi d'urgence pour faire face à l'épidémie du 23 mars 2020 ⁽¹⁾. **La rapporteure salue cette réaction rapide et appropriée**, au regard des besoins auxquels sont confrontés les allocataires des prestations concernées.

L'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation des droits sociaux vise à **garantir aux bénéficiaires de l'AAH, du RSA et de l'AFIS une continuité dans la perception de leur allocation, au moyen de deux dispositifs distincts**.

Les allocataires de l'AAH bénéficient d'une prolongation de leur allocation de six mois à compter de la date d'expiration du droit, si ce dernier a expiré entre le 12 mars 2020 et le 31 juillet 2020, ou à compter du 12 mars 2020, s'il a expiré avant cette date et qu'il n'a pas encore été renouvelé, sans nouvel avis de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées. La période de six mois est renouvelable une fois par décret.

Sur le programme 137, les parcours de sortie de la prostitution font l'objet de la même mesure. Le cas échéant, les aides financières à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) qui y sont attachées bénéficient également d'une prolongation de droit.

Un dispositif prévoyant l'octroi d'avances sur droits aux allocataires de l'AAH et du RSA a également été mis en place dans le cadre de l'ordonnance précitée ⁽²⁾. À ce titre, les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole sont habilitées à reconduire les droits ouverts conformément aux montants versés antérieurement, pour une durée maximale de six mois.

Ainsi, la prolongation de droits vise à pallier les difficultés rencontrées par les allocataires pour accomplir les procédures de renouvellement auprès des maisons départementales des personnes handicapées ou des commissions départementales de lutte contre la prostitution. L'avance sur droits, quant à elle, garantit aux personnes de continuer à bénéficier de leur allocation, malgré leur incapacité à démontrer qu'elles remplissent toujours les conditions requises.

Selon les informations transmises à la rapporteure par la direction générale de la cohésion sociale, **les conséquences budgétaires de ces dispositifs devraient demeurer marginales**.

(1) Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19.

(2) Dans le cas du RSA, l'impact sur la mission Solidarité, insertion et égalité des chances se limite aux crédits alloués au RSA jeunes et au RSA outre-mer recentralisé.

En effet dans le cadre de la prolongation des droits sociaux, le taux d'accord de renouvellement de l'AAH est particulièrement élevé. Il est donc permis de croire que les effets d'aubaine seront limités, et que les allocataires ayant bénéficié de la prolongation de droits en auraient de toute manière bénéficié en temps normal. Concernant l'AFIS, les parcours de sortie de la prostitution ont également vocation à être renouvelés. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires potentiellement concernés par la mesure est faible (172 au 30 avril 2020).

En principe, les avances sur droits devraient être neutres budgétairement, dans la mesure où un réexamen des droits doit être réalisé au terme du délai légalement prévu.

Sur ce second point, **la rapporteure invite le Gouvernement à anticiper une difficulté importante qui pourrait survenir à l'échéance du dispositif**. Dès lors que les bénéficiaires de la mesure sont par nature des personnes en situation de précarité, la mise en œuvre d'une vague généralisée de réexamen des droits et d'indus éventuels pourraient les placer dans une situation financière délicate.

Interrogée par la rapporteure, la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) indique que si peu d'indus devraient être identifiés en matière d'AAH, tel ne sera peut-être pas le cas concernant le RSA. La rapporteure estime que dans la mesure où le déconfinement a été engagé, il convient d'évaluer l'opportunité de revenir à une situation de réexamen des droits habituelle pour les bénéficiaires du RSA, **afin d'éviter à ces derniers d'accumuler de nombreux indus**.

La rapporteure invite le Gouvernement à prendre toutes les précautions possibles dans le cadre du processus de régularisation des droits. **La récupération des indus devra être fondée sur une analyse *in concreto* de la situation des allocataires**, qui, lorsque les circonstances l'exigent, devraient pouvoir bénéficier d'une remise de dette.

Par ailleurs, les travailleurs en situation de handicap accueillis en ESAT ont été confrontés à des baisses d'activité, voire à la fermeture de leur structure, ce qui a fait peser sur eux la menace d'une perte substantielle d'une partie de leurs revenus.

En vertu des dispositions de l'ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux, **la rémunération garantie des travailleurs handicapés a été intégralement maintenue**. À cette fin, l'État compense la part de rémunération d'ordinaire prise en charge par les ESAT durant la période de crise, pour un coût qui est estimé à **22,9 millions d'euros par mois**.

Dans l'hypothèse d'une impossibilité pour les travailleurs accueillis en ESAT de reprendre leur activité durant environ trois mois, le coût total du dispositif s'élèverait donc à près de 70 millions d'euros. Toutefois, le poids budgétaire de la mesure devrait rester marginal, eu égard à la dotation des aides au poste allouée en loi de finances initiale pour 2020 (1,37 milliard d'euros).

2. Un panel de mesures visant à répondre aux besoins des ménages de condition modeste

Des crédits ont par ailleurs été mobilisés, soit par voie d'ouverture en loi de finances rectificative, soit par redéploiements internes, afin d'abonder des dispositifs visant à répondre aux besoins de ménages modestes.

En premier lieu, **une aide exceptionnelle de solidarité a été créée, pour un montant total de 880 millions d'euros**. Les crédits afférents ont été inscrits sur le programme 304 en vertu des dispositions de la loi n° 2020-413 de finances rectificative du 25 avril 2020.

Cette aide est composée de **deux versants cumulables** :

– une aide de 150 euros par foyer bénéficiaire du RSA, du revenu de solidarité outre-mer (RSO), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite ainsi que de la prime forfaitaire pour reprise d'activité. Son coût est estimé à 341 millions d'euros ;

– un versement de 100 euros par enfant à charge de moins de 20 ans, non plafonné, à destination des bénéficiaires d'allocations logement, ainsi que des bénéficiaires du RSA, du RSO et de l'ASS qui n'ont pas droit aux allocations logement. Son coût est estimé à 540 millions d'euros.

Selon la DGCS, **plus de 4 millions de foyers ont bénéficié de ces aides, dont le versement a été effectué le 15 mai dernier**.

La secrétaire d'État auprès du ministre des solidarités et de la santé a par ailleurs annoncé fin mars 2020 **le déploiement de 39 millions d'euros supplémentaires en faveur de l'aide alimentaire**. Cet effort représente une hausse de près de 50 % du budget consacré à cette politique, dans la mesure où 74 millions d'euros avaient été inscrits sur l'action 14 *Aide alimentaire* du programme 304 en loi de finances initiale pour 2020.

Cette décision s'explique par **les conditions difficiles auxquelles ont été confrontées certaines familles durant le confinement**, sous l'effet d'éventuelles pertes de revenus, ou de frais alimentaires supplémentaires générés par la fermeture des cantines scolaires. Selon les informations transmises à la rapporteure par les associations, **l'augmentation du nombre de bénéficiaires serait comprise entre 20 % et 45 %**, découlant principalement de l'arrivée de nouveaux publics (étudiants, travailleurs indépendants ayant perdu leur source de revenus, travailleurs saisonniers).

Du côté des associations assurant la distribution de denrées, **les coûts logistiques ont été plus importants durant le confinement**, du fait de la nécessité de se procurer des équipements de protection, ou encore de recourir à des transporteurs pour acheminer les denrées. Par ailleurs, en sus de la hausse de la demande à laquelle les associations ont dû répondre, **l'équilibre général de leurs stocks de denrées a été impacté de manière significative**. En effet, les modalités de distribution ayant évolué en raison du confinement, les associations se sont majoritairement reportées sur des produits secs et des repas froids.

Dans ce contexte, l'enveloppe supplémentaire ouverte sur l'action 14 du programme 304 se décompose ainsi :

– 10 millions d'euros sont distribués sous forme de chèques d'urgence alimentaire durant un mois, dans les territoires particulièrement touchés par la crise en métropole ⁽¹⁾ ;

– 4 millions d'euros sont réservés à l'outre-mer, et financent d'ores et déjà des achats de denrées en Guyane et des bons d'achat à Mayotte ;

– 25 millions d'euros sont consacrés au soutien des associations engagées dans la distribution de denrées.

Ces crédits sont exclusivement nationaux, et ne sont donc pas issus des FEAD. Ils sont mobilisés au moyen de redéploiements de trésorerie entre les différentes actions du programme 304. Plus spécifiquement, la direction générale de la cohésion sociale a indiqué à la rapporteure qu'en raison des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, une réduction du nombre de mineurs non accompagnés se présentant aux services des départements est observée. Une partie des crédits dédiés au remboursement des collectivités locales pour la prise en charge des MNA permet donc de financer ces mesures exceptionnelles en matière d'aide alimentaire. **Toutefois, cette marge de manœuvre financière apparaît limitée dans le temps, et il semble indispensable que des crédits supplémentaires soient ouverts par voie de loi de finances rectificative dans les semaines à venir.**

Un point d'interrogation majeur subsiste concernant les besoins financiers futurs en matière d'aide alimentaire.

Les associations ont unanimement alerté la rapporteure sur les risques d'une hausse substantielle de la fréquentation des points de distribution dans les mois à venir, sous l'effet de la crise économique. **Dans ce contexte, elles ont également fait part de leur regret concernant l'absence de mobilisation des crédits issus du FEAD, qui auraient pu constituer une ressource supplémentaire.**

Il a été expliqué à la rapporteure que les crédits européens ont été réservés à l'achat de bons alimentaires auprès de distributeurs locaux à Mayotte, pour un montant de 1,1 million d'euros. Cette opération a été rendue possible par la modification du règlement FEAD du 23 avril 2020 ⁽²⁾, qui introduit davantage de souplesse dans la gestion des crédits. La faible mobilisation du FEAD s'explique également par la volonté du Gouvernement de limiter les risques de non-remboursement des crédits par l'Union européenne. La rapporteure approuve ce choix, au regard des difficultés rencontrées en la matière.

(1) Les départements concernés sont les suivants : Essonne, Seine-Saint-Denis, Val d'Oise, Aisne, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Somme, Rhône, Puy-de-Dôme, Bouches-du-Rhône, Alpes Maritimes, Vaucluse, Haute Garonne, Pyrénées Orientales, Hérault.

(2) Règlement (UE) 2020/559 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2020 modifiant le règlement (UE) n° 223/2014 en ce qui concerne l'introduction de mesures spécifiques pour faire face à la propagation de la Covid-19.

Par conséquent, le reliquat de crédits FEAD sera plutôt mobilisé pour financer une partie des dépenses d'aide alimentaire en 2021, dans la mesure où la création du FSE+ et la définition des règles régissant son fonctionnement aboutiront certainement après le terme du cadre financier pluriannuel 2014-2020.

En tout état de cause, la rapporteure estime également qu'il conviendra d'être particulièrement attentif à la situation financière des associations. Si la situation l'exigeait, il serait indispensable de leur accorder des moyens budgétaires supplémentaires.

3. La sollicitation importante des services œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance et de la lutte contre les violences faites aux femmes

Les services œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance et de la lutte contre les violences faites aux femmes ont été particulièrement sollicités durant la période du confinement.

Sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, l'État participe notamment au financement du groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) qui assure la gestion du Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger (SNATED) – plus connu sous le nom de 119.

Le GIPED a indiqué à la rapporteure que la période du confinement a généré un nombre d'appels supérieur à la moyenne observée l'année passée. Le SNATED a ainsi traité 6 044 appels entre le 18 mars et le 10 mai 2020, soit une moyenne de 114 appels par jour, contre 90 appels par jour en 2019. Par ailleurs, le type de public réalisant les appels a évolué : il est notamment constaté une augmentation des appels passés par des mineurs (22 % des appels, contre 17 % en moyenne sur l'année 2019) et par des voisins (17 % des appels, contre 10 % en moyenne en 2019).

Les heures d'écoute, réalisées dans des conditions inhabituelles, dans la mesure où les écoutants du SNATED sont d'ordinaire sur site, ont ainsi progressivement augmenté durant la période du confinement, pour atteindre **un pic de 842 heures sur la seule semaine de 20 avril** ⁽¹⁾.

Si le GIPED a pu bénéficier d'un renfort humain, dans le cadre de ses partenariats avec quatre associations œuvrant dans le champ de la protection de l'enfance, et de dons en nature lui permettant d'augmenter son parc informatique, la hausse d'activité du groupement a généré des coûts supplémentaires.

Le paiement des heures complémentaires, l'adaptation des systèmes de transmission des appels, ainsi que l'achat de matériel informatique a ainsi affecté le budget du GIPED à hauteur de **200 000 euros**. Financé par des dotations de l'État et des départements à hauteur de 4,8 millions d'euros en 2020, **le GIPED estime qu'une subvention complémentaire sera nécessaire pour absorber ces dépenses exceptionnelles.**

(1) À titre de comparaison, le point le plus bas atteint durant la période de confinement s'est élevé à 569 heures d'écoute, pour la semaine du 13 avril.

Concernant la lutte contre les violences faites aux femmes, le secrétariat d'État en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes a d'ores et déjà mobilisé **1 million d'euros** par redéploiements de crédits au sein du programme 137, afin de soutenir les efforts d'adaptation des associations, et répondre à des situations d'urgence de mise à l'abri des femmes victimes de violence.

Par ailleurs, les forces de l'ordre et les associations estiment que de nombreuses femmes victimes de violences feront appel, dans la perspective du déconfinement, aux dispositifs existants. **Le secrétariat d'État a donc fait part de besoins budgétaires complémentaires, dont le détail n'a pas été communiqué à la rapporteure.**

Le nombre d'appels adressés au 3919 a également connu une hausse significative durant le confinement, alors même que de nombreuses écoutantes ont été affectées par l'épidémie. Au total, 32 900 appels ont été passés sur la période du 23 mars 2020 au 3 mai 2020, pour 11 230 appels traités ⁽¹⁾.

B. LES CONSÉQUENCES ENCORE INCERTAINES DU CONTEXTE MACROÉCONOMIQUE SUR LES DÉPENSES DE LA MISSION

Dans l'hypothèse d'une crise économique et sociale succédant à la crise sanitaire, les dépenses de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, composées majoritairement de dépenses de guichet, seront vraisemblablement affectées.

1. L'impact de la crise sur la prime d'activité

La prime d'activité, dont l'objectif est de lutter contre la pauvreté et d'inciter à la reprise d'emploi, est versée aux foyers percevant des revenus professionnels, dans la limite de 1,5 SMIC ⁽²⁾. **9,5 milliards d'euros ont été inscrits en loi de finances 2020 afin de financer ce dispositif.**

Il est à ce stade impossible de calculer l'évolution des dépenses allouées à la prime d'activité. Toutefois, d'un point de vue micro, les effets différenciés générés par le déploiement massif du dispositif d'activité partielle et par la potentielle hausse du taux du chômage peuvent être caractérisés.

Régi par les articles L. 5122-1 à L. 5122-5 du Code du travail, le dispositif d'activité partielle s'adresse aux employeurs qui connaissent une réduction de la durée habituelle du travail dans leur établissement ou une fermeture provisoire de toute ou partie de leur établissement.

Au moyen d'une allocation versée par l'État et l'Unédic, l'employeur verse une indemnité d'activité partielle au salarié qui couvre 70 % de sa rémunération antérieure brute, soit 84 % du salaire net, dans la limite d'une rémunération de 4,5 SMIC et d'un volume horaire de 35 heures par semaine ⁽³⁾.

(1) Le nombre d'appels passés au 3919 s'établit en 2019 à 96 799, soit une moyenne de 8 000 appels par mois.

(2) Les ressources retenues dans le calcul de la prime d'activité sont définies par les dispositions de l'article R. 844-1 du Code de la sécurité sociale.

(3) Décret n° 2020-325 du 25 mars 2020 relatif à l'activité partielle.

Par ailleurs, le montant de l'indemnité d'activité partielle doit être au moins égal au niveau du SMIC net, en vertu des dispositions de l'article L. 3232-5 du Code du travail. Pour les salariés percevant une rémunération antérieure comprise entre 1 et 4,5 SMIC, l'employeur a la possibilité de compenser toute ou partie de la différence entre l'indemnité d'activité partielle et le niveau de la rémunération antérieure.

Dans la mesure où l'indemnité d'activité partielle est prise en compte dans le calcul de la prime d'activité, **le montant de cette dernière pourra être réévalué pour certains salariés :**

– **pour les personnes percevant une rémunération antérieure inférieure ou égale à 1 SMIC**, le montant de l'indemnité d'activité partielle est égal à leur rémunération antérieure. Le montant de prime versée ne connaîtra donc, toute chose égale par ailleurs, pas d'évolution ;

– **les bénéficiaires percevant une rémunération comprise entre 1 et 1,5 SMIC** verront leur rémunération baisser (dans le cas d'une non-compensation intégrale par l'employeur) dans la limite du plancher de 1 SMIC, ce qui aura pour effet d'augmenter le montant de leur prime d'activité ;

– **les personnes qui percevaient une rémunération supérieure à 1,5 SMIC et qui passent sous ce seuil** en raison de l'application du dispositif d'activité partielle pourraient potentiellement être éligibles à la prime.

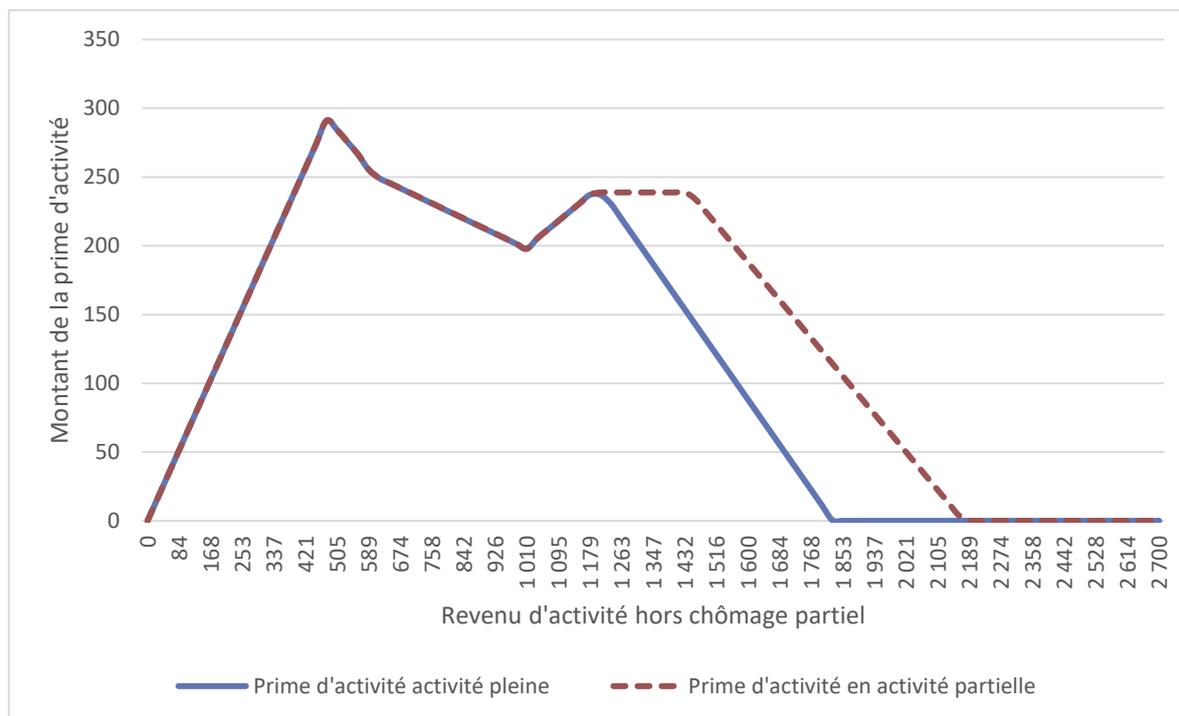
Toutefois ces évolutions ne pourront être observées que de manière progressive, en raison de l'application de la procédure de réexamen du montant de la prime versée, effectuée tous les trois mois par les caisses d'allocations familiales (CAF).

L'évolution du montant de la prime d'activité pour les personnes seules sans enfant placées en activité partielle peut donc être modélisée de la manière suivante. Il convient de souligner que les données exposées ci-dessous sont calculées en partant de l'hypothèse que le bénéficiaire a perçu une indemnité d'activité partielle durant trois mois pleins, car le montant de la prime perçue est égal à la moyenne des primes calculées pour chacun des trois mois précédant l'examen ou le réexamen périodique des droits ⁽¹⁾.

(1) Article R. 841-3 du Code de la sécurité sociale.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE PRIME VERSÉE POUR UNE PERSONNE SEULE SANS ENFANT PLACÉE EN ACTIVITÉ PARTIELLE DURANT TROIS MOIS

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les données DREES.

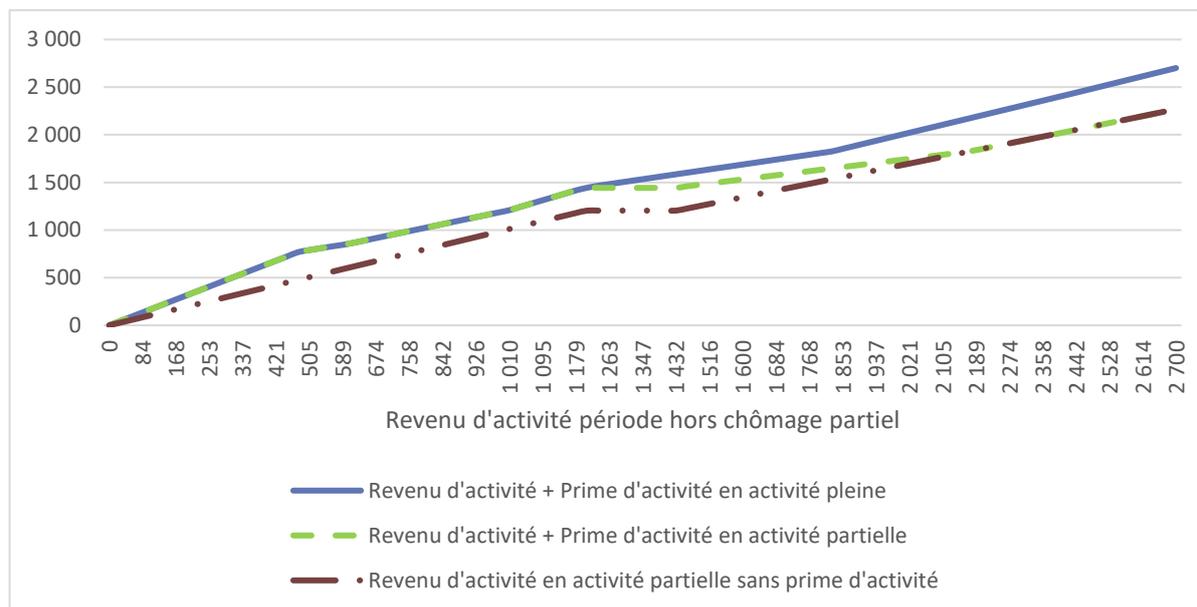
La prime d'activité a donc un effet compensateur pour les bénéficiaires gagnant entre 1 et 1,8 SMIC.

Par exemple, pour un bénéficiaire gagnant un revenu antérieur net égal à 1 432 euros, l'application du dispositif d'activité partielle lui permet de conserver une rémunération égale à 1 SMIC, soit 1 218 euros. Le montant de sa prime d'activité passera, lors du réexamen des droits, de 153 euros à 237 euros, soit une hausse de 84 euros par mois. Sur une baisse de rémunération de 214 euros, le mécanisme de calcul de la prime d'activité permet donc au bénéficiaire d'en compenser 40 %.

Il est ainsi possible de modéliser les différentes compensations induites par l'évolution du montant de prime d'activité versée, en comparant le revenu d'une personne placée en activité partielle et percevant une prime d'activité, avec le revenu antérieur de cette même personne auquel s'ajoute l'ancien montant de prime d'activité, et son revenu hypothétique en activité partielle si elle n'avait pas demandé la prime d'activité.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES D'UNE PERSONNE SEULE SANS ENFANT EN ACTIVITÉ PARTIELLE ET TOUCHANT UNE PRIME D'ACTIVITÉ

(en euros)



Source : commission des finances, d'après les données DREES.

Le déploiement massif du dispositif d'activité partielle pourrait donc tirer à la hausse les dépenses de prime d'activité.

Toutefois cet effet pourrait être compensé par les changements de situation nombreux qui pourraient survenir en raison de la récession économique dans les mois à venir. Cette hypothèse semble déjà se confirmer, eu égard aux premiers chiffres communiqués par Pôle emploi sur l'évolution du marché du travail. En mars 2020, le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégorie A en France a ainsi enregistré sa plus forte hausse depuis 1996 (+ 246 100, soit + 7,1 %) ⁽¹⁾.

En raison des effets figés de la prime d'activité, les conséquences de la hausse du taux de chômage pourront être observées aux mois de juin et juillet 2020. L'allocation de retour à l'emploi (ARE) n'étant pas prise en compte dans le calcul de la prime d'activité, les personnes sans emploi perdront également le bénéfice de la prime d'activité au bout de trois mois.

Il est également possible que certains travailleurs contraints d'accepter une forte réduction de leur temps de travail (temps partiel hors activité partielle, intérimaires) voient leurs revenus baisser, ce qui peut également réduire le montant de prime d'activité auxquels ils ont droit. Enfin, certaines personnes pourraient basculer dans le régime du revenu de solidarité active (qui dans certains cas peut se cumuler avec la prime d'activité) ou dans le régime de l'allocation de solidarité spécifique (ASS).

(1) DARES, Pôle emploi, Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire, avril 2020.

Par conséquent, dans le cas d'une forte hausse du taux de chômage, il est possible que les dépenses de prime d'activité diminuent, malgré les effets haussiers induits par l'application du dispositif d'activité partielle.

2. Les effets de la crise sur le RSA et les aides exceptionnelles de fin d'année

L'évolution du contexte macroéconomique affectera également d'autres prestations financées par la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Dans l'hypothèse d'une forte hausse du nombre de bénéficiaires du RSA, les dépenses allouées au RSA jeunes (4,5 millions d'euros) et au RSA outre-mer recentralisé (849 millions d'euros) pourraient progresser.

La CNAF considérait avant la crise que l'effectif des foyers bénéficiaires du RSA jeunes serait stable en 2020. Désormais, la DGCS estime opportun de réviser marginalement cet effectif prévisionnel à la hausse (800 au lieu de 700). En conséquence, alors que 3,7 millions d'euros devaient être consacrés au RSA jeunes en 2020, selon les dernières estimations de la CNAF, **la DGCS a indiqué à la rapporteure que ces dépenses pourraient approcher ou dépasser légèrement les 4 millions d'euros**. Eu égard au montant de crédits inscrits en loi de finances 2020 pour financer ce dispositif, peu de tensions sur les crédits devraient être observées en gestion.

S'agissant du RSA recentralisé, **il est à ce stade impossible de réaliser des prévisions**, en raison des incertitudes entourant l'évolution du taux de chômage et ses conséquences sur les dépenses allouées au RSA en Guyane, à Mayotte et à la Réunion.

Cela étant, **la rapporteure estime que la crise doit constituer une opportunité pour relancer la réflexion autour de la création d'un minimum social adapté aux publics de moins de 25 ans**. Bien que l'élaboration d'un revenu universel d'activité soit à l'étude, l'urgence du moment exige que des solutions soient proposées aux jeunes qui se présenteront sur un marché du travail fortement dégradé dans les mois à venir.

En matière d'aides exceptionnelles de fin d'année, **la crise pourrait conduire à réviser la tendance baissière observée concernant le nombre de bénéficiaires de l'ASS** (– 6,7 % en 2019). La DGCS estime donc qu'une hypothèse d'un maintien *a minima* du nombre de bénéficiaires des aides de fin d'année doit être privilégiée. Au titre de l'année 2019, ces aides ont été versées à 2,3 millions de personnes (1,9 million de bénéficiaires du RSA, 0,4 million de bénéficiaires de l'ASS et de l'allocation équivalent retraite) pour une dépense totale de 460 millions d'euros. En 2020, 467 millions d'euros avaient été inscrits en loi de finances initiale pour financer ce dispositif.

3. Une potentielle baisse du coût des dépenses fiscales rattachées à la mission

Il n'est à ce stade pas possible de chiffrer l'impact de la crise sanitaire sur le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Toutefois, **il est vraisemblable que leur coût diminue**, pour deux raisons distinctes :

– **la baisse anticipée des recettes fiscales** entraîne mécaniquement, toute chose égale par ailleurs, une diminution du coût des dépenses fiscales. La deuxième loi de finances rectificative prévoit ainsi une baisse des recettes fiscales de l'ordre de 42,7 milliards d'euros, en comparaison avec l'estimation effectuée dans le cadre de la loi de finances initiale. Plus spécifiquement, les recettes issues de l'impôt sur le revenu devraient être minorées de l'ordre de 6 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale (pour un total de recettes de 69,5 milliards d'euros), et le produit de la taxe sur la valeur ajoutée connaîtrait une baisse de 11,3 milliards d'euros par rapport à l'estimation réalisée en LFI (pour un total de 114,7 milliards d'euros de recettes en 2020).

– **certaines dépenses fiscales pourraient de surcroît être affectées par les mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire**. Le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (n° 110203) pourrait ainsi avoir un coût inférieur à ceux observés les années précédentes, en raison de la baisse de l'activité de garde de jeunes enfants durant la période du confinement.

C. LA MOBILISATION DES FONCTIONS SUPPORTS DES MINISTÈRES SOCIAUX

Les dépenses de fonctionnement et de personnel des ministères sociaux sont portées par le programme 124.

Le programme 124 a donc été mobilisé à plusieurs titres pour organiser l'activité des ministères sociaux durant le confinement, et coordonner la gestion de crise. Toutefois, la plupart des coûts directs générés par la crise sur le plan sanitaire ont été portés par le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*.

En premier lieu, dans le cadre de la montée en charge du centre de crise piloté par le directeur général de la santé, 120 personnes ont été mobilisées pour y apporter leur expertise, par voie de mise à disposition interne au ministère, ou par voie de mise à disposition en provenance d'autres ministères. Le coût de ces renforts extérieurs demeure incertain, car **il n'a pas été clairement défini que ces mises à disposition aient été effectuées à titre gratuit**.

Au-delà de ces renforts, les dépenses de personnel du programme 124, dont le montant prévisionnel s'élève à 574,7 millions d'euros en 2020, seront affectées par la crise, en raison **du coût des astreintes et des heures supplémentaires accomplies par les agents des ministères sociaux**.

Concernant les dépenses de fonctionnement (726,3 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2020), **des économies ont été réalisées en matière de nettoyage et de sécurité**.

Toutefois, des sommes importantes ont été engagées pour organiser le déploiement du télétravail. En matière de téléphonie, un surcoût de **240 000 euros** a déjà pu être observé. Le renforcement des capacités de résilience des infrastructures informatique a également généré des coûts supplémentaires. Au total, en effectuant une extrapolation, le secrétariat général du ministère anticipe un surcoût de **1,52 million d'euros** pour les dépenses liées au fonctionnement des systèmes d'information.

Par ailleurs, la loi de finances pour 2020 avait prévu de nombreux transferts sortants sur le programme, en lien avec la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État. En vertu de cette dernière, des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et directions départementales interministérielles (DDI) devaient être installés en 2020. **Dans la mesure où la réforme a été reportée en raison de la crise sanitaire, le secrétariat général du ministère indique qu'un « rétro-transfert » devra être effectué** ⁽¹⁾.

Enfin, **la crise sanitaire devrait affecter le budget des Agences régionales de santé (ARS)**, fortement mobilisées dans le cadre de la gestion de crise.

Les ARS bénéficient en 2020 d'une subvention pour charge de service public, au titre du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, à hauteur de **563,2 millions d'euros**. Abondant le budget principal des ARS, cette subvention finance 80 % des dépenses de personnel des ARS et 15 % de leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement, le reste relevant d'un financement provenant d'une contribution des régimes obligatoires d'assurance maladie. Les dépenses d'intervention des ARS dépendent quant à elles de leurs budgets annexes, et sont financées par le fonds d'intervention régional (FIR) et le plan d'aide à l'investissement (PAI), pour un montant de 3,5 milliards d'euros.

Dans le cadre de la crise sanitaire, les dépenses d'intervention, allouées au soutien de l'offre sanitaire, ont été davantage mobilisées que les dépenses de fonctionnement et d'investissement. Toutefois, le secrétariat général du ministère des solidarités et de la santé anticipe des surcoûts dans le champ des dépenses financés par le programme 124.

(1) Dans le cadre de la réforme, 246 emplois, ainsi que la masse salariale correspondante (13,8 millions d'euros) avaient été transférés vers le programme 354 Administration territoriale de l'État.

En matière de dépenses de personnel, **les astreintes et heures supplémentaires engendreront un coût supplémentaire.** Les agents des ARS sont également éligibles à la prime exceptionnelle versée aux agents civils et militaires de l'État, en vertu des dispositions du décret n° 2020-570 du 15 mai 2020.

Des tensions en gestion sont d'autant plus susceptibles d'apparaître que les ARS ont été particulièrement mises à contribution au cours des années précédentes, dans le cadre de la politique de maîtrise des finances publiques mise en œuvre par le Gouvernement. Des opérations de minoration de subvention pour charge de service public ont notamment pu être menées en cours de gestion, comme en 2019. Toutefois, il a été indiqué à la rapporteure que la trésorerie structurelle des ARS, liée au cycle d'exploitation, ne posait pas de difficulté de gestion. En raison du principe d'unité de caisse, régissant le fonctionnement des ARS, il convient également de prendre en compte leurs budgets annexes, dont le montant est bien supérieur au budget principal.

Par ailleurs, leur schéma d'emplois est, depuis 2017, systématiquement négatif, à $-2,6\%$. En 2020, cette diminution a néanmoins été atténuée, le schéma d'emploi évoluant à hauteur de $-1,3\%$.

Il a été indiqué à la rapporteure que, dans la mesure où la crise est intervenue en début de gestion, les ARS ont été en capacité de réaliser des redéploiements de trésorerie internes, leur permettant ainsi d'assurer leurs missions sans besoin de financement complémentaire.

Les situations sont néanmoins disparates selon les ARS. À la fin de l'année 2019, le nombre de jours de fonctionnement courant couvert par la trésorerie s'élevait à 5 jours pour l'ARS du Grand Est, contre 32 jours pour l'ARS Bretagne. Cet indicateur comptable doit toutefois être pris avec précaution, dès lors qu'il n'informe pas sur la capacité financière des ARS à faire face à l'ensemble de leurs engagements.

Le secrétariat général du ministère des solidarités et de la santé a néanmoins indiqué à la rapporteure qu'un **pilotage fin des ARS est réalisé depuis plusieurs années afin de rééquilibrer les moyens de ces dernières,** et éviter une dispersion des ressources. Les outils mobilisés à cette fin permettront ainsi d'évaluer les conséquences de la crise pour chacune d'entre elles.

En l'état, **il est encore trop tôt pour dresser un constat d'ensemble de la situation financière des ARS.** Le ministère a informé la rapporteure que ce ne sera qu'à l'occasion du deuxième compte rendu de gestion, réalisé en août 2020, qu'un bilan consolidé pourra être réalisé sur l'impact budgétaire de la crise dans le champ du programme 124. **La rapporteure sera attentive aux conclusions formulées par le ministère.**

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion de 15 heures, le mercredi 3 juin 2020, la commission des finances, réunie en commission d'évaluation des politiques publiques, a entendu Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale, sur les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

La vidéo de cette réunion est disponible sur le [portail dédié](#) de l'Assemblée nationale. Le compte rendu est également lisible [en ligne](#).

*

* *

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargé des personnes handicapées

Mme Sophie Cluzel, ministre

Ministère des solidarités et de la santé – Direction générale de la cohésion sociale

Mme Cécile Tagliana, cheffe du service des politiques sociales et médico-sociales, adjointe à la directrice générale, M. Denis Darnand adjoint à la sous-directrice « inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté », M. François Gautier, chef du bureau des minima sociaux, M. Jean-François Bourdais, adjoint au sous-directeur « des affaires financières et de la modernisation ».

Ministère des solidarités et de la santé – Direction des finances, des achats et des services

Mme Valérie Delahaye- Guillocheau, directrice.

Ministère de l'action et des comptes publics – direction du budget

Mme Marie Chanchole, sous directrice de la 6^{ème} sous-direction, M. Fabien Pérus, chef du bureau Solidarité et insertion.

Caisse nationale des allocations familiales

M. Vincent Mazaauric, directeur général, Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration de la Cnaf, Mme Patricia Chantin, responsable relations parlementaires.

Cour des comptes

M. Michel Clément, président de section, Mme Caroline Régis, conseillère maître, Mme Marie-Ange Mattei, conseillère maître, M. Jérôme Duchêne, rapporteur extérieur, Mme Maia Rohner, rapporteure extérieure, Mme Ghislaine Morin, vérificatrice.

Contributions écrites

– Mme Anne Postic, commissaire à la lutte contre la pauvreté de la région Pays de la Loire ;

– Le Groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) ;

– Le Centre national de la fonction publique territoriale ;

– FranceAgriMer ;

– L'opérateur de compétences Santé ;

– Le Secours populaire français ;

– Les Restaurants du cœur ;

– La Fédération française des banques alimentaires ;

– APF France Handicap ;

– Les Apprentis d'Auteuil.

ANNEXE : SOURCES UTILISÉES

– Rapport annuel de performances sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, mai 2020 ;

– Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire 2019 sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, mai 2020 ;

– Cour des comptes, Rapport public thématique, *L'allocation aux adultes handicapés*, novembre 2019 ;

– Direction générale de la cohésion sociale, *Rapport d'évaluation de la prime d'activité*, 2017 ;

– Direction générale de la cohésion sociale, *Rapport d'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité*, 2019 ;

– Inspection générale des affaires sociales, *La lutte contre la précarité alimentaire, Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique*, décembre 2019 ;

– Inspection générale des affaires sociales, *Réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des migrants dans leur pays d'origine*, juin 2019 ;

– Caisse nationale des allocations familiales, note de conjoncture n° 16, *La prime d'activité fin décembre 2019*, avril 2020 ;

– Institut national de la statistique et des études économiques, *Économie et Statistique*, n° 488-489, 2016 ;

– Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques, Pôle emploi, *Situation sur le marché du travail durant la crise sanitaire*, avril 2020.