



N° 1302

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2019** (n° 1255),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 41

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteuse spéciale : MME STELLA DUPONT

Députée

SOMMAIRE

	Pages
PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
DONNÉES CLÉS	9
INTRODUCTION	11
I. LE PROGRAMME 304 : METTRE EN ŒUVRE LE PLAN PAUVRETÉ	13
A. UN BUDGET QUI TRADUIT LES ENGAGEMENTS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	13
1. Une augmentation de 35 % des crédits depuis le début de la législature.....	13
2. ... au service d'une stratégie ambitieuse de lutte contre la pauvreté.....	13
B. 6 MILLIARDS D'EUROS DÉDIÉS À LA PRIME D'ACTIVITÉ	14
1. L'augmentation des crédits de la prime d'activité, portée par des revalorisations importantes	14
a. La revalorisation du montant forfaitaire au 1 ^{er} août 2018	14
b. Les évolutions prévues par le projet de loi de finances pour 2019.....	16
c. Le gain individuel sur la prime d'activité	17
d. Un premier bilan de la prestation	20
2. Vers un revenu universel d'activité	21
C. L'INDISPENSABLE SOUTIEN AUX POLITIQUES SOCIALES DES DÉPARTEMENTS	22
1. Une nouvelle action fléchée vers la contractualisation.....	22
2. La politique de protection de l'enfance	24
3. L'accueil des mineurs non accompagnés.....	25
a. Des tensions sur l'exécution 2018	25
b. De nouvelles modalités de calcul du remboursement État en 2019	25

D. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	27
1. Sur la protection juridique des majeurs	27
2. Sur l'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine	29
II. LE PROGRAMME 157 PORTE LA REVALORISATION DE L'AAH	32
A. UNE IMPORTANTE REVALORISATION DES RESSOURCES, ATTÉNUÉE PAR DES MESURES DE MAÎTRISE DES COÛTS.....	33
1. L'AAH portée à 900 euros par mois.....	33
2. Des mesures de maîtrise de la dépense.....	34
3. D'autres mesures de revalorisation des ressources en cours de discussion	36
B. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI	37
C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME.....	38
III. UNE MEILLEURE EXÉCUTION DES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	39
A. UN PROGRAMME 137 EN ÉVOLUTION	39
1. Une nouvelle maquette pour le programme 137.....	39
2. La recherche d'une plus grande efficacité de la dépense.....	40
3. Vers un meilleur taux d'exécution des crédits.....	41
B. LES PRINCIPALES POLITIQUES FINANCÉES PAR CE PROGRAMME	42
2. Le renforcement de l'accès aux droits	44
3. L'égalité dans le monde professionnel	45
4. Le suivi des subventions aux associations nationales.....	46
C. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	46
IV. LE PROGRAMME 124 : UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE SOUTIEN	48
A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES SOCIAUX ..	48
B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	50
V. L'INSUFFISANTE ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION	51
EXAMEN EN COMMISSION	57
<i>Article 39 et état B</i>	61
<i>Article 82</i> : Création d'une nouvelle bonification de la prime d'activité.....	65
<i>Article 83</i> : Simplification des compléments à l'allocation aux adultes handicapés (AAH).....	68
<i>Après l'article 83</i>	72

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	75
ANNEXE : COMPARAISONS DES SUBVENTIONS NATIONALES 2016-2018 SUR LE PROGRAMME 137	77

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

Au 10 octobre 2018, 73 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

PRINCIPAUX CONSTATS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* **21,13 milliards d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit 1,7 milliard d'euros de plus que l'an dernier et **3,3 milliards de plus qu'en 2017**.

Parmi ces crédits, **6 milliards d'euros** sont dédiés au financement de la prime d'activité. Sa revalorisation depuis le 1^{er} août 2018, **via une augmentation de 20 euros du montant forfaitaire**, bénéficie à tous les allocataires. L'article 82 du présent projet de loi de finances prévoit la création d'une **nouvelle bonification** à la prime d'activité, dont la montée en charge progressive s'étalera jusqu'en 2021, et qui permettra aux salariés gagnant le SMIC de gagner jusqu'à 60 euros supplémentaires par mois.

Le Gouvernement poursuit également son engagement en soutien aux personnes en situation de handicap, à travers **l'augmentation de l'allocation aux adultes handicapées**, dont le taux plein mensuel est porté à 860 euros en novembre 2018, puis à 900 euros en novembre 2019. Pour la première fois en 2019, la prévision de dépenses relatives à l'AAH dépasse les 10 milliards d'euros. L'article 83 du présent projet de loi prévoit la suppression du complément de ressources, tout en permettant aux bénéficiaires actuels de continuer à le percevoir pendant dix ans.

Ce budget en hausse traduit également l'engagement du Gouvernement dans sa **stratégie interministérielle de lutte contre la précarité des enfants et des jeunes** : 175 millions d'euros supplémentaires sont attribués au programme 304. Ces crédits doivent notamment participer au financement de la lutte contre les « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la mise en place des référents de parcours ou encore de la tarification sociale à la cantine dans les communes prioritaires.

La dotation de l'État à destination des départements pour **l'accueil des mineurs non accompagnés** s'élève, quant à elle, à 141,2 millions d'euros pour 2019 (+ 9,2 millions par rapport à la LFI pour 2018). Depuis le rapport de la mission bipartite État-ADF (février 2018), les modalités de calcul du remboursement par l'État de la phase d'évaluation et de mise à l'abri ont été modifiées pour tenir compte de l'allongement de la durée de cette phase.

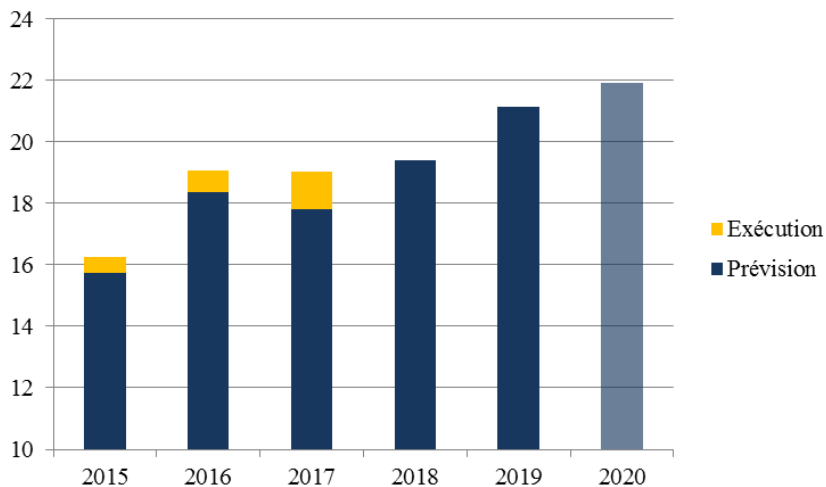
Dans un souci de maîtrise des dépenses relatives à la **protection juridique des majeurs**, le barème de participation des majeurs à leur mesure de tutelle a été modifié en 2018. Les crédits, évalués à 668,3 millions d'euros pour 2019, continuent d'augmenter (+ 3 %), compte tenu du vieillissement de la population.

Cette mission poursuit sa contribution à l'effort de diminution des emplois publics et voit par conséquent son plafond d'emploi fixé à 9 524 ETPT, en diminution de 414 ETPT pour plusieurs ministères sociaux.

DONNÉES CLÉS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DEPUIS 2015

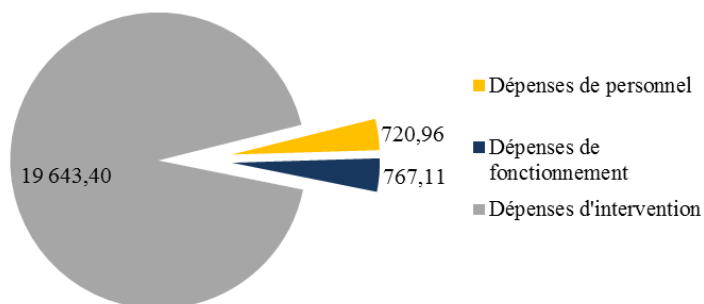
(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires. Pour 2020, d'après la loi de programmation des finances publiques.

RÉPARTITION PAR TITRE DES PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE LA MISSION POUR 2019

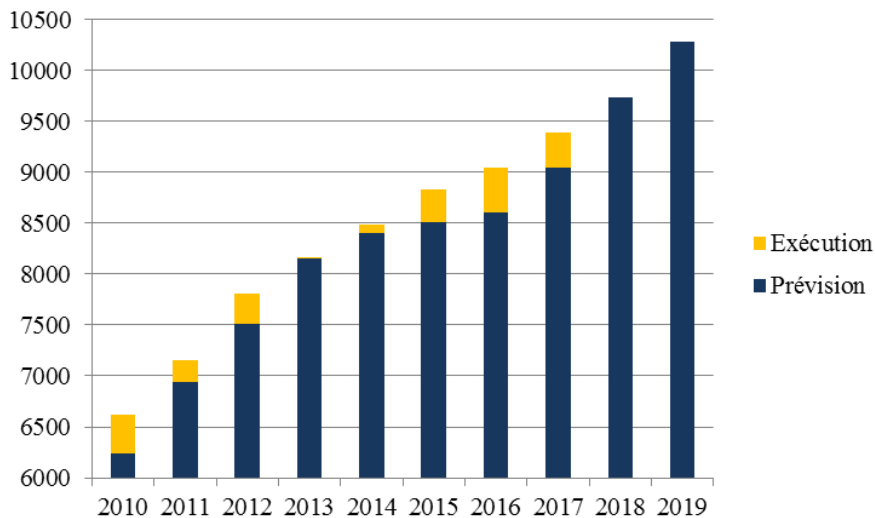
(en millions d'euros)



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

CRÉDITS RELATIFS À L'AAH ET SES COMPLÉMENTS

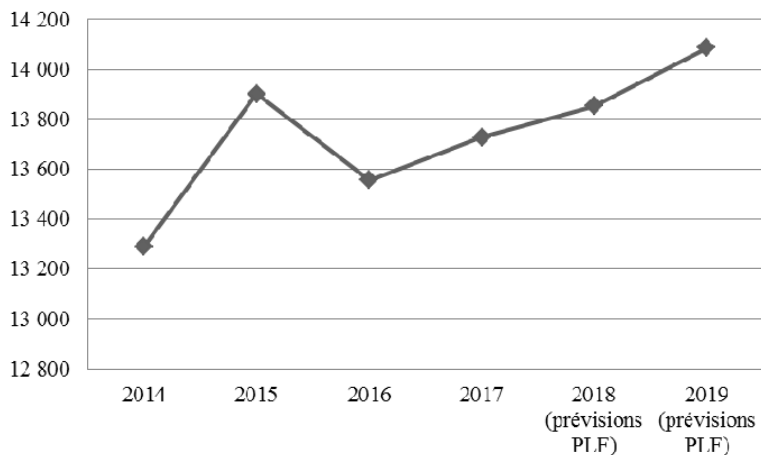
(en millions d'euros)



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

ÉVOLUTION DU CHIFFRAGE DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION

(en millions d'euros)



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

INTRODUCTION

« Refuser la fatalité sociale, c'est lutter contre ce déterminisme qui, dès l'enfance, détruit des trajectoires de vie [...]. Il y a dans chaque enfant, à commencer par un enfant qui naît dans une famille pauvre, un Mozart qu'on assassine parce qu'on décide de fait qu'il n'a aucune chance de devenir Mozart ».

C'est par cette citation de *Terre des hommes* de Saint-Exupéry que le chef de l'État a présenté la philosophie du plan pauvreté, dévoilé le 13 septembre dernier.

Ce plan entend rompre avec le déterminisme de la pauvreté, et ce dès le plus jeune âge. Afin de réduire les inégalités liées à l'origine sociale, le Gouvernement prévoit notamment de développer des modes d'accueil pour la petite enfance, d'accompagner les collectivités territoriales pour la mise en place de petits-déjeuners pour les enfants de familles modestes et d'un tarif social à la cantine dans les territoires fragiles et prioritaires.

Le Gouvernement entend également investir massivement dans la formation de la jeunesse, via le développement de la Garantie jeunes. L'État s'engage aussi à renforcer sa mobilisation en faveur des services d'aide sociale à l'enfance des départements afin que les jeunes jusqu'à 21 ans ne se trouvent pas sans solution d'insertion à la sortie de l'ASE.

L'une des annonces les plus commentées est celle d'un revenu universel d'activité visant à se substituer à plusieurs prestations existantes. Ce chantier, annoncé lors de la campagne présidentielle, vise à rendre les aides sociales plus lisibles, plus efficaces, tout en incitant davantage au retour à l'emploi.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte plusieurs engagements du Gouvernement en matière de lutte contre la pauvreté dans ce projet de loi de finances pour 2019. Parmi elles, on peut citer :

– la revalorisation de la prime d'activité avec l'augmentation du montant forfaitaire de 20 euros pour tous depuis le 1^{er} août 2018 et la création d'une nouvelle bonification qui permettra aux salariés autour du SMIC de gagner, d'ici la fin du quinquennat, jusqu'à 60 euros supplémentaires ;

– la revalorisation exceptionnelle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), portant son montant mensuel à 900 euros au 1^{er} novembre 2019.

Ces engagements du Président de la République se concrétisent dans cette mission en termes budgétaires. **Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 21,13 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit 1,7 milliard d’euros de plus que l’an dernier et 3,3 milliards de plus qu’en loi de finances initiale pour 2017.**

D’après le budget triennal prévu dans la loi de programmation des finances publiques ⁽¹⁾, l’augmentation des crédits de la mission devrait se poursuivre en 2020 pour atteindre 21,24 milliards d’euros.

La mission est composée de quatre programmes rattachés à la ministre des solidarités et de la santé, Agnès Buzyn, à la secrétaire d’État chargée de l’égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations, Marlène Schiappa, et à la secrétaire d’État chargée des personnes handicapées, Sophie Cluzel. Ils ont en commun de contribuer à une société plus solidaire et à favoriser l’insertion et l’égalité des chances.

(1) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

I. LE PROGRAMME 304 : METTRE EN ŒUVRE LE PLAN PAUVRETÉ

A. UN BUDGET QUI TRADUIT LES ENGAGEMENTS DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

1. Une augmentation de 35 % des crédits depuis le début de la législature...

Le programme *Inclusion sociale et protection des personnes*, placé sous la responsabilité de la direction générale de la cohésion sociale, soutient des actions très diversifiées. Le projet de loi de finances prévoit de doter ce programme de 7 697,16 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) pour 2019, ce qui représente une **revalorisation exceptionnelle de 35 %, soit 1,2 milliard d'euros, par rapport à la loi de finances initiale pour 2017**. Les variations de financement entre les actions diffèrent sensiblement depuis 2017, traduisant les priorités gouvernementales en la matière.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)

	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019	Variation 2017/2019 (en %)
Action 11 – Prime d'activité et autres dispositifs	4 958,00	5 910,67	6 643,70	+ 34 %
Action 13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentation	0,89	0,68	0,68	- 24 %
Action 14 – Aide alimentaire	44,16	51,92	51,56	+ 17 %
Action 15 – Qualification en travail social	6,53	6,14	5,66	- 13 %
Action 16 – Protection juridique des majeurs	650,00	647,22	668,26	+ 3 %
Action 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	31,92	145,97	156,10	+ 389 %
Action 18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	10,00	1,00	0,2	- 98 %
Action 19 (nouvelle) – Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes	-	-	171,0	-
Total	5 701,49	6 760,60	7 697,16	+ 35 %

Les autorisations d'engagement sont de même niveau que les crédits de paiement.

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

2. ... au service d'une stratégie ambitieuse de lutte contre la pauvreté

Ce programme porte pour 2019 les moyens alloués à la nouvelle **stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté**, qui fait l'objet d'une nouvelle action du programme. Elle s'articule autour de cinq engagements :

– renforcer l'égalité des chances dès l'enfance ;

- garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants ;
- développer un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- assurer l’émancipation sociale par l’activité ;
- rendre les minima sociaux plus simples, plus lisibles et plus incitatifs à l’activité.

Cette stratégie a vocation à être mise en œuvre sur l’ensemble du quinquennat. 175 millions d’euros y sont consacrés dans le projet de loi de finances pour 2019.

FINANCEMENT DE LA STRATÉGIE PAUVRETÉ SUR LE PROGRAMME 304 POUR 2019

en millions d’euros

Destination – Mesures financées	Montant alloué
Fléchés en faveur des collectivités territoriales cheffes de fil, via une contractualisation pour financer la lutte contre les sorties sèches de l’aide sociale à l’enfance, un renforcement de l’insertion professionnelle des bénéficiaires de RSA et le développement des référents de parcours.	135
Transférés en gestion sur d’autres programmes ⁽¹⁾ : <ul style="list-style-type: none"> • vers le programme 177 pour prendre en compte la situation particulière des familles avec enfants dans l’hébergement • à destination du ministère de l’éducation pour mettre en place le petit déjeuner pour les enfants de familles modestes • pour la tarification sociale dans les cantines des communes moins de 10 000 habitants 	36
Renforcement du soutien financier aux PAEJ.	4

Source : projet annuel de performances pour 2019.

B. 6 MILLIARDS D’EUROS DÉDIÉS À LA PRIME D’ACTIVITÉ

1. L’augmentation des crédits de la prime d’activité, portée par des revalorisations importantes

La prime d’activité, entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2016, a pour objectif de soutenir le pouvoir d’achat des travailleurs modestes et de les inciter à se maintenir dans l’emploi ou à reprendre une activité (en ce sens, elle lutte contre les « trappes à inactivité »).

a. La revalorisation du montant forfaitaire au 1^{er} août 2018

Le calcul de la prime d’activité répond à des modalités complexes, présentées à l’article L. 842-3 du code de la sécurité sociale. Elle est calculée sur la base d’un montant forfaitaire variable en fonction de la composition du foyer (dont le nombre d’enfants à charge), auquel s’ajoute une fraction des revenus

(1) La répartition des montants entre ces différentes mesures n’a pas été fournie à la Rapporteuse spéciale.

professionnels. Un bonus individuel est ajouté pour chaque personne en activité membre du foyer dès lors que ses revenus d'activité sont supérieurs à 0,5 SMIC.

De ce total est déduit l'ensemble des ressources du foyer (prestations sociales, revenus de remplacement et revenus d'activité), réputées au moins égales au montant forfaitaire. Si le foyer bénéficiaire de la prime d'activité est propriétaire de son logement, logé à titre gratuit ou bénéficiaire des aides au logement, un forfait logement est également déduit du total.

Montant forfaitaire				Bonification individuelle principale		
(majoré en fonction de la composition du foyer)	+	61 % des revenus professionnels	+	+ à partir de 2019 nouvelle bonification individuelle	-	Ressources du foyer (supposées au moins égales au montant forfaitaire) et forfait logement

La prime d'activité a fait l'objet d'une importante revalorisation en 2018 ⁽¹⁾. Le montant forfaitaire est passé au 1^{er} août 2018 de 531,51 euros à 551,51 euros (+ 20 euros) pour une personne seule sans enfant. Compte tenu de la trimestrialisation de cette prime (prime stable sur trois mois, calculée sur la base des revenus moyens du trimestre précédent), cette augmentation n'est perçue par les bénéficiaires qu'à compter du mois d'octobre.

En parallèle, le taux de prise en compte des revenus d'activité a été abaissé de 62 à 61 %. Ainsi, un euro de plus de revenus professionnels diminue la prime d'activité de 0,39 euro.

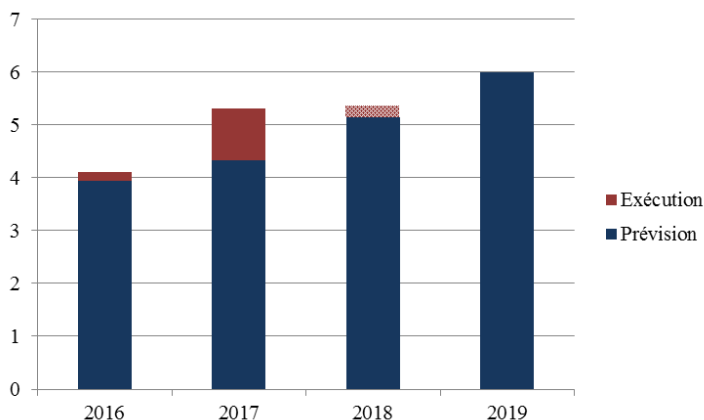
Pour 2018, les estimations transmises à la rapporteure indiquent que la revalorisation du montant forfaitaire entraînera une dépense de 32,4 millions d'euros (777 millions d'euros en année pleine) et la baisse de la pente une économie de 29 millions d'euros (- 317 millions d'euros en année pleine).

Depuis trois ans, les crédits prévus en loi de finances initiale pour la prime d'activité faisaient l'objet d'une sous-évaluation. **Pour 2018, les dépenses de la prime d'activité s'élèveraient, selon la CNAF, à 5 598,7 millions d'euros, soit 219,2 millions d'euros (4 %) de plus que la dotation adoptée en loi de finances initiale, nécessitant une ouverture de crédits complémentaire en loi de finances rectificative.** En combinant l'effet volume et l'impact des revalorisations et des mesures nouvelles, on compterait près de 2,79 millions bénéficiaires en 2018 (en moyenne annuelle), soit une hausse de 4,6 % par rapport à 2017.

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

ÉVOLUTION DES DÉPENSES POUR LA PRIME D'ACTIVITÉ

(en milliards d'euros)



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

b. Les évolutions prévues par le projet de loi de finances pour 2019

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit de nouvelles modifications dans le calcul de la prime d'activité.

Une nouvelle bonification est créée par l'article 82 du projet de loi. Le profil précis de cette bonification (point d'entrée, point de sortie, pente) n'est pas encore défini : elle devrait être « resserrée » autour du SMIC et décroître à compter de 1 SMIC.

D'après les annonces de Mme Agnès Buzyn devant la commission des affaires sociales le 31 octobre dernier, le Gouvernement a décidé d'amplifier plus rapidement qu'initialement prévu l'incitation à la reprise d'activité. Aussi, la ministre a annoncé que « **la prime d'activité au SMIC augmentera de 30 euros supplémentaires dès avril 2019** », à travers ce nouveau bonus. Elle devrait augmenter de 20 euros supplémentaires en avril 2020, puis encore de 20 euros en 2021. L'article prévoit actuellement une entrée en vigueur en août 2019, donc une hausse des ressources des ménages concernés à compter du mois d'octobre : cette date d'entrée en vigueur doit être modifiée lors de la première lecture en séance publique pour l'avancer au mois d'avril.

L'évaluation préalable de l'article estimait le coût de cette nouvelle bonification à 18 millions d'euros pour 2019, puis 200 millions d'euros pour 2020, pour une bonification de + 20 euros servie à compter du mois d'octobre. D'après les annonces de la ministre, l'effort de l'État serait porté à 140 millions d'euros pour une bonification de + 30 euros servie à compter de juin 2019.

Par ailleurs, pour maîtriser le coût pour les finances publiques, **l'article 65 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit de ne pas appliquer en 2019, ni en 2020, l'indexation du montant forfaitaire et de la bonification principale de la prime sur l'évolution des prix.** Cette mesure d'économie est évaluée à 100 millions d'euros en 2019 et 400 millions d'euros en 2020 par la direction du budget.

En prenant en compte le coût ou l'économie de l'ensemble des mesures affectant la prime d'activité pour l'année 2019, l'effort des mesures portées par le Gouvernement atteint 500 millions d'euros pour 2019 d'après les différents éléments transmis à la rapporteure.

IMPACT POUR 2019 DES MESURES SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ

	Coût budgétaire	Économie budgétaire
Revalorisation du montant forfaitaire (année pleine)	+ 777 M€	-
Nouvelle bonification (+ 30 €, d'après les annonces ministérielles – art. 82 PLF 2019)	+ 140 M€	-
Baisse de la pente (61 %) en année pleine	-	- 317 M€
Non indexation – Art 65 PLF 2019	-	- 100 M€
TOTAL		+ 500 M€

Source : commission des finances.

La dotation prévue dans le projet de loi de finances pour 2019 **s'élève à 6 milliards d'euros.**

L'action 11 comprend également 480 millions d'euros de crédits relatifs à la « prime de Noël » dont bénéficient les allocataires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique, de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité.

Quant à la dotation pour la composante « jeunes actifs » du RSA socle, ses crédits ne cessent de diminuer d'année en année : 8 millions d'euros en 2016, 5,4 millions pour 2018 et désormais 1,7 million d'euros pour 2019. La baisse de ces crédits n'est pas liée à une modification de ses conditions d'éligibilité, mais à la montée en charge d'autres dispositifs qui incluent désormais les jeunes de 18 à 25 ans, comme la prime d'activité ou la garantie jeune.

c. Le gain individuel sur la prime d'activité

Après avoir examiné l'impact de ces différentes mesures sur les dépenses de l'État, la rapporteure spéciale souhaite évaluer le gain pour les bénéficiaires.

En 2018, la baisse de la pente a été concomitante avec la revalorisation du montant forfaitaire, il n'y a donc pas eu de perte monétaire pour les bénéficiaires de la prime. En revanche, l'augmentation de 20 euros du montant forfaitaire a entraîné une augmentation inversement proportionnelle aux revenus professionnels compte tenu de la baisse de la pente. Le gain est supérieur pour les personnes gagnant 0,5 SMIC que pour celles gagnant 1,2 SMIC.

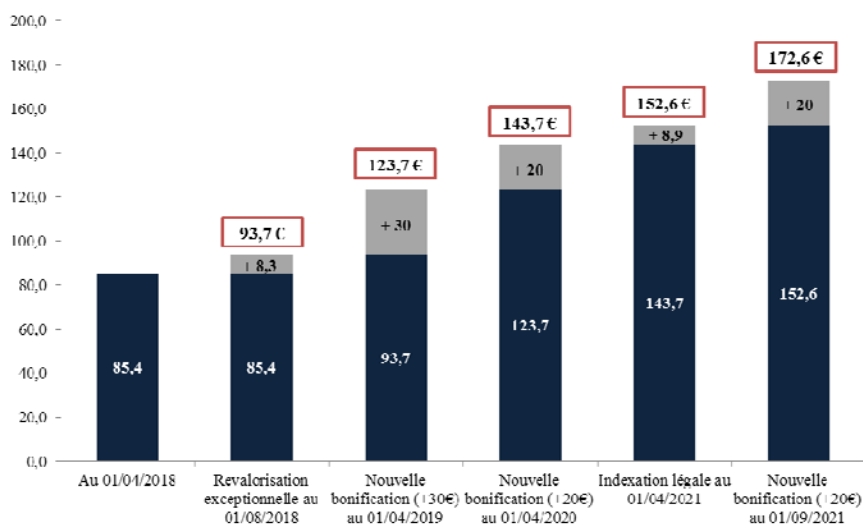
Pour 2019, **la nouvelle bonification de l'article 82 du présent projet de loi vise les salariés au niveau du SMIC afin de tenir l'engagement du Président de la République d'augmenter de 100 euros par mois les ressources d'une personne au SMIC** (dont 80 euros par la prime d'activité et 20 euros par la baisse des cotisations).

L'évaluation préalable de l'article, complété par les annonces de la ministre des solidarités et de la santé devant la commission des affaires sociales le 31 octobre 2018, prévoit la trajectoire suivante :

- + 30 euros de bonification en 2019 ;
- + 20 euros supplémentaires en 2020 ;
- + 20 euros supplémentaires en 2021.

Pour un célibataire sans enfant au SMIC, l'impact des différentes mesures sur la prime d'activité est présenté dans le schéma suivant.

IMPACT DES MESURES SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ POUR UN CÉLIBATAIRE AU SMIC



Source : commission des finances.

Les modalités de calcul sont retracées dans le tableau suivant :

(en euros)

	Montant forfaitaire	Bonification principale	Revenus du travail x pente	Nouvelle bonification	Revenus du travail ^(**)	Forfait logement	Montant de la prime d'activité
1^{er} avril 2018	531,51	67,94	734,7	0	1 184,93	63,78	85,39
1^{er} août 2018	551,51	70,49	722,8	0	1 184,93	66,18	93,70
1^{er} avril 2019	551,51	70,49	722,8	30	1 184,93	66,18	123,70
1^{er} avril 2020	551,51	70,49	722,8	50	1 184,93	66,18	143,70
1^{er} avril 2021^(*)	560,33	71,62	722,8	50	1 184,93	67,24	152,59
1^{er} septembre 2021	560,33	71,62	722,8	70	1 184,93	67,24	172,59

(*) Hypothèse d'indexation de 1,6 % en avril 2021.

(**) Hypothèse d'une stabilité du SMIC pour simplifier la lecture.

Note de lecture : au 1^{er} août 2018, la prime d'activité d'un célibataire sans enfant au SMIC :

= (montant forfaitaire + bonification principale + 61 % d'un SMIC) - (1 SMIC + forfait logement)

Où le montant maximal de la bonification principale = 12,782 % x montant forfaitaire

Le forfait logement = 12 % x montant forfaitaire

1 SMIC = 1 184,93 euros net

= (551,51 + 12,782 % x 551,51 + 61 % x 1 184,93) - (1 184,93 + 12 % x 551,51) = 93,70 €

Source : commission des finances.

En 2018, l'augmentation de 20 euros du montant forfaitaire a modifié le montant de la bonification principale, dont le taux maximal pour une personne au SMIC passe de 67,94 euros à 70,49 euros, ainsi que le forfait logement, de 63,78 à 66,18 euros. Couplée à la baisse de la pente de prise en compte des revenus du travail, cette modification a permis une hausse de 8,30 euros de la prime d'activité pour un célibataire au SMIC.

La rapporteure salue les dernières annonces du Gouvernement et suivra attentivement ces revalorisations dans chacun de ses rapports sur la mission.

La prime d'activité devrait ainsi être revalorisée de 80 euros pour un salarié au SMIC d'ici la fin du quinquennat, qui, s'ajoutant aux plus de 20 euros de gain de pouvoir d'achat en 2018 grâce à la baisse des cotisations sociales, permettra d'atteindre une hausse de 100 euros au SMIC d'ici 2022, conformément à l'engagement présidentiel.

Point d'attention de la rapporteure spéciale

L'article 172 de la loi de finances initiale pour 2018 a modifié l'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale afin que les pensions d'invalidité et les rentes AT-MP ne soient plus assimilées à des revenus professionnels pour le calcul de la prime d'activité.

Le rendement de cette mesure était estimé à 20 millions d'euros en année pleine. Sa mise en œuvre, prévue au 1^{er} janvier 2018, a été toutefois repoussée au 1^{er} juin 2018, du fait de difficultés rencontrées par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) dans le paramétrage de son système d'information, avant d'être suspendue, sur instruction de la ministre des solidarités et de la santé. La dérogation de calcul a donc été rétablie pour 2018, dans les mêmes conditions que précédemment, ce qui a conduit au versement d'un rappel aux bénéficiaires concernés.

D'après les éléments transmis à la rapporteure spéciale, le Gouvernement entend rétablir cette dérogation de calcul de la prime d'activité pour les personnes qui en bénéficiaient en 2018. Toute personne ayant bénéficié de cette dérogation au cours de l'année 2018 pourra donc continuer à en bénéficier, de façon permanente ou ponctuelle si elle remplit les conditions d'éligibilité et ce pour une durée de six années supplémentaires, soit jusqu'au 31 décembre 2024. La dérogation de calcul ne sera en revanche pas applicable aux nouveaux bénéficiaires de la prime d'activité à compter du 1^{er} janvier 2019.

d. Un premier bilan de la prestation

L'intérêt de la prime d'activité n'est plus à démontrer. En mars 2018, elle bénéficiait à 2,61 millions de foyers. Contrairement au RSA activité, son taux de recours est très élevé – essentiellement parce que perçue comme moins stigmatisante pour les bénéficiaires. Selon le rapport d'évaluation de la prime d'activité, remis au Parlement en décembre 2017, le taux de recours trimestriel moyen à cette nouvelle prestation en 2016 est estimé à 73 %. Il dépasse à ce titre largement les projections initiales basées sur l'hypothèse d'un taux de recours de 50 % pour l'année 2016.

Compte tenu du coût de cette prestation, il est important d'en mesurer l'efficacité. D'après le rapport d'évaluation de la direction générale de la cohésion sociale ⁽¹⁾, publié en février 2018, elle a contribué à une diminution de 0,3 % du taux de pauvreté. Elle joue donc son rôle de soutien du pouvoir d'achat des ménages modestes. Pourraient également être ajoutées les mesures de réduction des cotisations salariales, prises par ailleurs par le Gouvernement, pour que le travail soit plus rémunérateur.

Il apparaît plus difficile d'appréhender les effets directs de la prime d'activité sur l'emploi. Le fort taux de rotation de la prime d'activité témoigne du fait que les bénéficiaires ont des trajectoires d'emploi plus instables que la moyenne des actifs. Cependant, peu d'éléments sont disponibles pour évaluer l'impact de la prestation sur une décision de reprise ou de maintien dans l'emploi.

(1) https://solidarites-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_d_evaluation_prime_d_activite.pdf

D'après les indicateurs du programme, seuls 4 % des bénéficiaires de la prime d'activité devraient sortir du dispositif en 2018 pour cause de dépassement des ressources. Pour 2019, la cible est fixée à 4,3 %, ce qui paraît relativement faible à la rapporteure spéciale.

2. Vers un revenu universel d'activité

Le ministère des solidarités poursuit le grand chantier d'articulation des minima sociaux, tout en prenant en compte les dispositifs d'insertion professionnelle et d'assurance chômage, en partenariat avec le ministère du travail et les collectivités territoriales. L'objectif est de rendre plus lisibles les dispositifs, d'améliorer leur équité et de sécuriser les parcours en vue du retour ou du maintien dans l'emploi des personnes les plus vulnérables. Le rapport sur « la juste prestation – pour des prestations et un accompagnement ajustés » de Mme Christine Cloarec-Le Nabour, députée, et de M. Julien Damon, professeur associé à Sciences Po, formule quarante propositions en ce sens ⁽¹⁾.

La création d'un revenu universel d'activité est l'une des mesures phares du plan pauvreté, annoncées par le Président de la République. Elle fera l'objet d'une concertation en 2019 et devra s'accompagner d'un engagement de l'État en matière d'accès à l'emploi et d'insertion.

Le RSA devant être fondu dans ce revenu universel d'activité, la question de la recentralisation de son financement se pose. Le RSA est en effet devenu la première dépense sociale des départements, dont le coût est évalué à 10,64 milliards d'euros en 2016.

Avant la mise en œuvre d'un revenu universel d'activité, **des modernisations sont nécessaires pour permettre d'uniformiser les modalités de gestion des prestations sociales.** L'article 50 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 s'inscrit dans ce cadre : il vise à mettre en place une déclaration sociale nominative, complémentaire à la DSN existante, pour inclure les organismes versant des prestations sociales.

Il s'agit de simplifier et d'automatiser le processus pour les bénéficiaires des prestations : actuellement, de nombreuses prestations sont basées sur les déclarations du demandeur et versées avec un décalage temporel entre la période de référence pour l'appréhension des bases ressources et la délivrance de la prestation. La captation des données DSN permettra non seulement d'alléger les formalités déclaratives, de mieux adapter les prestations aux changements de revenus, mais également de faire de la détection positive de droits afin de lutter contre le non-recours.

(1) https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/document/document/2018/09/rapport_de_christine_cloarec-le_nabour_et_julien_damon_sur_la_juste_prestation.pdf

En outre, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit, à l'article 27, de recentraliser à compter du 1^{er} janvier 2019 le financement du revenu de solidarité active en Guyane et à Mayotte. L'article prévoit en outre d'allonger, pour la collectivité territoriale de Guyane, la durée préalable de détention d'un titre de séjour autorisant à travailler pour les étrangers de cinq à quinze ans, et d'introduire une condition similaire, d'une durée de cinq ans, pour bénéficier du RSA majoré (lorsque le demandeur est dans une situation d'isolement avec au moins un enfant à charge).

Cette recentralisation est financée par une mesure de périmètre, au titre de la reprise des recettes affectées aux collectivités territoriales (124,6 millions d'euros), ainsi que par le transfert de 50 millions d'euros en CP depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*. Il s'agit de soulager les collectivités du poids du financement du RSA, sans remettre en cause leurs compétences en matière d'insertion des bénéficiaires.

C. L'INDISPENSABLE SOUTIEN AUX POLITIQUES SOCIALES DES DÉPARTEMENTS

1. Une nouvelle action fléchée vers la contractualisation

En octobre 2017, le Président de la République a nommé un délégué ministériel, M. Olivier Noblecourt, pour élaborer une stratégie de prévention et de lutte contre la précarité des enfants et des jeunes. Une délégation interministérielle a été créée par le décret du 24 octobre 2017.

Inscrites dans la stratégie de lutte contre la pauvreté du Gouvernement, ses missions se traduisent par la création d'une nouvelle action au sein du programme 304 (action 19), dotée de 171 millions d'euros pour 2019.

Sur cette dotation, une **enveloppe de 135 millions d'euros est consacrée à la contractualisation avec les départements**. Les actions porteront sur :

- la lutte contre les « sorties sèches » de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- un renforcement de l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA ;
- le financement de la formation sur des thématiques portées dans le cadre de la stratégie auprès des travailleurs sociaux travaillant dans les conseils départementaux ;
- la mise en place d'un premier accueil inconditionnel ;
- le développement des référents de parcours ;
- la mise en place des maraudes mixtes ;
- un renfort de la prévention spécialisée à destination des jeunes vulnérables, notamment dans les quartiers en difficulté sociale.

Les départements regrettent cependant un manque de visibilité sur cette stratégie et sur l'enveloppe qui leur est dédiée. Selon l'Assemblée des départements de France, les volumes financiers initialement évoqués étaient supérieurs. Ces données chiffrées n'ont cependant pas été transmises à la rapporteure.

Lors de son audition, M. Gibert Favreau, président du département des Deux-Sèvres, a signalé qu'aucune concertation n'avait été organisée avec les départements pour la mise en œuvre de ces mesures. La rapporteure tient pourtant à souligner que M. Matthieu Klein, vice-président de la commission « solidarité et affaires sociales » de l'ADF, s'est vu confier la présidence de l'un des groupes de travail sur cette réforme, ainsi qu'un rapport sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, qui a servi de base aux orientations de la stratégie en matière d'accompagnement. En outre, deux réunions avec l'ADF au niveau ministériel ont été organisées en avril et juin 2018 sur la contractualisation et la mise en œuvre du plan et plusieurs réunions bilatérales se sont tenues avec M. Olivier Noblecourt.

Sur la **lutte contre les « sorties sèches » de l'ASE**, lors de son entretien avec la rapporteure spéciale, M. Gilbert Favreau, président du conseil départemental des Deux-Sèvres, a notamment insisté sur la question des jeunes majeurs. En effet, depuis la loi du 14 mars 2016⁽¹⁾, les interventions de la protection de l'enfance *« peuvent également être destinées à des majeurs de moins de vingt et un ans connaissant des difficultés susceptibles de compromettre gravement leur équilibre »*. Cette disposition prend la forme du contrat jeune majeur, dont près de 20 900 jeunes de 18 à 21 ans bénéficient.

Le contrat jeune majeur permet aux jeunes confiés à l'Aide sociale à l'enfance de prolonger les aides dont ils bénéficient pendant leur minorité. Cette aide peut prendre plusieurs formes tels que le soutien éducatif, l'hébergement, le soutien psychologique et éducatif, l'allocation financière, etc. À terme, cette prise en charge doit permettre aux jeunes majeurs de vivre de façon autonome.

La conclusion de ces contrats n'est cependant pas une obligation pour les départements, si bien que leur nombre tend à se réduire, compte tenu du contexte budgétaire contraint des départements. Ainsi, sur le département des Deux-Sèvres, le reste à charge annuel sur ces contrats est évalué à 50 millions d'euros.

D'après la DGCS, il ne s'agit pas de rendre obligatoire la conclusion d'un contrat jeune majeur pour tous les jeunes sortis de l'ASE en situation de rupture familiale et sans ressources financières, comme le proposait la Présidente de la commission des affaires sociales de l'Assemblée nationale⁽²⁾. L'enveloppe prévue dans la stratégie pauvreté doit cependant permettre d'encourager financièrement les départements qui mettent en œuvre cet accompagnement.

(1) Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

(2) [*Proposition de loi visant à renforcer l'accompagnement des jeunes majeurs vulnérables vers l'autonomie*, n° 1081, déposée le mercredi 13 juin 2018 et adoptée en commission des affaires sociales le 11 juillet 2018.](#)

Pour le **renforcement de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA**, les engagements contractuels pris dans le cadre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) sont intégrés dans l'enveloppe fléchée. Depuis sa création en LFI pour 2017⁽¹⁾, le FAPI est doté de 50 millions d'euros par an.

Le **développement des référents de parcours** fait suite à une expérimentation réussie dans quatre départements (Ariège, Bas-Rhin, Paris et Pas-de-Calais) pour les personnes en grande difficulté sociale. Il s'agit d'un professionnel disposant d'une vision globale des interventions sociales qu'il coordonne, en accord avec la personne qu'il accompagne. Il n'a pas vocation à suppléer les différents intervenants mais à orienter les personnes en difficulté vers les bons interlocuteurs et à coordonner leurs actions. C'est ainsi la personne accompagnée qui est au centre de la démarche.

2. La politique de protection de l'enfance

La politique de la protection de l'enfance s'organise autour de trois axes principaux : mieux prévenir, mieux repérer et mieux prendre en charge. Pour ce faire, 101 mesures prioritaires ont été définies à la suite de l'adoption de la loi relative à la protection de l'enfant⁽²⁾.

Les crédits relatifs à cette politique, sur le budget de l'État, sont essentiellement portés par l'action 17 de ce programme sur la *Protection et l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables*. Ils s'élèvent à 156,1 millions d'euros, en hausse de 9 % par rapport à 2018.

2,2 millions d'euros sont destinés à l'Agence française de l'adoption (AFA), soit 200 000 euros de moins qu'en 2018, et 2,4 millions d'euros pour le groupement d'intérêt public « Enfance en danger » (GIPED), gestionnaire du service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger et de l'observatoire national pour la protection de l'enfance. La dotation du GIPED avait diminué en 2018 (2,2 millions d'euros contre 2,34 millions d'euros en 2017), compte tenu d'un haut niveau de fonds de roulement du GIP, largement constitué, selon la DGCS, de financements publics passés. Les inquiétudes du GIPED sur la baisse durable de leur subvention ont été entendues par le Gouvernement et la dotation est donc en hausse pour 2019.

D'après les éléments transmis à la rapporteure, la perspective d'une fusion entre le GIPED et l'AFA est toujours à l'étude, en attente du vecteur législatif adéquat. Le rapprochement a d'ores et déjà été enclenché, à travers la signature d'un protocole d'accord cadre en mars 2017 et la recherche de modalités de coopération plus souples. En 2018, les deux GIP ont été regroupés sur un même site, boulevard Bessières à Paris.

(1) Article 89 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances initiale pour 2017.

(2) Loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant.

Pour le soutien aux points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), l'enveloppe de 5 millions d'euros est complétée **par 4 millions d'euros** supplémentaires dans le cadre de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes. Il s'agit essentiellement de confier aux PAEJ la mission de **repérer au plus tôt les jeunes qui s'exposent au risque d'exclusion professionnelle durable**.

3. L'accueil des mineurs non accompagnés

a. Des tensions sur l'exécution 2018

L'accueil, la mise à l'abri et la prise en charge des mineurs non accompagnés relève du droit commun de la protection de l'enfance, et donc des conseils départementaux. Cependant, l'État rembourse aux départements la phase de mise à l'abri des personnes présentées comme mineures sur la base d'une obligation légale de cinq jours (250 euros par jour et par jeune). En 2016, les conseils départementaux ont demandé le remboursement pour 22 410 jeunes évalués, en 2017 pour 32 281 jeunes évalués.

Si le jeune est reconnu mineur, il est pris en charge par les départements, au titre de l'aide sociale à l'enfance. Le nombre de mineurs pris en charge par les départements a fortement augmenté ces dernières années. Ils étaient environ 4 000 en 2010. En 2015, ils étaient 9 970, puis 13 038 en 2016 et 20 957 en 2017.

Sur l'action 17, la dotation au titre de la prise en charge des mineurs non accompagnés est passée de 16,5 millions d'euros prévus en 2017 à 132 millions d'euros en 2018. Sur cette dotation, 65 millions d'euros étaient destinés à financer le dispositif de droit commun d'évaluation et d'orientation des MNA et 67 millions d'euros pour une prise en charge partielle des surcoûts des dépenses de l'ASE.

Le besoin de financement s'est finalement avéré supérieur au montant budgété : le montant de ce financement complémentaire de l'État a été fixé à hauteur de 12 000 euros par jeune supplémentaire pris en charge par l'ASE ⁽¹⁾. Au total, ce sont 96 millions d'euros qui devront être alloués aux départements, dont 6 millions pour le seul département de l'Isère. La dette sur cette sous-action devrait donc atteindre 30 millions d'euros pour 2018.

b. De nouvelles modalités de calcul du remboursement État en 2019

Pour 2019, **ce sont désormais 141,2 millions d'euros inscrits sur le budget de l'État**. Les documents budgétaires ne précisent cependant pas la part qui doit être consacrée au remboursement de la phase de mise à l'abri, et celle destinée à soutenir les départements dans les dépenses de l'ASE.

(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.

Le rapport de la mission associant des corps d'inspection de l'État, l'ADF et des cadres des conseils départementaux est paru en février 2018. Il a abouti à de nouvelles modalités de remboursement par l'État de la phase de mise à l'abri, face à la forte augmentation du nombre de jeunes demandant la protection des départements et à l'allongement des délais d'évaluation.

Désormais, une **aide de 500 euros par jeune évalué sera apportée aux départements ainsi qu'un remboursement forfaitaire de l'hébergement des jeunes, dans la limite de 90 euros par jour pendant les 14 premiers jours et 20 euros pour les 9 jours suivants**. La prise en charge de la phase d'hébergement sur une durée plus longue devrait permettre aux départements de mener à bien les évaluations de minorité. La DGCS estime que ces nouvelles modalités de calcul permettront de couvrir entièrement les dépenses des départements sur la phase d'évaluation et de mise à l'abri.

L'Assemblée des départements de France (ADF) estime l'effort financier de l'État en-deçà des attentes des départements. Elle salue cependant **la création du fichier national recensant les étrangers déclarés majeurs à l'issue de leur évaluation par un département**, prévu par l'article 51 de la loi « Asile et immigration »⁽¹⁾. En l'état actuel, une personne reconnue majeure dans un département peut solliciter l'accès au dispositif de mise à l'abri dans un autre département, ce qui contribue à augmenter le nombre de dossiers en attente dans les dispositifs d'accueil, au détriment de mineurs.

Ce fichier devrait permettre aux départements d'éviter une nouvelle évaluation lorsqu'une personne a déjà été déclarée majeure dans un autre département. Le décret d'application prévoyant la mise en place d'un tel fichier est en cours d'élaboration. La rapporteure sera vigilante quant à son contenu et à la durée de conservation des données. Elle tient en effet à rappeler ses réserves quant à la nécessité d'harmoniser les pratiques des départements en matière d'évaluation de la minorité et de prise en charge avant même la création d'un tel fichier.

En effet, on observe sur le territoire des différences considérables d'évaluation et d'accueil des jeunes. Selon la mission bipartite confiée à l'inspection générale de l'administration (IGA), l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'inspection générale de la justice (IGJ) et l'ADF sur les mineurs non accompagnés, la variation du taux de reconnaissance de la majorité entre départements variait de 9 à 100 % au premier semestre 2017. Il résulte de ces disparités une inégalité de traitement réelle.

Ainsi, la rapporteure considère que ce nouvel outil ne peut être pertinent que dans le cadre d'une harmonisation effective des pratiques, qui permettrait d'émblée une baisse sensible du déplacement des jeunes entre départements.

(1) Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

D. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

1. Sur la protection juridique des majeurs

Les mesures de protection juridique des majeurs, prononcées par le juge des tutelles, concernent les personnes qui ne sont pas en mesure de pourvoir à leurs intérêts en raison d'une altération médicalement constatée de leurs facultés mentales ou corporelles de nature à empêcher l'expression de leur volonté. Depuis 2016, à la suite du transfert des crédits des organismes de sécurité sociale, ces mesures de protection des majeurs sont presque intégralement à la charge de l'État, pour la part qui n'est pas financée par les majeurs eux-mêmes. Seule une fraction de 0,3 % est à la charge des départements.

Les crédits y afférent sont inscrits sur l'action 16 du programme et s'élèvent à 668,26 millions d'euros pour 2019. Le programme 304 financera ainsi 484 656 mesures, dont 391 143 mesures prises en charge par les services mandataires (572,89 millions d'euros) et 93 513 mesures gérées par les mandataires individuels (91,18 millions d'euros).

La rapporteure s'étonnait l'an dernier de constater une diminution de cette dotation (647 millions pour 2018 alors qu'ils s'élevaient à 650 millions en 2017). Compte tenu du vieillissement de la population, les crédits de protection juridique des majeurs devraient plutôt être amenés à augmenter.

Certes, pour maîtriser les coûts, le Gouvernement a fait évoluer le barème de participation des majeurs protégés à leurs mesures de tutelle, entré en vigueur au 1^{er} septembre 2018 ⁽¹⁾. Cette entrée en vigueur plus tardive qu'initialement prévue (1^{er} avril 2018) pourrait entraîner une insuffisance de la dotation pour l'année 2018.

Le décret du 31 août 2018 précise les indicateurs pris en compte pour déterminer le coût d'une mesure : la nature des missions (assistance et conseil, représentation, assistance et perception des revenus de la personne protégée, gestion des prestations sociales...), la nature du lieu de vie de la personne protégée (domicile, établissement de santé, établissement social ou médicosocial) et la nature des ressources et du patrimoine de cette dernière. Il détaille les modalités de calcul de la participation de la personne protégée, à partir du montant annuel des ressources dont elle a bénéficié l'année précédente (revenus du travail et du patrimoine, mais aussi prestations sociales comme l'AAH, le « minimum vieillesse », le RSA ou la prime d'activité).

(1) Entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2018 avec la publication du décret n° 2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeur et de l'arrêté du 31 août 2018 relatif à la détermination du coût des mesures de protection exercées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs.

Comme recommandé par la rapporteure spéciale lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, ce nouveau barème maintient l'exonération totale des personnes dont le niveau de ressources n'excède pas le montant de l'AAH. En revanche, le nouveau barème supprime la franchise (exonération de participation sur la tranche 0-AAH quel que soit le niveau de revenus des personnes).

MODIFICATION DU BARÈME DE PARTICIPATION DES PERSONNES SOUS MESURE DE TUTELLE

Tranches de revenus	Barème initial	Barème modifié
0-AAH	0 %	0,6 %
AAH-SMIC	7 %	8,5 %
SMIC-2,5 SMIC	15 %	20 %
2,5 SMIC-6 SMIC	2 %	3 %

Source : Légifrance.

En outre, le rapport de Mme Caron Déglise sur l'évolution de la protection juridique des majeurs ⁽¹⁾, remis à la garde des Sceaux et à la ministre de la santé au mois de septembre dernier, **recommande la désignation d'un délégué interministériel pour répondre à un besoin de coordination des acteurs.** L'UNAF souligne en effet que « *sur le terrain, de nombreux services des mandataires judiciaires à la protection des majeurs font face à des injonctions contradictoires de l'État, car ils ont atteint le plafond d'activité tel qu'il a été défini dans leur autorisation administrative délivrée par la DDCS. Or, les juges des tutelles continuent de les désigner pour exercer davantage de mesures de protection. D'un côté, « l'État cohésion sociale » les oblige à limiter leur activité et de l'autre, « l'État justice » leur rappelle qu'ils sont dans l'obligation d'exercer les mandats confiés* ». Pour rendre plus cohérent ce dispositif, la rapporteure est très favorable à la création d'une mission interministérielle, qui avait déjà fait l'objet d'une recommandation de la Cour des comptes dans son rapport de 2016 ⁽²⁾.

Au ministère, la réflexion se poursuit sur ces dispositifs : un référentiel national d'éthique et de déontologie des mandataires est en cours d'élaboration, afin d'aider à l'amélioration de la prise en charge des situations complexes et d'harmoniser les pratiques.

Depuis novembre 2017, la DGCS a installé un groupe de travail sur le sujet : il est chargé d'une étude des coûts en cours de finalisation. Il étudie notamment la détermination du coût horaire des mesures de protection à partir de la charge de travail liée aux missions des mandataires et ce, quel que soit le mode d'exercice de la protection des majeurs (structures ou personnes physiques).

(1) http://www.justice.gouv.fr/art_pix/rapport_pjm_dacs_rapp.pdf

(2) Cour des comptes, La protection juridique des majeurs, septembre 2016.

Enfin, le projet de loi de finances pour 2019 maintient une dotation de soutien pour le financement de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux, à hauteur de 4,18 millions d'euros. La rapporteure insiste sur l'importance de cette enveloppe afin d'encourager la gestion familiale des mesures de protection. Elle rappelle que les mesures de protection juridique des majeurs doivent prioritairement être confiées à un membre de la famille ou à un proche (article 449 du code civil). Dans les faits, les gestions familiales sont déjà minoritaires et leur part diminue. Cette solution participe non seulement à la maîtrise des dépenses publiques mais est surtout la garantie d'un lien familial qui perdure entre un majeur sous tutelle et son entourage familial.

2. Sur l'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine

Comme en témoigne le rapport de la rapporteure spéciale, publié au mois de juin dernier ⁽¹⁾, la montée en charge de l'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine a rencontré de nombreuses difficultés de mise en œuvre.

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) vise à sécuriser les droits sociaux des anciens travailleurs migrants lorsqu'ils effectuent des séjours prolongés dans leur pays d'origine. Le montant de l'ARFS, versée annuellement, varie entre 600 et 6 600 euros par an ⁽²⁾ mais cette prestation est exclusive de toute aide personnelle au logement et de tous minima sociaux. Le bénéficiaire de l'ARFS doit donc renoncer au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) dont le montant est bien supérieur, mais qui nécessite une condition de résidence de plus de six mois par an en France.

En 2013, le rapport d'information de M. Alexis Bachelay ⁽³⁾ estimait que près de 35 000 immigrés de plus de 65 ans vivaient en France en foyer. Lors de la parution du décret d'application en 2015, la direction générale de la cohésion sociale et la Caisse des dépôts avaient conçu cette aide en vue d'accompagner entre 10 000 et 15 000 personnes. **En juin 2018, on ne compte que 36 bénéficiaires.**

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1055-a41.pdf>

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

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

Les recommandations de la rapporteure spéciale sont rappelées dans l'encadré suivant :

Recommandations au titre de l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS)

Recommandation n° 1 : valider au plus vite la convention de gestion entre l'État et la Caisse des dépôts afin de maintenir le versement des aides accordées.

Recommandation n° 2 : rapprocher le montant de l'ARFS de celui de l'ASPA.

Recommandation n° 3 : ouvrir le bénéfice de cette aide aux personnes vivant en couple.

Recommandation n° 4 : lancer une campagne d'information à destination des bénéficiaires potentiels de l'ARFS.

Recommandation n° 5 : exonérer les bénéficiaires de l'ARFS du remboursement des APL et de l'ASPA pendant les deux mois de l'instruction de la demande.

Recommandation n° 6 : aligner les conditions de deuxième renouvellement sur celles du premier renouvellement.

Recommandation n° 7 : supprimer la condition de résidence en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale pour obtenir le bénéfice de l'ARFS.

Outre le faible montant de l'ARFS, certaines conditions à remplir pour en bénéficier, fixées à l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles, s'avèrent dans les faits difficiles à satisfaire. Il en est ainsi de l'obligation d'être hébergé, au moment du renouvellement de la demande, dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale.

Or, les foyers de travailleurs migrants et les résidences sociales fonctionnent à flux tendus, le taux d'occupation dans ces structures étant le plus souvent de 100 %. Dès lors, les résidents rendant leur logement pour séjourner à l'étranger, sauf s'ils continuent à payer une redevance (sans aide au logement), se trouvent dans l'impossibilité de disposer d'une nouvelle place pour leur retour.

Autre exemple de difficulté rencontrée, les intéressés doivent justifier, pour leur renouvellement, de la régularité de leur séjour. Outre le fait que l'intéressé doit pouvoir disposer d'un justificatif de domicile en France datant de moins de 3 mois, condition difficile à satisfaire pour les raisons évoquées précédemment, la demande de renouvellement de titre de séjour doit en outre être présentée dans le cours des deux mois précédant l'expiration du titre de séjour précédent. La procédure de renouvellement, qui peut prendre plusieurs mois (parfois près de 6 mois), nécessite que le demandeur soit physiquement présent en France.

Dans les réponses au questionnaire budgétaire, le Gouvernement indique qu'il « étudie actuellement avec beaucoup d'attention les propositions faites dans le cadre de ce rapport, et notamment celle relative à l'assouplissement des conditions d'ouverture de droit et de renouvellement, en vue de faire évoluer ce dispositif ».

Au mois de juin 2018, la rapporteure a découvert que la convention liant l'État et la Caisse des dépôts et consignations ⁽¹⁾ pour la gestion de cette aide n'avait toujours pas été signée, faute d'accord sur les modalités de rémunération de la Caisse.

Faute de convention, la Caisse des dépôts a dû procéder à des avances de prestation pour l'État, dont elle estime le montant à 63 000 euros. Elle a ensuite suspendu le paiement des prestations pour 2018.

D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, la convention de gestion de cette aide, liant l'État à la Caisse des dépôts, a désormais été signée par l'ensemble des parties. Celle-ci prévoit les modalités de gestion administrative, comptable et financière, ainsi que le maniement des fonds confiés à la Caisse des dépôts par l'État. Elle définit aussi la mise à disposition des crédits dont les modalités de détermination et de versement de la contribution financière de l'État.

En accord avec les termes de la convention, les fonds reçus par la Caisse des dépôts au 30 octobre 2018 représentent 380 000 euros. Ils permettent de reprendre la gestion des dossiers et avant tout la mise en paiement, d'ici le 10 novembre prochain, des allocations dues depuis mars 2017 (17 000 euros), qui restaient dans l'attente de versement.

Ils permettent également la mise en paiement des prestations au titre de 2018 (56 000 euros), qui sera réalisée dès que l'ensemble des prestations au titre de 2017 sera versé.

(1) L'article R. 117-13 du CASF prévoit que la Caisse des dépôts et consignations (CDC) assure, pour le compte de l'État, la gestion de l'ARFS dans les conditions fixées par une convention de gestion.

II. LE PROGRAMME 157 PORTE LA REVALORISATION DE L'AAH

Le Gouvernement a fait du handicap l'une des priorités du quinquennat. Cela se traduit notamment par le choix de placer le secrétariat d'État aux personnes handicapées auprès du Premier ministre afin de donner une cohérence interministérielle à cette politique. L'interministériel prend appui sur 17 hauts fonctionnaires au sein de chaque ministère afin de mobiliser sur la mise en œuvre de mesures de simplification et de lutter contre les ruptures de parcours.

La politique d'inclusion commence, en effet, dès le plus jeune âge, pour que les enfants en situation de handicap puissent bénéficier d'un enseignement adapté. Elle concerne également l'emploi et la formation professionnelle, nécessitant un accompagnement des personnes dans leur évolution professionnelle, mais aussi dans les transports, l'accès au logement, l'accessibilité des services numériques, etc.

La politique mise en œuvre dans le champ du handicap est loin de se résumer aux crédits inscrits sur ce programme 157 *Handicap et dépendance*. Le programme de qualité et d'efficacité « invalidité et dispositifs gérés par la CNSA » annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 retrace ainsi les dépenses de l'État, de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), des branches maladie et famille de la sécurité sociale et des départements.

Sur la branche État, le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une dotation de 11,92 milliards d'euros pour le programme 157 *Handicap et dépendance* ⁽¹⁾, soit 1,3 milliard d'euros de plus qu'en loi de finances initiale pour 2017.

Le tableau suivant retrace les dépenses qui entrent dans le champ de ce programme.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

Action	Intitulé de l'action	LFI 2017	LFI 2018	PLF 2019
12	Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	10 577,68	11 317,45	11 897,52
13	Pilotage du programme et animation des politiques inclusives	28,44	23,84	25,76
Total		10 606,03	11 341,29	11 923,28

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

(1) L'intitulé du programme peut être trompeur. Il comprend très peu de crédits spécifiquement relatifs aux personnes âgées dépendantes. Les établissements et services médico-sociaux sont financés sur les crédits de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM), abondés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les dépenses publiques sont donc retracées dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

A. UNE IMPORTANTE REVALORISATION DES RESSOURCES, ATTÉNUÉE PAR DES MESURES DE MAÎTRISE DES COÛTS

Le programme 157 finance essentiellement le soutien du revenu des personnes handicapées – qui représente 85 % des crédits.

1. L'AAH portée à 900 euros par mois

Pour la première fois, le montant alloué à l'allocation aux adultes handicapés dépasse les 10 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2019. Au total, **le projet de loi de finances pour 2019 prévoit une dotation de 10,28 milliards d'euros pour l'AAH et la majoration pour la vie autonome.**

Conformément aux engagements présidentiels, l'AAH bénéficie de deux revalorisations en ce début de quinquennat : au 1^{er} novembre 2018, le montant mensuel versé pour une allocation à taux plein passe à 860 euros, soit 41 euros de plus pour les allocataires. Une deuxième revalorisation doit intervenir au mois de novembre 2019, afin de porter le taux plein mensuel à 900 euros. Le Gouvernement s'engage ainsi à lutter contre la pauvreté subie des personnes dont le handicap limite fortement l'accès au travail.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE L'AAH À TAUX PLEIN

(en euros)

	Montant de l'AAH	Évolution
Avril 2018	819	
Novembre 2018	860	5,00 %
Avril 2019	860	0,00 %
Novembre 2019	900	4,65 %
Avril 2020	902,7	0,30 %

Source : commission des finances.

Cette revalorisation significative devrait permettre à **34 000 personnes supplémentaires**, dont les revenus mensuels sont compris entre 819 euros (le plafond actuel) et 900 euros, de bénéficier de l'AAH.

L'augmentation de la dépense d'AAH est estimée à 40 millions d'euros en 2018 et à 512 millions d'euros en 2019 sans distinction entre l'effet-prix et l'effet-volume. Pour le Gouvernement, « *il apparaît complexe d'estimer avec précision le nombre d'allocataires susceptibles d'entrer dans le dispositif de l'AAH en raison de la revalorisation de l'allocation* ».

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

	2014	2015	2016	2017	2018*	2019*
Nombre de bénéficiaires	1 041 780	1 063 306	1 091 896	1 130 000	1 161 400	1 192 600
Montant annuel de dépenses <i>(hors complément)</i> en millions d'euros	8 162,54	8 492,54	8 729,22	9 039,90	9 234,02	9 562,18

* *Prévisions.*

Source : DGCS, réponses au questionnaire budgétaire.

Cette hausse représente un effort de plus de 500 millions d'euros en 2019 et de plus de 2 milliards d'euros sur le quinquennat pour améliorer la situation des personnes en situation de handicap.

Par ailleurs, pour les personnes dont la pension d'invalidité ou l'avantage vieillesse (pension de réversion, de veuvage, de retraite anticipée pour carrière longue ou pénibilité) ne serait pas suffisante pour leur garantir un minimum de ressources, l'État assure un filet de protection à travers le financement de **l'allocation supplémentaire d'invalidité**. Les crédits pour 2019, inscrits à l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées*, s'élèvent à 254,1 millions d'euros. En 2017, 9 % des titulaires d'une pension d'invalidité ont bénéficié de l'ASI.

2. Des mesures de maîtrise de la dépense

- *La maîtrise de l'indexation*

En revanche, l'article 65 du projet de loi de finances pour 2019 prévoit que le montant de l'AAH ne serait pas valorisé au 1^{er} avril 2019 et que la revalorisation serait réduite à 0,3 % au 1^{er} avril 2020⁽¹⁾. Le Gouvernement cherche ainsi à maîtriser les dépenses, sans revenir sur les revalorisations exceptionnelles annoncées. L'économie de cette mesure est évaluée à 100 millions d'euros par an en 2019 et en 2020 par la direction du budget.

- *L'évolution du plafond de ressources*

En outre, le Gouvernement a souhaité rapprocher les règles de prise en compte de la situation familiale des bénéficiaires de l'AAH avec celles applicables à d'autres minima – à savoir une dégressivité de l'aide lorsqu'elle est perçue par les deux membres du couple.

(1) L'article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale prévoit une revalorisation annuelle du montant de l'AAH, déterminée par la moyenne annuelle des prix à la consommation afin de maintenir le niveau de la prestation, compte tenu de l'inflation.

En réponse à l’alerte de la rapporteure spéciale, lors de l’examen du projet de loi de finances pour 2018, la secrétaire d’État aux personnes handicapées s’était engagée à ce que l’évolution du coefficient multiplicateur soit lissée afin d’assurer que le plafond de ressources pour les couples reste croissant.

Conformément à cet engagement, les montants des coefficients multiplicateurs ont été arrondis au centième (paramétrage le plus fin qu’admettent les systèmes d’informations de la CNAF et la CCMSA) afin de stabiliser au plus près le plafond de ressources, selon la chronique suivante :

ÉVOLUTION DU PLAFOND DE RESSOURCES DE L’AAH POUR UN COUPLE

Date des revalorisations	Montant de l’AAH	Montant du coefficient multiplicateur à paramétrer	Plafond de ressources couple
Novembre 2018 (Revalorisation exceptionnelle)	860 €	1,89	1 625,40 €
Novembre 2019 (Revalorisation exceptionnelle)	900 €	1,81	1 629,00 €

Source : DGCS.

Cette solution garantit qu’aucun des bénéficiaires de l’AAH ne sorte du dispositif et ne subisse de perte.

La secrétaire d’État chargée des personnes handicapées a en outre confirmé à la rapporteure que la stabilisation du plafond de ressources pour les couples ne fait pas obstacle à ce qu’un couple dont les deux membres sont allocataires de l’AAH bénéficient à plein de la revalorisation exceptionnelle. En effet, l’AAH du conjoint n’est pas prise en compte dans la base ressources, s’agissant d’un minimum social non imposable. Un couple dont les deux membres bénéficient de l’AAH, sans autres ressources, pourra donc percevoir à compter de novembre 2018, deux AAH à taux plein, soit 1 720 euros.

L’économie engendrée par la mesure est évaluée à 10 millions d’euros en 2018 et 150 millions d’euros en 2019, selon les estimations de la direction du budget.

Une autre mesure d’économie est prévue par l’article 83 du présent projet de loi avec la suppression du complément de ressources, mesure annoncée lors du comité interministériel du handicap en septembre 2017. La rapporteure y consacre un développement en annexe de ce rapport.

- *Vers une harmonisation des pratiques des MDPH*

Depuis 2015, l’État s’est engagé aux côtés de la CNSA et des départements, dans un chantier de déploiement d’un système d’information commun aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Ce projet entre désormais dans sa phase de déploiement : 23 MDPH devraient être équipées fin 2018 et 100 % fin 2019.

Les enjeux sont pluriels : un meilleur service aux usagers par la dématérialisation des procédures et la réduction des délais d'instruction, ainsi qu'une harmonisation des pratiques visant à limiter les disparités dans l'allocation des aides ou la reconnaissance de la restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE) ⁽¹⁾ entre les différents départements.

3. D'autres mesures de revalorisation des ressources en cours de discussion

- *Les mesures du projet de loi de financement de la sécurité sociale*

Pour 2019, le projet de loi de financement de la sécurité sociale prévoit :

– d'ouvrir le droit à une prise en charge intégrale des dispositifs médicaux pour les personnes handicapées par l'ACS (complémentaire santé) ;

– une majoration de 30 % du complément mode de garde pour les familles ayant un enfant en situation de handicap. Cette mesure doit permettre aux parents de mieux couvrir des restes à charge supérieurs à ceux des autres parents, compte tenu des tarifs pratiqués par les assistants maternels pour la garde d'un enfant handicapé. Cela représente un gain potentiel de 140 euros par mois.

- *Une proposition de loi sur la prestation de compensation du handicap*

L'Assemblée nationale a adopté en première lecture une proposition de loi de M. Philippe Berta pour sortir de l'impasse concernant les fonds de compensation du handicap, gérés par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

La prestation de compensation du handicap (PCH) repose, depuis la loi de 2005 ⁽²⁾, sur la prise en charge du projet de vie global des personnes handicapées, au moyen de la prestation de compensation du handicap, conçue pour prendre en charge les surcoûts de toute nature liés au handicap (aides humaines, techniques, liées au logement et au véhicule...).

Pour que les restes à charge ne soient pas trop élevés, l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles prévoit que « *les frais de compensation restant à la charge des bénéficiaires [...] ne peuvent excéder 10 % de leurs ressources personnelles nettes d'impôts dans des conditions définies par décret* ». Or, l'État a été condamné dans un arrêt du Conseil d'État du 24 février 2016 pour n'avoir pas pris ce décret d'application définissant les modalités de calcul de cette prestation.

(1) La restriction d'accès à l'emploi est substantielle lorsque le demandeur rencontre des difficultés ne pouvant pas être compensées par des mesures d'aménagement du poste de travail. La reconnaissance de la RSDAE est nécessaire pour l'obtention de l'AAH lorsque le taux d'incapacité de la personne est compris entre 50 et 79 %.

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

La proposition de loi vise à retarder à 2021 l'application de cet alinéa, tout en mettant en œuvre pour trois ans une expérimentation dans des départements volontaires afin d'évaluer la faisabilité d'un dispositif garantissant un niveau de reste à charge maximum.

La PCH connaît une évolution dynamique du nombre de ses bénéficiaires : en décembre 2017, 298 800 personnes en bénéficient, soit une augmentation de 5 % des effectifs en un an. En 2017, la dépense de PCH versée par les départements est évaluée à 1,9 milliard d'euros, dont 590 millions d'euros de concours versés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)⁽¹⁾. Le taux de couverture de la CNSA est en nette diminution sur la décennie chutant de 60,4 % en 2009 (510 millions d'euros) à 31 % en 2017. Aussi, la hausse de la PCH a été financée principalement par les conseils départementaux, responsables de cette prestation : entre 2009 (333 millions d'euros) et 2017 (1 311 millions d'euros), la part départementale a augmenté de 978 millions d'euros.

B. UNE POLITIQUE VOLONTARISTE D'ACCOMPAGNEMENT VERS L'EMPLOI

- *Le financement de l'aide au poste*

Toujours sur l'action 12, le programme *Handicap et dépendance* comprend une **prévision de dépense de 1 358,7 millions d'euros pour le financement de l'aide au poste dans le cadre de la garantie de rémunération des personnes handicapées**. Dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), la rémunération garantie pour un travailleur handicapé doit être comprise entre 55 % et 110 % du SMIC. Elle se compose d'une part financée par l'ESAT (supérieure à 5 % du SMIC) et d'une part complémentaire financée par l'État (l'aide au poste).

En 2018, on compte 1 287 ESAT, dont le financement est intégré à l'ONDAM personnes handicapées depuis 2017.

- *L'accompagnement dans l'emploi*

Sur l'action 13 *Pilotage du programme et animation des politiques inclusives*, **2 millions d'euros supplémentaires (+ 40 %) sont destinés à l'accompagnement dans l'emploi** prévu par l'article L. 243-1 du code de l'action sociale et des familles⁽²⁾, portant la dotation à 6,9 millions d'euros pour 2019. Que les personnes travaillent en milieu ordinaire ou protégé, elles peuvent avoir besoin d'un accompagnement spécifique, médico-social ou du service public de l'emploi, pour s'insérer durablement dans le marché du travail. Ce dispositif de soutien est mis en œuvre sur décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH).

(1) *Programme de qualité et d'efficacité Invalidité, annexé au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, page 69.*

(2) *Article 52 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.*

La lutte contre le chômage des personnes handicapées est un objectif prioritaire du Gouvernement. Ce dispositif d'accompagnement devrait poursuivre son déploiement en 2019, afin de compléter les outils en faveur de l'aide au retour ou au maintien dans l'emploi ordinaire des travailleurs handicapés.

- *Les mesures de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel*

En outre, des **dispositions de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel visent à mieux accompagner les entreprises dans le recrutement et l'emploi de travailleurs handicapés.** L'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH), maintenue à 6 % des effectifs des entreprises de plus de vingt salariés ⁽¹⁾, est intégrée à la déclaration sociale nominative.

Les contrats de fourniture, de sous-traitance ou de prestations de service avec un établissement ou service d'aide par le travail peuvent être déduits du montant de la contribution annuelle des entreprises à l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (AGEFIPH). Des dispositions similaires sont prévues pour la fonction publique, via le Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

La réforme de ces deux fonds, initialement prévue à l'article 70 du projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, invalidé par le Conseil constitutionnel ⁽²⁾, devrait être portée prochainement dans le projet de loi sur la santé au travail.

C. LES AUTRES DÉPENSES DU PROGRAMME

Ce programme finance également les **rémunérations du personnel enseignant des instituts nationaux de jeunes déficients sensoriels** qui scolarisent un peu plus de 1 000 élèves déficients auditifs et déficients visuels. L'Institut national des jeunes aveugles (INJA) de Paris et les instituts nationaux de jeunes sourds (INJS) de Bordeaux, Chambéry, Metz et Paris, bénéficient pour 2019 d'une dotation à hauteur de **14,49 millions d'euros**, identique à celle de 2018. Un rapport de l'inspection générale des affaires sociales, de l'éducation nationale et de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, publié le 31 août 2018, préconise à ces instituts d'actualiser leur projet de service et leur schéma d'évolution de la scolarisation des enfants et des jeunes.

(1) Une clause de revoyure est intégrée dans la loi prévoyant une révision de ce taux tous les cinq ans en référence à la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi dans la population en âge de travailler.

(2) Cet article habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnances les mesures nécessaires pour redéfinir les missions, l'organisation et le financement des institutions, organismes et services concourant à l'insertion professionnelle et au maintien dans l'emploi des personnes handicapées. Le CC a censuré cet article dans sa décision n° 2018-769 DC du 4 septembre 2018 pour l'insuffisante précision des finalités poursuivies.

En outre, comme l'an dernier, 1,8 million d'euros doivent être consacrés à la **lutte contre la maltraitance** des personnes âgées et adultes handicapés (dispositif d'écoute téléphonique au 3977 et de traitement des signalements).

Enfin, 625 000 euros sont destinés à financer les 14 centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI) qui contribuent sur le territoire à l'analyse des besoins des personnes en situation de perte d'autonomie et d'exclusion.

III. UNE MEILLEURE EXÉCUTION DES CRÉDITS POUR L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme *Égalité entre les hommes et les femmes*, tout comme le programme *Handicap et dépendance* dans son champ, **ne résume pas l'ensemble des actions portées par le Gouvernement en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes**, qui doit être portée par tous les ministères, comme en témoigne le document de politique transversale déposé lors de l'examen du PLF.

A. UN PROGRAMME 137 EN ÉVOLUTION

1. Une nouvelle maquette pour le programme 137

Si les trois champs d'intervention prioritaires retenus dans le cadre de la grande cause du quinquennat sont confirmés⁽¹⁾, la structure du programme est quant à elle complètement revue à l'occasion de ce projet de loi de finances.

Les quatre actions précédentes, qui étaient structurées autour de politiques publiques liées à l'égalité entre les femmes et les hommes, sont remplacées par trois actions ainsi définies :

– l'action 21 *Politiques publiques – accès au droit* regroupe les dispositifs de prévention et de lutte contre les violences, dont les parcours de sortie de prostitution, et les dispositifs d'accès aux droits ; il s'agit des dispositifs territoriaux et du soutien apporté aux acteurs nationaux ;

– action 22 *Partenariats et innovations* porte les actions de culture de l'égalité dans toutes ses dimensions (sport, culture, citoyenneté) et d'égalité professionnelle ;

– action 23 *Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes* consolide principalement les actions de communication.

(1) Ces trois champs sont :

- promouvoir l'égalité professionnelle et permettre une meilleure conciliation des temps de vie ;
- lutter contre toutes les formes d'agissements et de violences sexistes et sexuelles ;
- rendre l'État exemplaire grâce à l'efficacité de politiques ministérielles et interministérielles en faveur de l'égalité.

La rapporteure spéciale note qu'un changement de nomenclature rend plus complexe l'examen pour les parlementaires de la variation dans le temps des crédits affectés.

2. La recherche d'une plus grande efficacité de la dépense

Le dispositif de performance du programme 137 a fait l'objet de plusieurs modifications pour 2019.

L'objectif 1 « contribuer au développement de l'égalité professionnelle et de la négociation collective » qui évaluait la proportion de dispositifs pour l'égalité femmes-hommes dans les branches professionnelles et dans les entreprises et l'expérimentation des « territoires d'excellence », a été supprimé.

L'objectif relatif à l'amélioration de la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence est conservé : il évalue le taux d'appels traités par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) dont la prévision reste stable (80 %) malgré l'évolution du volume d'appels au 3919. Le sous-indicateur relatif au « Collectif féministe contre le viol », dont les faibles résultats de l'an dernier avaient inquiété la rapporteure spéciale, a été supprimé. La DGCS se justifie ainsi : *« la forte hausse du nombre d'appels ne permettant plus d'évaluer de la même façon la qualité du service rendu à l'usager. L'indicateur aurait fortement baissé alors même que le service rendu par le CFCV n'est pas remis en cause. »*

Deux autres nouveaux objectifs ont été créés pour « mesurer l'effet de levier des crédits du programme 137 sur le financement des actions en faveur de l'égalité professionnelle » et pour « mesurer l'impact de la culture de l'égalité ».

Pour encourager les cofinancements des actions conduites, l'indicateur 2.1 évalue l'effet de levier d'un euro investi sur ce programme sur les financements d'autres acteurs (fonds social européen, employeurs, associations...). La cible fixée est de 20 % de crédits du programme 137 sur l'ensemble des crédits mobilisés. Il n'apparaît pas clairement à la lecture des documents budgétaires que l'objectif soit d'améliorer cet effet de levier, mais plutôt de maintenir constante la cible de 20 % qui « matérialise l'engagement constant de l'État ».

L'indicateur 3.1 vise à mesurer le « développement de la culture de l'égalité » en évaluant « le nombre de personnes formées-sensibilisées à la culture de l'égalité » sur le nombre d'agents du réseau DDFE ou des partenaires financés par le programme 137.

La rapporteure spéciale s'interroge sur le choix de ces indicateurs de performance.

Selon elle, l'efficacité de la dépense du programme repose davantage sur l'évaluation des actions menées par les associations, via les conventions pluriannuelles de financement qui les lient à l'État. **Au niveau national, 90 % du**

montant des crédits prévus pour les subventions du programme 137 sont versés dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs (CPO). Les CPO permettent de notifier un montant de crédits sur la durée triennale de la convention même si les tranches annuelles sont soumises à l'inscription des crédits dans le cadre du PLF.

Cette modalité contractuelle permet d'offrir des garanties aux deux parties : des indicateurs de qualité et un suivi des actions renforcées pour l'administration, la confirmation de l'engagement de l'État sur plusieurs années via notamment un financement pluriannuel, sous la réserve incontournable de l'annualité budgétaire, et des versements appropriés. Elle favorise la concertation sur des évolutions qui seraient souhaitables.

Le Gouvernement développe également des appels à projet afin de favoriser le développement d'actions innovantes. La rapporteure considère que cette modalité de financement a aussi sa pertinence à partir du moment où le financement des dépenses de fonctionnement courant des associations est assuré en parallèle.

3. Vers un meilleur taux d'exécution des crédits

Si les prévisions de crédits relatifs à l'égalité entre les femmes et les hommes sont relativement stables, **le cabinet de Mme Marlène Schiappa a souligné un bien meilleur taux d'exécution des crédits pour l'année 2018 que pour les années précédentes.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	LFI 2017	2017	LFI 2018	PLF 2019
Action 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	5,6	3,71	4,90	-
Action 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	14,46	14,54	14,73	16,3	15,13	18,39	-
Action 13 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1,21	1,4	0,63	1,0	0,7	1,56	-
Ex- Action 14	3,39	3,39	0	0	-	-	-
Action 15 – Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	2,03	2,18	2,91	6,8	2,75	5,02	-
Action 21 – Politiques publiques – Accès au droit				-		-	22,41
Action 22 – Partenariats et innovations				-		-	5,89
Action 23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes				-		-	1,56
Total	22,96	23,38	22,66	29,8	22,29	29,87	29,87

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

Au 18 octobre, l'exécution s'élève à 22 millions d'euros en AE et 20 millions d'euros en CP sur l'ensemble du programme, soit respectivement des taux d'exécution de 77 % et 70 %. D'après la DGCS, le taux d'exécution devrait être proche de 100 % à la fin de l'année.

Le secrétariat d'État a obtenu la levée de la réserve de précaution sur le programme au mois d'octobre 2018, permettant de débloquer 848 000 euros supplémentaires. Ils devraient être utilisés pour répondre aux besoins de plusieurs départements face à l'accroissement des demandes des femmes victimes de violences et à permettre un meilleur maillage du territoire en accueils de jours et en lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation.

La rapporteure spéciale salue cette annonce de meilleure exécution des crédits, dont elle examinera la portée lors de l'examen du projet de loi de règlement pour l'année 2018.

B. LES PRINCIPALES POLITIQUES FINANÇÉES PAR CE PROGRAMME

Le tableau suivant, transmis par le cabinet de la secrétaire d'État, permet de suivre l'évolution du financement de chaque ligne budgétaire, malgré le changement de maquette.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

(en euros)

	LFI 2018 (au format PLF 2019)	PLF 2019	Écart
Action 21 Politiques publiques - Accès aux droits	23 502 048	22 412 048	- 1 090 000
Information, droits des femmes et des familles (CIDFF - FN CIDFF)	5 702 300	5 702 300	0
EICCF	2 766 169	2 766 169	0
MFPF	272 000	272 000	0
AFIS	2 376 000	1 980 000	- 396 000
Lieux d'accueil, d'écoute et d'orientation	1 048 502	1 048 502	0
Accueils de jour	3 649 900	3 649 900	0
Plateforme téléphonique 39 19 (FNSF)	1 549 999	1 549 999	0
Accompagnement sortie de prostitution	2 124 878	2 124 878	0
Référents départementaux	2 100 000	1 288 000	- 812 000
Subventions nationales	1 912 300	2 030 300	118 000
Action 22 Partenariat et innovations	4 809 426	5 899 426	1 090 000
Mixité et entrepreneuriat féminin	2 187 052	2 187 052	0
CIDFF / BAIE	839 450	839 450	0
Projets innovants en faveur de l'égalité	1 782 924	2 102 924	320 000
Partenariats territoriaux	0	770 000	770 000

Action 23 Soutien au programme égalité entre les femmes et les hommes	1 560 107	1 560 107	0
Fonctionnement	127 438	127 438	0
Communication	1 432 669	1 432 669	0
TOTAL P. 137	29 871 581	29 871 581	0

Source : Service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes.

L'enveloppe prévue pour 2019 est strictement identique à celle de 2018. Les modifications entre lignes budgétaires sont les suivantes :

- augmentation de 118 000 euros des subventions aux associations nationales ;

- augmentation de 320 000 euros pour les projets innovants en faveur de l'égalité ;

- diminution de 396 000 euros des crédits de l'aide financière et sociale (AFIS) du parcours de sortie de prostitution en raison du faible nombre de bénéficiaires ;

- diminution de 812 000 euros de financement pour les référents départementaux, en raison d'ajustements qui tiennent compte de la réalité des besoins (cf. *infra*).

1. Les mesures de lutte contre les violences sexistes et sexuelles

11,5 millions d'euros sur l'action 21 sont destinés à financer les mesures de lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

Le mouvement de libération de la parole des femmes doit s'accompagner de réponses concrètes de l'État. Le programme 137 finance ainsi le numéro d'appel unique de référence, d'écoute et d'orientation, à destination des femmes victimes de tous types de violences. La permanence téléphonique du « 39 19 », accessible 7 jours sur 7 et gratuite, est assurée par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF). Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit d'allouer 1,5 million d'euros à la FNSF.

Au niveau local, la dotation relative aux dispositifs d'accueil de jour pour les femmes victimes de violence (3,6 millions d'euros) et celle à destination des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation de ces femmes (1 million d'euros) sont maintenues.

Une dotation de 1,3 million d'euros doit également soutenir les référents départementaux pour les femmes victimes de violence au sein du couple, soit 812 000 euros de moins qu'en loi de finances pour 2018. La DGCS justifie cette diminution de la subvention par les données de la dernière enquête EGACTION : « 60 postes de référents dans 44 départements bénéficient d'un financement non systématique du programme 137, et, entre autres, de crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation (FIPDR), de crédits locaux de la part des collectivités ».

Aussi, les ajustements opérés tiennent compte de la réalité des besoins en matière de prise en charge des femmes victimes de violences sexistes et sexuelles via la mobilisation de ces crédits vers les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) et diverses actions menées au local.

Les dotations à destination des associations d'accompagnement pour la sortie de la prostitution sont désormais intégrées dans cette enveloppe mais font l'objet d'un commentaire spécifique de la rapporteure dans le suivi de ses recommandations (cf. *infra*).

Au-delà des questions budgétaires, la rapporteure souligne l'adoption de la loi renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ⁽¹⁾, en août 2018, qui instaure un délai de prescription à 30 ans pour les crimes sexuels commis sur mineurs.

2. Le renforcement de l'accès aux droits

Les financements relatifs à l'accès aux droits portent essentiellement sur le soutien aux établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF) et aux centres d'information sur les droits des femmes (CIDFF).

Le financement des EICCF a été transféré en 2018 du programme 304 au programme 137. Ce transfert s'est accompagné d'une modification des conditions de fonctionnement des EICCF ⁽²⁾, afin de les rapprocher de celles applicables dans le droit commun des établissements sociaux, en ce qui concerne leurs modalités d'ouverture, de financement et de suivi.

Ce décret prévoit la possibilité de conclure des conventions transitoires de financement afin de procéder en 2018 à un passage adapté **d'un financement *ex post* (à l'activité) à un financement *ex ante* (globalisé)**. Les EICCF doivent désormais bénéficier d'un agrément du préfet pour dix ans en remplacement de la simple déclaration à l'ARS qui existait jusqu'à présent.

Ces modifications ont entraîné un retard dans le financement de ces structures en 2018. D'après la DGCS, « *les conventions de financement 2018 sont donc en cours de signature et les montants, négociés entre les services déconcentrés de l'État et l'association, seront versés d'ici la fin de l'année* ».

Au niveau déconcentré, les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF) devraient bénéficier d'une dotation identique de 2,8 millions d'euros pour 2019. La répartition régionale des crédits des EICCF, qui était auparavant reconduite chaque année, est en cours d'évolution afin de mieux l'adapter aux besoins de chaque territoire.

(1) La loi n° 2018-703 renforçant la lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

(2) Décret n° 2018-169 du 7 mars 2018 relatif aux conditions de fonctionnement des établissements d'information, de consultation ou de conseil familial (EICCF).

Le projet de loi de finances prévoit également 5,7 millions d'euros pour financer les 106 CIDFF, dont 1,6 million d'euros pour soutenir les associations nationales en matière d'accès aux droits que sont la Fédération nationale des CIDFF et la Confédération nationale du planning familial.

3. L'égalité dans le monde professionnel

L'action 22 de la nouvelle maquette rassemble des crédits visant à soutenir « *des associations, structures et projets favorisant l'innovation, le renouvellement des pratiques et l'émergence des initiatives* », d'après le projet annuel de performances pour 2019. La rapporteure constate qu'il s'agit essentiellement de financements dans le champ de l'insertion professionnelle des femmes :

– 2,2 millions d'euros sont destinés à favoriser la mixité entre les femmes et les hommes et l'entrepreneuriat féminin ;

– 800 000 euros sont prévus pour soutenir des actions des bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE), à savoir des services emploi portés par les CIDFF. Ces services s'adressent aux femmes en recherche d'emploi après avoir élevé leurs enfants ou victimes de violence conjugale ;

– 800 000 euros doivent soutenir des partenariats territoriaux en faveur d'une culture de l'égalité, notamment en matière de responsabilités électives, sociales et professionnelles.

En 2018, **un appel à projets sur la lutte contre les violences sexuelles et sexistes au travail** a suscité 79 dossiers de candidatures⁽¹⁾. Vingt projets ont été sélectionnés et pourront bénéficier d'une enveloppe totale de près d'un million d'euros. Dans le projet de loi de finances pour 2019, les « projets innovants en faveur de l'égalité » font désormais l'objet d'une sous-action de l'action 22, dotée de 2,1 millions d'euros.

La rapporteure souligne également qu'en matière d'égalité dans le monde professionnel, l'article 47 du **projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 harmonise les modalités d'indemnisation du congé de maternité des travailleuses indépendantes et des agricultrices non salariées** avec celles applicables aux salariées, permettant une véritable indemnisation pendant leur congé.

(1) Parmi les porteurs de projets on compte une majorité d'associations (57) dont plusieurs Fédérations régionales de CIDFF (9) et quelques ARACT (7), deux établissements publics administratifs, une fondation, deux OPCA, 4 syndicats et un représentant d'employeurs, 5 universités et 1 ville.

4. Le suivi des subventions aux associations nationales

Le financement de la politique d'égalité entre les femmes et les hommes repose majoritairement sur des subventions aux associations, que ce soit au niveau national ou local. La rapporteure tient à assurer un suivi du financement des associations nationales dans ce domaine qu'elle retrace en annexe de ce rapport.

C. LE SUIVI DES RECOMMANDATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Dans son rapport, publié en juin 2018 ⁽¹⁾, la rapporteure spéciale a examiné la mise en œuvre du volet « accompagnement » de la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées ⁽²⁾. Cette loi a créé le parcours de sortie de prostitution, prévu à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, qui vise à permettre à « toute personne victime de la prostitution, du proxénétisme (CASF) et de la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle [...] d'accéder à des alternatives à la prostitution » grâce à :

- l'accompagnement d'une association agréée ;
- une aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) pour les personnes qui ne sont pas éligibles au RSA, à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) ou à l'allocation temporaire d'attente ⁽³⁾ ;
- la délivrance d'une autorisation provisoire de séjour d'une « durée minimale de six mois » ouvrant droit à l'exercice d'une activité professionnelle pour les personnes étrangères.

La rapporteure a soulevé quelques difficultés de mise en œuvre, qu'elle rappelle ci-contre.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/rapports/r1055-a41.pdf>.

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

(3) Aide supprimée depuis le 1^{er} septembre 2017.

Recommandations au titre du parcours de sortie de la prostitution

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit un soutien de 2,1 millions d'euros pour les associations chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution au niveau local, soit un montant identique à celui de 2018.

Depuis deux ans, des crédits destinés à financer l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS), versée aux personnes engagées dans le parcours de sortie et ne pouvant prétendre au bénéfice des minima sociaux, étaient spécifiquement fléchés par l'action 15 *Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains*. En PLF pour 2017, 3,8 millions d'euros y étaient consacrés, mais près de la moitié a été annulé en cours d'année⁽¹⁾. Compte tenu des retards pris dans la parution des décrets et la mise en place des commissions départementales, la dotation pour 2018 a été revue à la baisse (2,4 millions d'euros).

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

D'après les informations transmises à la rapporteure spéciale, 35 commissions départementales ont été installées à ce jour et 24 supplémentaires devraient l'être d'ici la fin de l'année 2018. 83 associations sont agréées sur le territoire, pour la plupart des antennes locales de l'Amicale du Nid, du Mouvement du Nid ou des CIDFF.

Une dotation de 2 millions d'euros est inscrite dans le projet de loi de finances pour 2019. **Le faible niveau de consommation de l'enveloppe AFIS est lié au nombre limité de bénéficiaires, à savoir 75 bénéficiaires au 30 septembre 2018, sur 113 personnes engagées dans un parcours de sortie de prostitution.**

Compte tenu du niveau de l'AFIS (330 euros par mois pour une personne seule et 432 euros avec un enfant à charge), la dotation permet de financer plus de 400 prestations sur l'année. Au vu de la montée en charge actuelle, la prévision de 2 millions d'euros pour 2019 semble suffisante.

IV. LE PROGRAMME 124 : UNE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS DE SOUTIEN

Le programme support 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative porte l'ensemble des moyens de fonctionnement et de soutien des administrations des affaires sociales, de la santé, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. C'est également sur ce programme que sont imputées les dépenses de fonctionnement des cabinets. Outre les dépenses de personnel, ce programme comprend les dépenses de fonctionnement courant, les dépenses immobilières et les dépenses de bureautique et d'infrastructures.

A. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DES MINISTÈRES SOCIAUX

La création du secrétariat général interministériel, regroupant 1 000 agents des directions fonctionnelles, date de 2013. D'après la directrice des finances, des achats et des services du secrétariat général des ministères sociaux, responsable du programme, **les synergies ont permis de réduire les effectifs de 12 % en quatre ans. Sur la période 2014-2017, les directions ont contribué à un effort de -3 % par an de dépenses de fonctionnement**, et ce, dans la mesure où le périmètre du secrétariat général s'est élargi.

Aujourd'hui, ces moyens de fonctionnement doivent financer les actions lancées dans le cadre de la démarche « Action publique 2022 ». À la suite des circulaires du Premier ministre du 24 juillet 2018, des mesures de simplification, de rationalisation et de mutualisation sont attendues des ministères et des services déconcentrés. Les propositions des préfets et des ministres, arbitrées par le Premier ministre au cours de l'automne, doivent permettre une transformation en profondeur de l'action publique.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 124

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	2014	2015	2016	2017	LFI 2018	PLF 2019
10 – Fonctionnement des services	23,32	21,22	24,27	16,59	15,87	17,38
11 – Système d'information	40,92	52,64	43,8	46,11	46,01	47,28
12 – Affaires immobilières	84,73	81,32	79,22	77,84	88,43	63,28
13 – Certification des formations	10,41	1,92	-	-	-	-
14 – Communication	4,5	5,05	5,03	3,80	4,73	5,63
15 – Affaires européennes et internationales	6,39	6,84	6,35	5,09	5,48	5,19
16 – Statistiques, études et recherche	13,15	9,93	9,02	9,46	9,15	9,36
17 – Financement des ARS	576,8	569,69	563,13	552,89	594,83	591,03
18 – Personnel mettant en œuvre les politiques sociales et de santé	268,77	255,63	253,72	249,87	248,83	227,10
19 – Personnel mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de la vie associative	279,54	292,71	289,2	284,37	284,07	294,09
20 – Personnel mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	11,78	12,28	13,03	15,50	15,64	14,22
21 – Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	39,66	40,43	39,87	49,82	50,54	48,56
22 – Personnels transversaux et de soutien	131,46	123,99	127,75	133,60	132,39	135,04
23 – Autres dépenses de personnel	20,44	19,57	23,42	25,40	23,01	23,01
Total	1 511,87	1 493,22	1 477,81	1 470,33	1 518,99	1 481,16

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

En matière immobilière, ce programme porte les projets du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) qui devrait, à l'horizon 2024, localiser l'ensemble des agents des ministères sociaux dans deux bâtiments domaniaux à Paris : l'un à Duquesne, l'autre à Malakoff, à construire. La baisse des crédits sur l'action 12 *Affaires immobilières* s'explique par la suppression des loyers budgétaires pour toutes les missions du projet de loi de finances pour 2019 (- 24,5 millions d'euros sur cette action). Il ne s'agit donc pas d'une mesure d'économie effective.

Plusieurs mesures de périmètres influent sur les dépenses de ce programme :

– + 2,37 millions d'euros pour financer le dispositif de médiation relatif à la qualité de vie au travail en milieu hospitalier, qui était initialement pris en charge sur les crédits d'assurance maladie ;

– + 2,3 millions d'euros de dépenses liées au service public d'information en santé, financées également en 2018 sur des crédits d'assurance maladie.

B. LA MAÎTRISE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le plafond d’emplois est fixé à 9 524 ETPT, soit une baisse de 414 ETPT par rapport au plafond d’emploi 2018. L’an dernier déjà, le plafond d’emploi avait diminué de 287 ETPT par rapport à la loi de finances initiale pour 2017⁽¹⁾. Cette diminution comprend cependant 161 ETPT de transferts sortants au profit d’autres programmes, ainsi que l’extension en année pleine du schéma d’emploi 2018 sur 2019 (– 124 ETPT). L’impact du schéma d’emplois 2019 s’élève à – 130 ETPT.

Le projet annuel de performance fait apparaître les modifications suivantes, mais il a été confirmé à la rapporteure spéciale que la ventilation des efforts entre les différentes actions restait en cours de définition.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D’EMPLOIS PAR ACTION

(en ETPT)

	LFI 2018	PLF 2019	Variation
18 – Personnel mettant en œuvre les politiques sociales et de santé	3 376	2 895	– 481
19 – Personnel mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de la vie associative	3 723	3 821	+ 98
20 – Personnel mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	194	179	– 15
21 – Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l’hébergement	758	735	– 23
22 – Personnels transversaux et de soutien	1 887	1 894	+ 7
Total	9 938	9 524	– 414

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

Les crédits du titre 2 s’élèvent à 719,02 millions d’euros pour 2019, soit près de 25 millions d’euros de moins qu’en 2017.

En termes de schéma d’emplois, la baisse est de 2,6 % entre 2018 et 2019 pour l’ensemble du programme. Elle représente – 250 ETP au total.

La rapporteure spéciale a contacté le cabinet de la ministre des sports afin d’avoir une plus ample visibilité sur les emplois de ce ministère. Il lui a été répondu que la hausse de 98 ETPT annoncée dans le projet annuel de performance correspond à des ajustements techniques, découlant d’une estimation prévisionnelle du temps consacré par les agents des services déconcentrés positionnés sur des missions transversales aux objectifs de l’action 19. Aussi, le projet de loi de finances ne prévoit pas d’ouverture de postes supplémentaires sur cette action.

(1) Dans le projet de loi de finances, le plafond d’emploi est exprimé en équivalent temps plein travaillé (ETPT), ce qui correspond aux plafonds d’effectifs physiques, et le schéma d’emplois en équivalent temps plein (ETP).

Dans la lettre plafond à la ministre des sports, le Premier ministre a évoqué un schéma d'emploi de – 1 600 ETP sur la période 2018-2022 reposant sur une transformation du mode de gestion des conseillers techniques et sportifs (CTS). Il a cependant été réaffirmé à la ministre qu'aucun des 1 600 CTS ne perdrait son emploi ; seul le mode de gestion serait modifié. D'après les informations transmises à la rapporteure, « *la ministre des Sports engagera une concertation ayant vocation à tracer des pistes d'évolution du modèle de gestion des CTS, afin de présenter les grandes lignes de cette réforme à l'ensemble des acteurs d'ici la fin de l'année 2018* ».

La rapporteure regrette le manque de visibilité sur la répartition des emplois – et des suppressions d'emplois – de ce programme, même si elle soutient l'effort de réduction durable de la masse salariale de l'État, sur lequel le Gouvernement s'est engagé.

V. L'INSUFFISANTE ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est l'une des missions du budget de l'État où les dépenses fiscales sont les plus élevées.

DÉPENSES FISCALES POUR LES PRINCIPALES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT

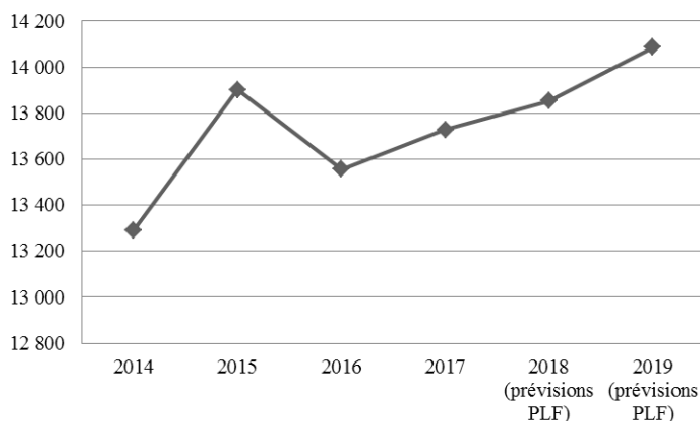
Mission	Coût en millions d'euros	Nombre
Économie	28 165	77
Cohésion des territoires	14 937	92
Solidarité	14 086	30
Travail emploi	8 457	23
Recherche et enseignement supérieur	7 281	15

Source : tome II des Voies et moyens, PLF 2019.

Les dépenses fiscales de la mission représentent 13,7 milliards d'euros en exécution 2017, soit un montant de l'ordre de 70 % des dépenses budgétaires. Huit dépenses fiscales représentent en effet un montant supérieur à 500 millions d'euros. Leur montant total augmente et dépasse 14 milliards d'euros dans les prévisions 2019.

ÉVOLUTION DU CHIFFRAGE DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION

(en millions d'euros)



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

Désormais, dix dépenses fiscales sont rattachées au programme 304 et atteignent un manque à gagner estimé à 4,77 milliards d'euros pour 2017. Pour la première année, la dépense fiscale n° 120203 portant sur l'exonération d'impôt sur le revenu pour les allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance est inscrite au projet annuel de performance sur le programme 304. Son chiffre n'est cependant pas communiqué.

Vingt dépenses ⁽¹⁾ sont rattachées au programme 157 pour près de 9 milliards d'euros en 2017.

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

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)

Numéro Impôt Bénéficiaire	Dépense fiscale	Coût 2017	Prévision 2018	Prévision 2019
120202 IR Ménages	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 ^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 892	1 897	1 987
110203 IR Ménages	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	1 200	1 200	1 200
110110 IR Ménages	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	600	650	610
110102 IR Ménages	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	560	565	550
120501 IR Ménages	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles	250	250	250
110107 IR Ménages	Maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge	114	105	100
210308 IR-IS Entreprises	Crédit d'impôt famille	103	103	nc
110223 IR Ménages	Réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ou d'attributions de biens ou de droits ou sous forme de capital se substituant à des rentes	47	54	55
100202 IR Ménages	Abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal	7	5	6
120203 IR Ménages	Exonération des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance	nc	nc	nc
	Total	4 773	4 829	4 791

Source : projet annuel de performances pour 2019.

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

Numéro Impôt Bénéficiaire	Dépense fiscale	Coût 2017	Prévision 2018	Prévision 2019
120401 IR Ménages	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	4 115	4 387	4 200
070101 TH Ménages	<i>Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste</i>	<i>1 646</i>	<i>1 729</i>	<i>1 681</i>
730203 TVA Entreprises	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	895	930	960
730219 TVA Entreprises	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées, les logements-foyers mentionnés à l'article L. 633-1 du code de la construction et de l'habitation et les établissements mentionnés au b du 5° et aux 8° et 10° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles	800	825	855
110104 IR Ménages	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	375	400	370
100201 IR Ménages	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	316	376	336
110213 IR Ménages	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	285	324	328
110109 IR Ménages	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte d'invalidité ou part supplémentaire par personne rattachée au foyer fiscal titulaire de la carte d'invalidité	140	140	135
120205 IR Ménages	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	115	115	115
050201 TFPB Ménages	<i>Dégrèvement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans</i>	<i>46</i>	<i>47</i>	<i>48</i>
520201 DM Ménages	Abattement effectué sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier, légataire ou donataire handicapé physique ou mental	70	80	80
120206 IR Ménages	Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées en application de l'article L. 245-1 du code de l'action sociale et des familles	66	70	72
050101 TFPB Ménages	<i>Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste</i>	<i>26</i>	<i>26</i>	<i>nc</i>
120142 IR Ménages	Exonération de la prise en charge directe à titre de pensions alimentaires des dépenses d'hospitalisation ou d'hébergement en établissement : des ascendants privés de ressources suffisantes par leurs enfants ou petits-enfants et des enfants majeurs infirmes dénués de ressources par leurs parents	15	15	15
150117 Plus-values	Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité	10	10	10

Numéro Impôt Bénéficiaire	Dépense fiscale	Coût 2017	Prévision 2018	Prévision 2019
Ménages	dont les revenus n'excèdent pas certaines limites			
100105 IR Ménages	Déduction des avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable	2	2	2
180101 BIC Entreprises et ménages	Exonération de l'aide spéciale compensatrice (ou pécule de départ), allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité	1	ε	ε
970101 Taxe voiture polluante Ménages	Exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules à carrosserie « Handicap » et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires de la carte d'invalidité	ε	ε	ε
150121 Plus-values Ménages	Exonération des plus-values immobilières réalisées par les personnes âgées ou handicapées à l'occasion de la cession de leur ancienne résidence principale avant leur entrée dans un établissement médicalisé	nc	nc	nc
050202 TFPB Entreprises	<i>Dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées</i>	62	nc	nc
Total		8 995	9 538	9 295

Source : projet annuel de performances pour 2019.

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

La rapporteure spéciale ne peut que confirmer le pilotage insuffisant des dépenses fiscales de cette mission pour les services de l'État. Pour le responsable de programme, cette question doit être traitée par la direction de la législation fiscale. Cependant, pour le directeur de la législation fiscale, que la rapporteure a également rencontré, elle relève des directions dites « métiers ».

Une fois par an, la DLF, la direction « métier » et la direction du budget sont censés se réunir en conférence fiscale mais cette réunion ne donne pas lieu à une clarification des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales, ni à une évaluation de leur efficacité. Selon Mme Marie Chanchole, sous-directrice de la 6^{ème} sous-direction de la DB, seule une évaluation extérieure pourrait engager ce processus.

C'est d'ailleurs ce que soulevait la Cour des comptes parmi les recommandations sur la mission, dans la note sur l'exécution budgétaire de 2017, invitant l'État à effectuer « une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission » que sont l'abattement de 10 % sur le montant des pensions (4,06 milliards d'euros en 2017), l'exonération de l'impôt sur le revenu des prestations familiales, de l'AAH, de l'aide pour l'emploi

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

d'une assistante maternelle et de la prestation d'accueil du jeune enfant (1,9 milliard d'euros), ainsi que l'exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,6 milliard d'euros).

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du mercredi 31 octobre, la commission examine les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

Mme Stella Dupont, rapporteure spéciale. Le budget de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* traduit l'engagement du Gouvernement de mener des politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale en faveur des personnes les plus fragiles. Le projet de loi de finances pour 2019 prévoit 21,13 milliards d'euros pour cette mission, soit 1,7 milliard d'euros de plus que l'an dernier et 3,3 milliards de plus qu'en 2017.

Cette hausse traduit principalement deux engagements forts du Président de la République : les revalorisations de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

La prime d'activité a fait couler beaucoup d'encre dernièrement, du fait notamment de l'incompréhension causée par la hausse de 20 euros de la base forfaitaire décidée l'an dernier et la modification concomitante de la prise en compte des revenus du travail, ce qui a pour conséquence une hausse de 10 euros de prime d'activité en 2018 pour une personne rémunérée au SMIC. Cette hausse est moins forte qu'attendu, mais elle est notable. Elle représente un effort de 460 millions d'euros de dépenses. Néanmoins, Mme la ministre m'a confirmé, hier encore, le respect de cet engagement ; elle fera d'ailleurs des annonces et précisions importantes sur ce sujet cet après-midi devant la commission des affaires sociales. Pour 2019, ce sont au total 6 milliards d'euros de crédits qui sont prévus pour financer cette prime d'activité.

Pour l'AAH, le taux plein mensuel passera de 819 à 860 euros en novembre 2018. L'engagement du Gouvernement de porter à 900 euros le taux plein de l'AAH sera mis en œuvre dès l'année prochaine. Ce projet de loi de finances prévoit plus de 10 milliards d'euros pour cette politique.

Vous l'avez compris, ces deux prestations constituent les principaux postes de dépense de cette mission – mais sont loin d'être les seuls engagements financiers de l'État en faveur de l'insertion des plus fragiles.

Le budget en hausse traduit également l'engagement du Gouvernement dans sa stratégie interministérielle de lutte contre la précarité des enfants et des jeunes avec 175 millions d'euros supplémentaires, retracés dans une nouvelle action du programme 304. Ces crédits doivent participer au financement de la lutte contre les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance, la mise en place des référents de parcours ou encore de la tarification sociale à la cantine dans les communes prioritaires.

La stratégie de lutte contre la pauvreté est ainsi clairement affirmée.

Je tiens également à souligner l'effort de l'État en faveur des départements pour leur action en faveur des mineurs non accompagnés, qui alimente aussi régulièrement nos débats. Les modalités de calcul du remboursement de la phase d'évaluation et de mise à l'abri par l'État aux départements ont été redéfinies. La dotation de l'État – qui, je le rappelle, était de 16 millions d'euros en 2017 – passe à 141,2 millions d'euros pour 2019, après un effort conséquent en 2018

qui avait porté ce montant à environ 130 millions d'euros. Cet engagement traduit la volonté du Gouvernement d'agir en faveur d'un accueil effectif des mineurs non accompagnés, tout en confiant leur accompagnement aux départements, titulaires de la compétence « enfance », car il ne faut pas oublier que ces mineurs sont aussi des enfants.

En matière de protection juridique des majeurs, l'effort de l'État est croissant et la prévision de dépense s'établit à 668 millions d'euros. Nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen des amendements : le barème de participation des majeurs protégés a évolué, mais ceux dont les revenus sont inférieurs à l'AAH restent exonérés de toute participation. J'étais d'ailleurs intervenue l'an dernier à ce sujet auprès de la ministre pour m'assurer de l'exclusion de ce barème des personnes dont le revenu est inférieur au montant de cette allocation.

Dans le programme 157 *Handicap et dépendance*, outre l'augmentation de l'AAH, le Gouvernement renforce le dispositif d'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap, qui atteint 6,9 millions d'euros : c'est la politique d'inclusion qui est la nôtre. Ce programme organise un accompagnement durable vers et dans l'emploi en combinant appui médico-social et soutien à visée d'insertion professionnelle.

Les crédits soutenant la politique d'égalité entre les femmes et les hommes sont maintenus à 30 millions d'euros. Derrière la stabilité apparente des crédits, on observe en réalité une augmentation significative de la dépense. Ce programme était en effet chaque année sous-exécuté. Pour 2018, la secrétaire d'État a obtenu la levée de la réserve de précaution. Aussi, les 29 millions d'euros votés seront bien 29 millions d'euros effectivement dépensés en faveur de cette politique, contrairement aux années précédentes. Enfin, pour le programme 124, un effort est fait sur les dépenses de personnel. La baisse touche essentiellement le personnel mettant en œuvre les politiques sociales et de santé, ce qui représente 1,7 million d'euros par rapport à la loi de finances pour 2018, mais concerne également le personnel mettant en œuvre les politiques du droit des femmes – 1,4 million d'euros en moins – ainsi que la politique de la ville, du logement et de l'hébergement – 2 millions d'euros en moins. Ces diminutions traduisent notre engagement en faveur d'une baisse durable de la dépense publique.

Ainsi la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* embrasse-t-elle de très nombreux sujets et des politiques très importantes pour nos concitoyens.

M. Romain Grau. Le budget de cette mission consacre plus de 21 milliards d'euros à la lutte contre la pauvreté, ce qui constitue une nette augmentation.

Le rapport de Mme Dupont comme les études publiées depuis un an et demi montrent que la pauvreté est liée à l'activité. La rapporteure spéciale note d'ailleurs que plus de 30 % des chômeurs sont pauvres, alors que la pauvreté touche moins de 6 % des actifs. Cette situation légitime notre stratégie d'augmentation de la prime d'activité dont l'incidence n'est plus à démontrer.

Devant le maquis des aides, des dispositifs et des services, l'expérimentation du « référent parcours » a été lancée. Où en sommes-nous ? Quatre départements ont été retenus, dont l'Ariège ; il s'agissait de proposer, sinon un guichet, un référent unique pour guider les bénéficiaires des différentes aides dans les méandres des dispositifs.

Par ailleurs, une concertation sur le revenu universel d'activité est prévue en 2019. Comment sera-t-elle organisée, aura-t-elle des incidences budgétaires ?

M. Charles de Courson. Je souhaiterais interroger notre rapporteure spéciale sur la prime d'activité, qui, avec l'AAH, constitue l'un des grands postes de dépenses de ce programme.

Depuis des années nous débattons sur la meilleure façon d'aider les travailleurs pauvres, les encourager et faire en sorte qu'ils soient récompensés de leur activité. L'objectif est-il atteint, mes chers collègues ? Ne pensez-vous pas – ce sont des débats qui hantent la commission des finances depuis plus de vingt ans – qu'il faudrait « brancher » cette prime directement sur la feuille de paie, et qu'elle soit ensuite remboursée aux entreprises ?

Plusieurs dispositifs ont été essayés, et les indicateurs de performance sont très faibles alors que le but était d'aider ces personnes qui ont le courage de reprendre une activité, et de leur montrer que le travail paie. Considérez-vous, madame la rapporteure spéciale, que nous devons continuer à errer en attribuant des primes *a posteriori* qui présentent plusieurs inconvénients ? Beaucoup de gens, du fait du décalage temporel séparant l'activité du moment où elle est récompensée, ne comprennent pas la logique du dispositif.

Par ailleurs, le cumul a des effets désastreux car, dans certaines situations, lorsque vous travaillez plus, vous gagnez moins. Avez-vous étudié cette question qui, elle aussi, agite nos débats depuis de nombreuses années ?

M. Marc Le Fur. La responsabilité des mineurs non accompagnés relève désormais des conseils départementaux, ce qui est très lourd. Dans un certain nombre de services sociaux d'aide à l'enfance, plus du quart des intéressés sont des mineurs étrangers non accompagnés, ce qui change la nature de ces services qui naguère s'occupaient de tout jeunes enfants, et ont maintenant affaire à de grands adolescents.

Il existe très vraisemblablement une fraude à la qualité de mineur : certains de ces jeunes ont passé les dix-huit ans. Quelles sont les modalités existantes pour éviter ce type de fraude et contrôler l'âge de ces jeunes ?

Mme la rapporteure spéciale. M. Grau a souligné l'importance de l'effort que comporte ce programme. Il a évoqué le « maquis » des aides, qui est une réalité, et le travail important qui reste à conduire dans le domaine de la lisibilité et de la simplification. La mise en place d'un revenu universel d'activité aura cette simplification pour objet.

Au cours des auditions que j'ai organisées, j'ai pu me pencher sur l'un des quatre départements dans lequel l'expérimentation du référent unique est menée. Cet intervenant est un professionnel qui dispose d'une vision globale des actions sociales qu'il coordonne en accord avec la personne qu'il accompagne. Il n'a toutefois pas vocation à suppléer les autres intervenants, mais à orienter les personnes en difficulté vers les bons interlocuteurs et à coordonner leurs actions. La personne accompagnée est au centre de la démarche, et le référent organise les relations et les liens avec les divers acteurs susceptibles d'assurer cet accompagnement.

Les résultats de l'expérience sont plutôt positifs et, dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, cette mesure sera étendue.

La feuille de route de la concertation sur le revenu universel d'activité n'est pas encore établie, mais elle doit bien se tenir en 2019.

M. de Courson a évoqué la question du décalage entre le versement de la prime d'activité et celui de la rémunération ; il sera intéressant d'étudier l'intérêt qu'il pourrait y avoir à intégrer la prime dans ce futur revenu. Je ne dispose toutefois pas, à ce stade, d'informations supplémentaires.

La proposition de lier la prime d'activité et la feuille de paie me paraît risquer d'induire une complexité supplémentaire pour les chefs d'entreprise, et ce d'autant plus que le taux de non-recours est extrêmement faible, car l'attribution de la prime est quasi automatique et elle est très sollicitée. Le dispositif actuel me semble fonctionner correctement, même si son évaluation est difficile ; un rapport avait été rendu sur le sujet à la fin de l'année 2017, mais il n'embrassait pas la totalité des problématiques.

La prime d'activité s'inscrit parfaitement dans la politique menée pour récompenser l'activité ; elle constitue un des leviers de la reprise et du maintien dans l'emploi.

Le Gouvernement a été très à l'écoute de départements au sujet de la question des mineurs non accompagnés dont ils ont la charge. Je considère que les moyens prévus sont bien orientés, j'ai d'ailleurs été de ceux qui ont milité pour que le Gouvernement assiste les départements dans cette mission.

Il est vrai que, comme dans tous les domaines, la fraude existe. La loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie a créé un fichier qui simplifiera la tâche des départements par un suivi des demandeurs. L'analyse de la minorité des jeunes que nous accueillons doit être fine et sociale ; les travailleurs sociaux ont pour cela conduit un travail de fond afin d'atteindre cet objectif d'évaluation. À partir de cette analyse sociale, nos connaissances sur la minorité sont pertinentes.

M. Charles de Courson. En application de la règle du bloc de compétences, la logique voudrait que l'État reprenne la charge des mineurs non accompagnés ; il passerait alors des conventions avec les départements pour gérer ceux qui sont vraiment mineurs. Je rappelle, et le département de la Marne doit se situer dans la moyenne nationale, que sur cent individus se déclarant mineurs, au bout de huit mois ou un an on constate que 80 % d'entre eux ne le sont pas. Cela crée des chicayas...

Cette organisation qui fait que les départements s'occupent des mineurs non accompagnés et l'État des majeurs n'est pas la bonne, il faudrait un bloc cohérent, car la politique migratoire est une compétence de l'État, et l'État passerait des conventions avec les départements, ce qui en ferait cent une, pour gérer ceux qui sont de vrais mineurs. Un tarif serait fixé et le dispositif serait cohérent. Partagez-vous cette idée, madame la rapporteure spéciale ?

M. Marc Le Fur. La question des mineurs non accompagnés pose un problème de coût et d'organisation. L'organisation des départements, les locaux, les résidences ont été conçus pour de tout jeunes enfants ; or plus du quart des effectifs suivis par les services sociaux des départements sont des mineurs non accompagnés étrangers.

Quels sont les moyens objectifs existants dans le domaine de la biologie, et comment les départements peuvent-ils les mettre en œuvre ?

Mme la rapporteure spéciale. Je me suis déjà exprimée, monsieur de Courson, lors du débat sur le projet de loi sur l'asile et l'immigration au sujet de la responsabilité de l'État en matière d'accompagnement et de prise en charge des mineurs non accompagnés.

Avant même, monsieur Le Fur, de regarder le détail de l'analyse sociale susceptible d'être conduite ici ou là, il faut simplement considérer les chiffres : des départements constatent une minorité importante des jeunes accueillis, d'autres non.

La question de fond est d'assurer l'équité de traitement et la bonne prise en charge de ces jeunes sur l'ensemble du territoire national. Le fichier prévu par la loi paraît fragile du fait même de ces disparités de pratique d'un département à l'autre, car un mineur reconnu comme tel dans un département très peu ouvert à l'évaluation de la minorité n'aura pas de possibilités de contester et de déposer une nouvelle demande ailleurs. Cela peut s'entendre en termes de droit, car il ne s'agit pas de papillonner en passant d'un département à l'autre. Mais le traitement de ces jeunes ne peut être équitable et juste qu'à la condition que la garantie existe qu'il est le même partout en France, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Je suis donc partisane d'un investissement autre de l'État pour ces mineurs non accompagnés.

La loi du 10 septembre 2018 est encore très récente. J'ai formulé ces propositions à l'époque, mais je n'ai pas été entendue. Nous pouvons y revenir et continuer d'insister comme nous l'avons fait sur d'autres sujets qui ne manqueront pas d'aboutir dans les prochaines semaines.

Enfin, à M. Le Fur qui m'a interrogée sur les techniques biologiques, je fais observer que de nombreux médecins et scientifiques considèrent que ces moyens ne sont pas satisfaisants. De nombreux départements ont abandonné les tests osseux et autres ; pour ma part, je suis très peu favorable à ce type de pratiques, et l'étude sociale constitue la meilleure garantie de la juste analyse de minorité de ces jeunes.

La commission en vient à l'examen des amendements.

Article 39 et état B

La commission est saisie de l'amendement II-CF607 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Je précise par avance qu'afin d'être recevables au regard de l'article 40 de la Constitution, les amendements que je présente sont gagés par des ponctions opérées sur divers programmes de la mission. Il n'est évidemment pas dans nos intentions de réduire les crédits de cette mission et, si les amendements étaient adoptés, cela supposerait que le Gouvernement lève le gage.

Mon amendement consiste à doter de 800 000 euros supplémentaires l'aide à la réinsertion familiale et sociale des travailleurs immigrés âgés (ARFS) ; très récente cette aide est méconnue, et il nous semble dangereux de diviser le montant de son enveloppe par cinquante.

Mme la rapporteure spéciale. Cette question a déjà été soulevée l'an passé par le groupe Socialistes et apparentés et le groupe de la Gauche démocrate et républicaine. Je m'étais engagée en séance publique à approfondir cette question : les conclusions auxquelles je suis parvenue figurent dans mon rapport publié au mois de juin dernier.

La situation de l'ARFS est encore plus préjudiciable que je ne le pensais, puisqu'en juin dernier on ne comptait que 36 bénéficiaires de cette aide. Ce très faible nombre est imputable à la faiblesse du nombre des demandes, car l'ARFS est exclusive des aides au logement et de tout autre minimum social. Or, les personnes susceptibles de demander

l'ARFS bénéficient souvent de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, dont le montant est bien supérieur puisqu'il varie, en fonction des revenus, entre 600 et 6 600 euros par an.

Par ailleurs, les conditions qui encadrent ce dispositif sont très strictes, parfois absurdes : il faut vivre seul, être hébergé en foyer de travailleurs migrants, vivre plus de six mois par dans le pays d'origine, mais, pour le renouvellement du versement de l'ARFS, justifier de la résidence dans un foyer pour travailleurs migrants lors du retour en France.

Le manque d'ambition que vous soulignez est lié aux conditions d'éligibilité à cette aide créée en 2017 par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale, dite « DALO », et le décret du 6 octobre 2015 ; je tiens à préciser qu'il ne s'agissait pas alors de décisions prises par notre majorité.

Parmi les conditions absurdes figure celle d'être hébergé dans un foyer de travailleurs migrants ou dans une résidence sociale au moment de la demande de renouvellement de la prestation ; or le taux d'occupation de ce type de structures est souvent de 100 %. Il est donc impossible pour les gestionnaires de réserver des places pour des personnes qui partent dans leur pays pour un temps donné et reviennent ensuite en France.

Le dispositif étant inapplicable pour les intéressés, j'ai formulé sept recommandations dans mon rapport, que le Gouvernement étudie. Je ne pense donc pas qu'il s'agisse d'une question de crédits, mais plutôt du caractère inadapté du dispositif tel qu'il existe actuellement, et qu'il convient de réformer afin de le rendre plus efficace. Je continuerai d'intervenir en ce sens, mais, compte tenu du nombre de demandes constatées, les crédits sont tout à fait suffisants.

Pour ces raisons mon avis est défavorable.

Mme Christine Pires Beaune. Envisagez-vous de déposer des amendements en séance pour revoir ces critères stupides ?

Mme la rapporteure spéciale. À ce stade, un travail partenarial doit être mené, qui prendra du temps ; la ministre m'a indiqué que les mesures qui en résulteront ne seront pas inscrites au présent projet de loi de finances.

Mme Christine Pires Beaune. Avant de retirer mon amendement, je souhaiterais savoir quelle publicité est faite pour l'ARFS auprès des travailleurs migrants âgés.

Mme la rapporteure spéciale. La communication passe principalement par les établissements d'hébergement.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF610 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement vise à redonner les moyens nécessaires aux associations têtes de réseau qui effectuent un travail au quotidien remarquable pour lutter contre les violences sexistes et sexuelles et pour accompagner les victimes.

Nous souhaitons leur restituer la dotation de 500 000 euros dont elles bénéficiaient jusqu'à présent. Si cette subvention n'était pas reconduite, les associations concernées nous ont fait savoir qu'elles seraient contraintes à mettre la clef sous la porte ; ce qui provoque notre inquiétude.

Mme la rapporteure spéciale. Vous souhaitez augmenter de 500 000 euros les crédits du programme 137 au motif que les crédits alloués à ces têtes de réseau font l'objet d'une diminution.

Il est vrai que la construction de la maquette rend le suivi de ces crédits plus complexe. Il m'a toutefois été confirmé que les têtes de réseau bénéficiaient de la même dotation qu'en 2018 avec par exemple 272 000 euros pour le Mouvement français du Planning familial et 2,124 millions d'euros pour les associations actives dans le domaine de l'accompagnement du parcours de sortie de la prostitution.

Vous aviez aussi déposé des amendements relatifs au financement de l'aide financière pour l'insertion sociale et professionnelle (AFIS) dans le parcours de sortie de la prostitution, que j'ai étudié de près dans mon rapport de mi-parcours. Les commissions départementales sont en train d'être mises en place, et les agréments d'associations se poursuivent. Au 30 septembre dernier, on ne comptait que 75 bénéficiaires de l'AFIS sur 113 personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution.

Si la montée en charge se poursuit à ce rythme, la prévision de 2 millions d'euros pour 2019 est très large. Je rappelle que le montant de l'AFIS est de 330 euros par mois pour une personne seule et de 432 euros pour une personne ayant un enfant à charge. La dotation de l'AFIS est donc suffisante et permettrait l'accompagnement de 400 personnes en 2019.

L'ensemble de ces crédits s'inscrit donc dans la continuité, et j'émetts donc un avis défavorable à l'amendement.

Mme Christine Pires Beaune. Je maintiens l'amendement, car nous proposons un fléchage précis de nature à rassurer les associations, alors qu'il disparaît dans la présentation du budget.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF609 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Le présent projet de loi de finances supprime de nombreux postes consacrés à des missions que nous jugeons prioritaires. Il prévoit la suppression de 250 équivalents temps plein (ETP) alors que 278 avaient déjà connu le même sort en 2018.

Pour mettre en œuvre les politiques sociales, de santé, d'égalité des droits des femmes, du logement et de l'hébergement, il nous semble important de conserver ces emplois, particulièrement au moment où la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté doit être déployée.

Mme la rapporteure spéciale. Le schéma d'emplois de la mission Solidarité, insertion et égalités des chances est de -2,6 % entre 2018 et 2019, ce qui représente 250 ETP au total.

La ventilation de cet effort reste en cours de définition ; le Premier ministre a lancé une grande concertation avec les ministres et les préfets de région afin de supprimer les doublons et mieux rationaliser la dépense, notamment au sein de l'administration déconcentrée de l'État ; ce qui a fait l'actualité de ces derniers jours.

C'est l'ambition portée dans le cadre du plan « Action publique 2022 » et dans les grands chantiers de transformation publique ; la diminution de dépenses de personnel doit donc découler de cette stratégie.

Je comprends votre demande, mais je considère que nous devons tenir cette ligne de rigueur budgétaire si nous souhaitons rétablir nos comptes publics.

Avis défavorable, donc.

*La commission **rejette** cet amendement.*

*Puis elle **adopte** les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances, **non modifiés**.*

La commission procède ensuite à l'examen de l'article 82, rattaché.

Article 82

Création d'une nouvelle bonification de la prime d'activité

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et l'emploi a institué la prime d'activité, dispositif qui remplace le RSA Activité et la prime pour l'emploi (PPE) depuis le 1^{er} janvier 2016.

La prime d'activité a pour objet d'inciter les travailleurs aux ressources modestes, qu'ils soient salariés ou non-salariés, à l'exercice ou à la reprise d'une activité professionnelle et de soutenir leur pouvoir d'achat. Cette prestation est servie et contrôlée pour l'État par les caisses d'allocations familiales (CAF) pour les ressortissants du régime général, et par les caisses de mutualité sociale agricole (MSA) pour les ressortissants du régime agricole.

Le dispositif de la prime d'activité est prévu aux articles L. 842-1 et suivants du code de la sécurité sociale.

Aux termes de l'article L. 842-3, son mode de calcul prend en compte :

– un montant forfaitaire dont le niveau varie en fonction de la composition du foyer et du nombre d'enfants à charge et qui est revalorisé chaque 1^{er} avril ;

– une fraction des revenus professionnels des membres du foyer, qui complète ce montant forfaitaire ;

– une bonification « *établie pour chaque travailleur, membre du foyer, compte tenu de ses revenus professionnels* ».

Le montant de la bonification individuelle « *est une fonction croissante des revenus situés entre un seuil et un plafond* ». L'article D. 843-2 du code de la sécurité sociale ⁽¹⁾ fixe à 0,5 SMIC (« *59 fois le montant* » du SMIC horaire) le seuil à partir duquel le montant de la bonification croît linéairement et à 0,8 SMIC (95 fois le montant du SMIC horaire) le plafond mentionné. La bonification atteint alors un montant maximal qui reste constant avec l'augmentation des revenus professionnels.

En outre, « *le montant maximal de la bonification s'élève à 12,782 % du montant forfaitaire* ».

(1) Décret n° 2015-1710 du 21 décembre 2015 relatif à la prime d'activité.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I** de l'article 82 modifie la rédaction de l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale en vue de créer une nouvelle bonification dans le calcul de la prime d'activité.

Le second alinéa de l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale prévoit déjà la possibilité de créer plusieurs bonifications mais le quatrième alinéa ne précise les modalités de calcul que d'une bonification dont le montant est une fonction croissante des revenus situés entre un seuil et un plafond et qui est fixe au-delà de ce dernier.

Le 1° du I (alinéas 2 à 4) du présent article ouvre la possibilité de mettre en œuvre plusieurs bonifications **(a)** et prévoit de supprimer les modalités de calcul de la bonification actuelle – dite bonification « principale » – qui indiquent que « *son montant est une fonction croissante des revenus situés entre un seuil et un plafond. Au-delà de ce plafond, ce montant est fixe* » **(b)**. Les caractéristiques de la bonification principale ainsi que de la seconde bonification seront donc fixées par décret. Seul le caractère individuel des bonifications est maintenu au niveau législatif, afin de renforcer l'incitation à la bi-activité au sein des foyers.

Le 2° du I (alinéa 5) prévoit que les modalités de calcul et le montant maximal de la nouvelle bonification seront fixés par décret. Un décret simple sera nécessaire afin de modifier l'article D. 843-2 du code de la sécurité sociale en vue de préciser ses paramètres.

En revanche, **le 3° du I** (alinéa 6) précise que seule la bonification « *principale* » est revalorisée le 1^{er} avril de chaque année en fonction de l'évolution de la moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac.

Cette mesure entrerait en vigueur à compter du 1^{er} août 2019, conformément au **II** de l'article 82. En raison de la trimestrialisation de la prestation et du décalage entre mois de droit et mois de perception effective, ces augmentations seront effectivement perçues par les bénéficiaires à compter du mois d'octobre.

Le Gouvernement a donc opté pour la création d'une nouvelle bonification plutôt que la revalorisation de la bonification existante afin de **redéfinir le profil de la bonification**. La bonification actuelle croît entre 0,5 et 0,8 SMIC alors que **la nouvelle bonification doit atteindre son plafond à 1 SMIC**. En revanche, si la bonification existante est maintenue constante au-delà de 0,8 SMIC, **la nouvelle bonification doit décroître à compter de 1 SMIC** afin de maîtriser le coût pour les finances publiques.

D'après l'évaluation préalable de l'article, **le montant maximal de cette nouvelle bonification sera de 60 euros pour les travailleurs gagnant un SMIC**. Cependant, le Gouvernement prévoit d'étaler sur trois ans l'augmentation du

montant maximal de la seconde bonification : 20 euros à compter d'août 2019, 40 euros en août 2020 puis 60 euros à compter d'août 2021. Pour 2019, en raison de sa mise en œuvre progressive, la mesure est estimée à 18 millions d'euros. En 2020, le coût de cette mesure est estimé à 200 millions d'euros.

Le Gouvernement estime que 3,2 millions de ménages doivent bénéficier de cette bonification « à l'horizon 2022 ».

III. L'AVIS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

D'après les annonces de Mme Agnès Buzyn devant la commission des affaires sociales le 31 octobre dernier, le Gouvernement a décidé d'amplifier plus rapidement qu'initialement prévu l'incitation à la reprise d'activité. Aussi, la ministre a annoncé que « **la prime d'activité au SMIC augmentera de 30 euros supplémentaires dès avril 2019** », à travers ce nouveau bonus. Elle devrait ensuite augmenter de 20 euros supplémentaires en avril 2020, puis encore de 20 euros en 2021. L'article prévoit une entrée en vigueur en août 2019 : cette date d'entrée en vigueur doit être modifiée lors de la première lecture en séance publique pour l'avancer au mois d'avril.

L'évaluation préalable de l'article estimait le coût de cette nouvelle bonification à 18 millions d'euros pour 2019 puis 200 millions d'euros pour 2020, pour une bonification de + 20 euros servie à compter du mois d'octobre. D'après les annonces de la ministre, l'effort de l'État serait porté à 140 millions d'euros pour une bonification de + 30 euros servie à compter de juin.

La rapporteure spéciale est pleinement favorable à l'adoption de cet article et aux dernières annonces du Gouvernement. Cette seconde bonification poursuit l'engagement présidentiel d'augmenter de 100 euros par mois le revenu disponible des travailleurs modestes, rémunérés au niveau du SMIC. Il faut, pour atteindre cet objectif, prendre en compte la revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité de 20 euros depuis le 1^{er} août 2018, ainsi que la suppression des cotisations sociales sur la maladie et le chômage.

*

* *

La commission adopte l'article 82 sans modification.

La commission procède ensuite à l'examen de l'article 83, rattaché.

Article 83

Simplification des compléments à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)

I. LE DROIT EN VIGUEUR

La loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées a remplacé le complément à l'allocation aux adultes handicapés par deux compléments non cumulables, ayant pour objet de permettre aux allocataires qui disposent d'un logement indépendant de faire face aux dépenses de la vie courante :

– le complément de ressources (CR), prévu à l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale ;

– la majoration pour la vie autonome (MVA) prévue à l'article 821-1-2 du même code.

L'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale institue une garantie de ressources pour les personnes handicapées (GRPH) composée de l'AAH et du complément de ressources. Ce dernier étant réservé aux bénéficiaires de l'AAH au titre de l'article L. 821-1 du CSS, il ne concerne que les allocataires ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 % (les bénéficiaires de l'AAH-1).

Le complément de ressources est donc versé aux bénéficiaires de l'AAH-1 :

– dont la capacité de travail, appréciée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), est, compte tenu de leur handicap, inférieure à 5 % ⁽¹⁾ ;

– qui n'ont pas perçu de revenu d'activité à caractère professionnel propre depuis un an à la date du dépôt de la demande ;

– qui disposent d'un logement indépendant ⁽²⁾ ;

– qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés à taux plein ou en complément d'un avantage de vieillesse ou d'invalidité ou d'une rente d'accident du travail.

Depuis la loi de finances pour 2007 ⁽³⁾, le complément de ressources est également versé aux bénéficiaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité.

(1) D'après la circulaire DGAS/IC 2006-37 du 26 janvier 2006.

(2) Est réputé indépendant un logement qui n'appartient pas à une structure dotée de locaux communs meublés ou de services collectifs ou fournissant diverses prestations annexes moyennant une redevance. N'est pas considérée disposer d'un logement indépendant la personne hébergée par un particulier à son domicile, sauf s'il s'agit de son conjoint, de son concubin ou de la personne avec laquelle elle a conclu un pacte civil de solidarité.

(3) Loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

Le versement du complément de ressources prend fin à toute reprise d'activité professionnelle ou à l'âge auquel s'ouvre le droit à pension de vieillesse.

D'après l'évaluation préalable de l'article, **seuls 6 % des bénéficiaires de l'AAH 1 perçoivent le complément de ressources** (66 587 personnes au 31 décembre 2017). À titre de comparaison, la majoration pour la vie autonome bénéficie à un nombre d'allocataire plus large (148 875 personnes au 31 décembre 2017, soit 13,5 % des allocataires).

Les critères d'éligibilité au complément de ressources et à la majoration pour la vie autonome sont largement comparables, comme le montre le tableau ci-dessous.

CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ

Complément de ressources (article L. 821-1-1 CSS)	Majoration pour la vie autonome (article L. 821-1-2 CSS)
Présenter un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %	Présenter un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %
Percevoir l'AAH ou à titre différentiel en complément d'un avantage de vieillesse, d'invalidité ou d'une rente accident du travail	Percevoir l'AAH ou à titre différentiel en complément d'un avantage de vieillesse, d'invalidité ou d'une rente accident du travail
Ne pas percevoir de revenu d'activité à caractère professionnel <u>depuis un an</u>	Ne pas percevoir de revenu d'activité à caractère professionnel
Disposer d'un logement indépendant	Disposer d'un logement indépendant <u>pour lequel une aide au logement est perçue</u>
<u>Présenter une capacité de travail, appréciée par la CDAPH, inférieure à 5 %</u>	

L'obtention du complément de ressources est plus complexe dans la mesure où elle nécessite une nouvelle décision de la CDAPH pour apprécier si la capacité de travail de l'intéressé est inférieure à 5 %. Rappelons que l'attribution de l'AAH-1 nécessite déjà une décision de la CDAPH estimant le taux d'incapacité de l'intéressé supérieur ou égal à 80 %.

La majoration pour la vie autonome est quant à elle attribuée automatiquement. Elle est cependant subordonnée au bénéfice d'une aide au logement, ce qui n'est pas nécessaire pour le CR.

Le montant mensuel du complément de ressources (179,31 euros mensuels) est supérieur à celui de la majoration pour la vie autonome (104,77 euros mensuels) d'environ 75 euros. Ces deux prestations ne sont pas cumulables : l'allocataire qui remplit les conditions pour l'octroi de ces deux avantages choisit de bénéficier de l'un ou de l'autre.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du I (alinéa 2) du présent article abroge l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale qui institue le complément de ressources.

Par coordination, la mention du complément de ressources est supprimée dans d'autres articles du code de la sécurité sociale et du code de l'action sociale et des familles. Ainsi :

– **le 2° du I** (alinéa 3) supprime l'alinéa de l'article L. 821-1-2 du CSS qui prévoit que la majoration pour la vie autonome n'est pas cumulable avec le complément de ressources ;

– **le 3°** (alinéa 4) supprime l'alinéa de l'article L. 821-4 du CSS disposant que le CR est accordé sur décision de la CDAPH qui apprécie le taux d'incapacité et la capacité de travail de l'intéressé ;

– **le 4° et le 5°** (alinéas 5 et 6) suppriment la mention du complément de ressources, d'une part, parmi les prestations prises en charge par l'État à Mayotte (article L. 821-5 du code de la sécurité sociale) et parmi les prestations confiées aux organismes du régime général chargées du versement des prestations familiales (article L. 821-7 du code de la sécurité sociale).

Les 1° et 2° du II (alinéas 7 à 9) suppriment les mentions du complément de ressources dans le code de l'action sociale et des familles, parmi les compétences des CDAPH (article L. 241-6) et les règles relatives à l'AAH.

Le III (alinéas 10 à 12) modifie l'**ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte par l'abrogation de l'article 35-1 qui adapte l'institution du complément de ressources à Mayotte.**

La suppression du complément de ressources entrerait en vigueur au 1^{er} novembre 2019, conformément au IV du présent article (alinéa 13).

À titre transitoire, le V du présent article (alinéa 14) prévoit que **les bénéficiaires du complément de ressources au 1^{er} novembre 2019**, que ce soit au titre de l'article L. 821-1-1 du code de la sécurité sociale ou à Mayotte, **peuvent continuer d'en bénéficier tant qu'ils remplissent les conditions d'éligibilité actuellement définies, et ce dans la limite d'une durée de 10 ans.**

L'incidence budgétaire de la mesure est estimée à 5,7 millions d'euros en année pleine.

III. L'AVIS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Conformément aux annonces de la secrétaire d'État aux personnes handicapées lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2018, **les droits des bénéficiaires actuels sont préservés jusqu'en novembre 2029**. Les nouveaux bénéficiaires n'auront pas accès au complément de ressources.

En outre, pour les personnes qui auraient été éligibles au complément de ressources et qui ne pourront bénéficier que de la majoration pour la vie autonome, les 75 euros de différence de la prestation seront atténués par la revalorisation de l'AAH à 900 euros mensuels d'ici novembre 2019. Selon les données de la DREES, plus de 80 % des bénéficiaires du complément de ressources perçoivent une aide au logement et seront à l'avenir éligibles à la MVA.

Le Gouvernement entend orienter les financements vers l'accès au logement et à la vie autonome, ce dont bénéficient déjà les personnes qui perçoivent le complément de ressources. Il convient de rappeler que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 prévoit que la CNSA répartisse entre les Agences régionales de santé une dotation de 1,02 million d'euros pour soutenir l'expérimentation de projets d'habitat inclusif pour les personnes handicapées, afin d'encourager l'accès au logement. Une aide spécifique forfaitaire de 60 000 euros pour une structure d'habitat inclusif est allouée à chaque ARS pour 2018.

La rapporteure spéciale est favorable à l'adoption de cet article mais souhaiterait qu'il s'inscrive dans la refonte globale de l'accompagnement des personnes en situation de handicap intégrant la prestation de compensation du handicap.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF611 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Sous couvert de simplification, l'article 83 fusionne deux allocations versées aux personnes handicapées : le complément de ressources (CR) et la majoration pour la vie autonome (MVA). Ces deux allocations ne sont pas cumulables, mais elles sont de montants différents. La MVA, d'un montant de 104 euros, est versée aux personnes handicapées avec un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 %, qui occupent un logement autonome pour favoriser l'accès à cette autonomie. Le CR s'élève à 179 euros et vient compléter l'AAH.

Je ne suis pas opposée à une fusion pour cause de simplification. Mais vous en profitez pour aligner le montant par le bas, ce qui aboutit à une perte de pouvoir d'achat de 75 euros pour les personnes concernées. C'est contraire à vos engagements en faveur du handicap. Notre amendement vise donc à supprimer l'article 83.

Mme la rapporteure spéciale. Il ne s'agit pas vraiment d'une fusion, mais de la suppression du CR. La problématique des ressources des personnes handicapées, sujet majeur, mérite un débat dans l'hémicycle avec Mme la ministre.

Je me permettrai simplement de souligner quelques éléments. Les bénéficiaires actuels du CR continueront à en bénéficier pendant dix ans. Il n'y a donc pas de rupture brutale de financement. En outre, la plupart des bénéficiaires du CR sont également éligibles à la MVA. Par ailleurs, l'AAH augmente de 90 euros entre 2017 et 2019.

Certes, le montant de la MVA est inférieur de 75 euros à celui du CR. Mais les conditions d'obtention de la MVA sont plus simples et plus rapides : elle est attribuée automatiquement et ne nécessite pas l'évaluation par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées d'une capacité de travail inférieure à 5 %.

La principale différence réside dans la situation locative des personnes bénéficiaires : les personnes qui auraient été éligibles au CR, mais ne le seront pas à la MVA, sont celles qui sont propriétaires ou logées à titre gratuit. En effet, la MVA est versée uniquement aux personnes qui perçoivent des aides au logement.

À travers cet article, le Gouvernement nous propose d'orienter les financements vers l'accès au logement et à la vie autonome. J'entends vos questions et je pense qu'il est important d'en débattre avec la ministre. Je vous propose en conséquence de retirer votre amendement.

Mme Christine Pires Beaune. Je vous remercie pour tous ces éléments. Malgré tout, je maintiens l'amendement car je n'en suis pas à l'origine. Je comprends vos explications. Je suis favorable à la simplification. C'est également une bonne chose d'avoir conservé le dispositif dont l'assiette est la plus large. Pour autant, on aurait pu aligner le montant de l'allocation sur la plus élevée ! Cette perte de 75 euros est importante pour les personnes concernées et l'économie budgétaire sera probablement négligeable...

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 83 sans modification.

Après l'article 83

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF612 de Mme Christine Pires Beaune, II-CF802 de M. Vincent Descoeur et II-CF856 de Mme Sandrine Mörch.

Mme Christine Pires Beaune. Mon amendement vise à demander un rapport au Gouvernement pour disposer d'un bilan de l'application du décret du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Ce décret accroît les frais à la charge des majeurs protégés. Or, vous le savez, ces personnes sont fragiles et connaissent déjà des conditions de vie difficiles. Il nous semble utile de mesurer ce que le décret a changé.

M. Vincent Descoeur. Il ne s'agit pas d'une énième demande de rapport, mais d'éclairer le Parlement sur les effets sociaux de la réforme du financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Cette réforme, menée par voie réglementaire, a eu pour effet d'augmenter la participation financière des majeurs concernés. Certains acteurs

associatifs s'interrogent sur ses conséquences. Mon amendement vise à ce que ces dernières soient analysées.

Mme Sandrine Mörch. La hausse de la participation financière des majeurs protégés inquiète beaucoup les associations. Elles craignent des conséquences dramatiques sur des personnes qui vivent déjà souvent en dessous du seuil de pauvreté et subissent de ce fait une nouvelle forme de précarisation.

Alors que les ministères de la santé et de la justice se penchent sur la révision de la protection juridique des majeurs, un rapport communiqué au Parlement sur les conséquences de cette augmentation pourrait contribuer à l'information du législateur, sur ce sujet qui touche de près l'inclusion sociale.

Mme la rapporteure spéciale. Avant de me prononcer sur vos amendements, il me semble utile de rappeler les barèmes en vigueur. Aucune participation n'est requise pour les personnes dont les ressources sont inférieures ou égales à l'AAH. Si les ressources sont supérieures à l'AAH, la participation s'élèvera à 0,6 % sur la tranche des revenus inférieurs ou égaux à l'AAH, puis à 8,5 % pour les revenus jusqu'au SMIC – contre 7 % par le passé.

En conséquence, les personnes protégées les plus vulnérables continuent à ne pas participer financièrement. Par ailleurs, le Gouvernement a demandé un rapport à Mme Anne Caron-Dégliise, avocate générale près la Cour de cassation, concernant l'évolution de la protection juridique des majeurs. Ce rapport vient d'être publié, en septembre. Il est particulièrement dense. Je ne sais pas si vous avez pu en prendre connaissance mais il contient de très nombreuses informations et analyses. C'est pourquoi un nouveau rapport ne me semble pas pertinent. Nous pourrions éventuellement l'envisager l'an prochain. Cette année, le dispositif est encore très récent.

M. Charles de Courson. Sur le difficile sujet de la protection des personnes sous tutelle ou curatelle, quelle est votre position suite à la publication de ce rapport ? Les amendements n'abordent que la question du financement des mandataires ; ce n'est qu'un sous-problème. Le système fonctionne-t-il ? Donne-t-il lieu à des abus ? Quand il y a abus, les détecte-t-on ? Connaît-on les intentions du Gouvernement ? Les magistrats chargés des tutelles nous disent avoir bien du mal à contrôler les mandataires et les comptes qu'ils doivent remettre annuellement.

Mme la rapporteure spéciale. L'an dernier, j'avais abordé cette thématique dans mon rapport budgétaire et j'avais mis en évidence l'absence de pilotage des mandataires, ballottés entre deux ministères. C'est l'une des conclusions du rapport de Mme Caron-Dégliise : elle propose la désignation d'un délégué interministériel pour répondre à ce besoin de coordination.

Une réflexion est engagée concernant le cadre déontologique et professionnel des mandataires. J'attends ses conclusions. Ces métiers sont sensibles, vous avez raison, car les mandataires travaillent au contact de personnes fragiles. Pour le moment, un rapport vient d'être publié. Je souhaite que certaines des propositions soient mises en œuvre, afin de mieux encadrer cette profession, constituée de personnels de la fonction publique hospitalière, mais aussi de mandataires privés et indépendants. Cet encadrement est de la responsabilité de l'État ; il doit y veiller.

M. Vincent Descoeur. Les associations ont-elles eu connaissance des conclusions de ce rapport ? Si c'est le cas, cela ne semble pas les avoir rassurées. Peut-être est-ce parce qu'il vient d'être publié ? Pour autant, il faut analyser les effets sociaux de l'évolution du barème. Je maintiens donc mon amendement. Nous verrons la semaine prochaine s'il peut être satisfait par ce rapport.

Les amendements II-CF612 et II-CF856 sont retirés.

La commission rejette l'amendement II-CF802.

PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Secrétariat d'État chargé des personnes handicapées – Mme Sophie Cluzel, secrétaire d'État chargé des personnes handicapées, Mme Karen Martinon, cheffe du cabinet chargé des personnes handicapées, chargées de la communication et des relations avec les parlementaires, Mme Virginie Magnant, directrice du Cabinet chargé des personnes handicapées, et Mme Aurore Collet, conseillère accompagnement des parcours

Ministère des solidarités et de la santé – M. Jean-Philippe Viquant, directeur général de la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS), Mme Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Mme Cécile Charbaut, adjointe à la sous-directrice de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, Mme Catherine Lesterpt, adjointe à la sous-directrice de l'enfance et de la famille, M. Olivier Bachellery, adjoint à la sous-directrice des affaires financières et de la modernisation

Syndicat des travailleurs et des travailleuses du sexe – M. Thierry Schaffauser, membre

Ministère de l'action et des comptes publics – direction de la législation fiscale – M. Christophe Pourreau, directeur, et M. Alexandre Lapière, chef du bureau

Secrétariat d'État auprès du Premier ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes – M. Thomas Brisson, directeur adjoint du cabinet de la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes

Ministère des solidarités et de la santé – Mme Hélène Furnon-Petrescu, cheffe du service des droits et des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes

Assemblée des départements de France (ADF) – M. Gilbert Favreau, président du conseil départemental des Deux-Sèvres, M. Jean-Michel Rapinat, directeur délégué politiques sociales, M. Hervé Cochetel, directeur de cabinet du président des Deux-Sèvres, Mme Ann-Gaëlle Werner-Bernard, conseiller relations avec le Parlement

APF France Handicap – Mme Véronique Bustreel, conseillère nationale Travail-Emploi-Formation & Ressources, et Mme Méline Matossian, chargée d'études politiques

France Terre d'Asile – M. Serge Durand, directeur de la protection des mineurs isolés étrangers

Ministère de l'action et des comptes publics – bureau solidarité et insertion (6BSI) – Mme Marie Chanchole, sous-directrice de la 6^e sous-direction, et M. Fabien Pérus, chef du bureau de la Solidarité et insertion

Cabinet de Mme Buzyn – Mme Aude Muscatelli, directrice adjointe

**ANNEXE :
COMPARAISONS DES SUBVENTIONS NATIONALES 2016-2018 SUR
LE PROGRAMME 137**

(en euros)

Bénéficiaires	Montant 2016	Montant 2017	Montant prévu 2018	Nature de la subvention
Réseau Rupture	3 000	-	-	subvention annuelle
Changement de décor (Blandine Metayer)	-	-	2 280	contrat
Action'Elles	5 000	-	-	subvention annuelle
AFFDU (Association française des femmes diplômées des universités)	5 000	-	-	subvention annuelle
AFIP	5 000	-	-	subvention annuelle
Agence France entrepreneur	12 000	-	-	
ARVHA	5 000	-	-	
CAPEB (confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment)	4 000	-	-	
Fédération Les Premières (ex Fédération pionnières)	10 000	10 000	10 000	subvention annuelle
Femmes et maths	2 500	-	-	subvention annuelle
Femmes et sciences	2 500	-	-	
Empow'HER	-	-	10 000	
Wi-Filles	-	-	20 000	
Social Builder - Appui au plan numérique et action à destination des jeunes femmes	10 000	10 000	10 000	subvention annuelle
Elles Bougent	-	-	20 000	
France active	42 000	42 000	42 000	CPO 2016-2018
France initiative	20 000	8 000	-	subvention annuelle
100 000 Entrepreneurs	8 000	5 000	20 000	subvention annuelle
Droit d'urgence	-	-	10 000	
AFIFF (Association du Festival international de films de femmes de Créteil)	30 000	30 000	-	CPO 2015-2017
Assemblée des Femmes	2 000	2 000	-	
Centre audiovisuel Simone de Beauvoir	10 000	-	20 000	subvention annuelle
"Deuxième regard"	5 000	-		subvention annuelle
Elles aussi	6 000	-	6 500	

Bénéficiaires	Montant 2016	Montant 2017	Montant prévu 2018	Nature de la subvention
Club Omnisport Courcouronnes	-	-	5 000	
Fedelima	-	-	15 000	
Je Tu il	-	-	30 000	
Femmes Mixité Sport	13 000	5 000		subvention annuelle
Genre et ville	10 000	-	10 000	subvention annuelle
CNFF	-	-	5 000	
Mouvement HF	5 000	-	5 000	subvention annuelle
Tout en très court (ex Pandora)	10 000	10 000	10 000	subvention annuelle
Vacances ouvertes	-	-	20 000	
FASTT (Fonds d'Action Sociale du Travailleur Temporaire)	-	-	30 000	
Forces femmes	10 000	-	25 000	subvention annuelle
V.idéaux	5 000	5 000	5 000	subvention annuelle
La Générale de production (court métrages harcèlement)	-	-	30 000	
Maison des femmes Colette	-	-	6 000	
AMEPE (Association Mixité et égalité dans la petite enfance)	5 000	1 600	-	subvention annuelle
Centre Hubertine Auclert	58 284	30 000	50 000	CPO 2016-2018
CLEF (Coordination française pour le lobby européen des femmes)	22 000	22 000	22 000	CPO 2016-2018
Ethics Boards	19 200	19 200	-	contrat
IMC - Gisèle SZYSZLACK	12 000	4 000	20 000	subvention annuelle
BPW France (Business & Professional Women France)	-	-	5 000	
Laboratoire de l'égalité - Pacte de lutte contre la précarité (association)	-	-	10 000	
INED – Virage Dom	120 000	100 000	100 000	CPO 2017-2019
Les amis du mage	8 000	-	8 000	subvention annuelle
École des Ponts	6 000	-	-	
ANSA (convention accompagnement au changement : 2 projets B2)	-	-	60 000	
LaBégapro en régions (expérimentations)	-	-	50 000	
Palmarès « féminisation des instances dirigeantes »	-	-	22 000	
Collège – Prix sur le harcèlement sexiste et sexuel	2 000	2 000	-	

Bénéficiaires	Montant 2016	Montant 2017	Montant prévu 2018	Nature de la subvention
Lycée professionnel – Prix sur le harcèlement sexiste et sexuel	2 000	2 000	-	
ANEF (Association nationale des études féministes)	-	-	10 000	
INED (extension étude violence à la Nouvelle Calédonie)	-	-	30 000	
Études « mères célibataires »	-	-	60 000	
Handsaway	-	-	20 000	
Fluidity	4 000	-	-	Contrat
Womenability	5 000	-	-	
ANACT (appel à projet VSTT national)	-	-	50 000	
MEDEF (appel à projet VSTT national)	-	-	50 000	
OPCALIA (appel à projet VSTT national)	-	-	100 000	
ACTION 11 : Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale	503 484	307 800	1 033 780	
AVFT (Association européenne contre les violences faites aux femmes au travail)	255 000	235 000	235 000	CPO 2017-2019
CFCV (Collectif féministe contre le viol)	312 500	312 500	372 500	CPO 2015-2017
Cimade	10 000	-	-	
FNCIDFF (Fédération Nationale des Centres nationaux d'information sur les droits des femmes et des familles)	1 280 000	1 280 000	1 280 000	CPO 2016-2018
CEAFS - Enquête Femmes en prison	10 000	-	-	
Femmes solidaires	40 000	40 000	40 000	CPO 2016-2018
Femmes solidaires (hors CPO)	-	-	8 000	
FNSF (Fédération nationale solidarité femmes) 39-19	1 445 000	1 445 000	1 501 228	CPO 2017-2019
En avant Toutes	-	-	30 000	
Femmes pour le dire, femmes pour agir	5 000	-	10 000	
GAMS (Groupe femmes pour l'abolition des mutilations sexuelles)	42 000	42 000	42 000	CPO 2017-2019
Institut Émilie du Chatelet	8 000	-	-	
MFPF (Mouvement français pour le planning familial)	272 000	272 000	272 000	CPO 2016-2018
Fondation des femmes	-	10 000	-	
Forum Femmes Méditerranée	-	-	10 000	

Bénéficiaires	Montant 2016	Montant 2017	Montant prévu 2018	Nature de la subvention
Voix de femmes	20 000	20 000	20 000	CPO 2017-2019
ACTION 12 – Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes	3 699 500	3 656 500	3 820 728	
ALC (Accompagnement lieu d'accueil)	220 000	220 000	220 000	CPO 2016-2018
Amicale du nid	80 000	80 000	80 000	CPO 2016-2018
CCEM (Comité contre l'esclavage moderne)	60 000	60 000	60 000	CPO 2016-2018
Excisions, parlons-en !	10 000	5 000	10 000	
Hors la rue	5 000	-	-	
Mouvement du nid	150 000	150 000	150 000	CPO 2016-2018
ACTION 15 : Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains	525 000	515 000	520 000	
TOTAL	4 727 984	4 479 300	5 374 508	

Source : réponse au questionnaire budgétaire.