

N° 2346

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 janvier 2026.

---

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES SUR LA PROPOSITION  
DE LOI *visant à faire assumer à chacun les conséquences de ses actes*  
*en permettant la saisie des amendes non payées sur les minimas sociaux,*

PAR MME JOSIANE CORNELOUP,

Députée.

---

Voir le numéro : 2223.



## SOMMAIRE

—

Pages

|  |    |
|--|----|
| <b>AVANT-PROPOS</b> .....  | 5  |
| <b>COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE</b> .....   | 9  |
| <i>Article unique</i> : Exception, sous un plafond, à l'insaisissabilité du revenu de solidarité active, des prestations familiales et de l'allocation de solidarité spécifique pour le recouvrement des amendes non payées..... | 9  |
| <b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....  | 45 |
| <b>ANNEXE N° 1 : LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE</b> .....  | 61 |
| <b>ANNEXE N° 2 : LISTE DES PERSONNES AYANT FAIT PARVENIR UNE CONTRIBUTION ÉCRITE À LA RAPPORTEURE</b> .....  | 63 |
| <b>ANNEXE N° 3 : TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI</b> .....  | 65 |



## AVANT-PROPOS

La proposition de loi faisant l'objet du présent rapport a été déposée sur le bureau de l'Assemblée nationale le 9 décembre 2025 ; elle a été examinée par la commission des affaires sociales le 14 janvier 2026 – laquelle a adopté quatre amendements de suppression de son article unique – et devrait l'être en séance le 29 janvier 2026, soit une journée réservée, sur le fondement de l'avant-dernier alinéa de l'article 48 de la Constitution, aux initiatives du groupe Droite Républicaine.

● La rédaction de ce texte par M. Fabien Di Filippo et l'état d'esprit dans lequel la rapporteure l'a étudié reposent sur un constat : le taux de recouvrement des amendes, sommes que l'auteur d'une infraction peut être condamné à verser à l'État, ne dépasse pas 46 % pour celles prononcées par les juridictions pénales tandis qu'un recouvrement forcé est nécessaire dans 14,9 % à 49,5 % des différentes catégories d'amendes forfaitaires contraventionnelles ou délictuelles, alors que leur paiement est normalement exigé dans un délai de quinze jours et qu'elles subissent une majoration au bout de quarante-cinq jours.

Il y a évidemment bien des raisons pour lesquelles le recouvrement de ces sanctions n'est ni immédiat ni intégral : délais propres aux greffes des tribunaux de police et correctionnels ou cours d'appel, ainsi qu'à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions, difficulté d'acheminement postal ou numérique pour les peines ou les avis de contravention, effet suspensif de certaines voies de contestation, étalement négocié avec les juridictions ou la direction départementale des finances publiques, impécuniosité réelle, insolvabilité effective ou organisée du justiciable, mais aussi mépris pour la justice et la police – donc pour la société tout entière.

Si la proportion d'amendes non acquittées à raison de l'insaisissabilité même de telles prestations sociales ne peut être connue, ce n'est pas qu'elle est nulle : c'est que le croisement idoine entre les données des ministères de la justice, de l'intérieur et des finances et celles des organismes payeurs – caisses d'allocations familiales, France Travail, etc. – n'existe pas <sup>(1)</sup>. La résolution de cette lacune statistique fait donc partie des préconisations de la rapporteure <sup>(2)</sup>.

Mais il peut d'autant moins être excipé de la circonstance que la quotité des allocataires parmi les mauvais payeurs n'est pas mesurable pour empêcher la loi de changer que la situation actuelle est injuste.

---

(1) La documentation est riche mais fragmentée : celle des juridictions, centralisée par la chancellerie, s'intéresse aux auteurs des infractions sous l'angle de la nature de ces dernières et à la répartition des peines entre les types de tribunaux et cours ; celle de la direction générale des finances publiques est centrée sur les conditions de recouvrement amiable ou forcé des amendes, les délais, etc. ; celle des organismes payeurs et des ministères sociaux est plutôt relative aux masses financières consacrées aux prestations.

(2) Une récente mission d'information de la commission des lois du Sénat a de même noté que « les acteurs de l'exécution des peines ne disposent pas d'un renseignement suffisant sur la personnalité des condamnés », pour recommander une « plateforme pluridisciplinaire garantissant une meilleure connaissance par le juge de la situation du condamné dès l'audience correctionnelle » ; rapport n° 2 (2025-2026) de Mmes Elsa Schalck, Laurence Harribey et Dominique Vérien, enregistré à la présidence du Sénat le 1<sup>er</sup> octobre 2025.

Lorsque l'on viole l'ordre pénal, il est normal d'en répondre, idéalement de façon spontanée et si nécessaire à l'issue d'une procédure forcée ; or cette dernière méthode est possible sur les revenus d'activité, ainsi que sur certaines aides sociales – comme les indemnités journalières pour arrêt maladie ou les pensions de vieillesse et d'invalidité sous certaines conditions –, tandis que le revenu de solidarité active, les prestations familiales et l'allocation de solidarité spécifique, en dépit de leur caractère non contributif, sont insaisissables ou, pour les deuxièmes, ne le sont que pour des motifs restreints.

Au regard de la fracture de plus en plus béante entre nos concitoyens n'ayant pour vivre que le fruit de leur travail ou de leur ancien travail et ceux qui ne gagnent pas significativement moins avec la solidarité nationale qu'avec l'emploi, au regard aussi de la montée du terrible sentiment que d'aucuns croient et parfois, ce qui est très malheureux, savent bénéficier d'une impunité, au regard enfin de la moins-value financière de plusieurs centaines de millions d'euros par an <sup>(1)</sup> que le contexte actuel ne peut conduire à accepter, il faut agir de manière équilibrée, c'est-à-dire à la fois forte et réaliste.

• Est ainsi proposé de rendre les saisies possibles sur les trois types d'aides susmentionnées : dans les faits, le comptable territorialement compétent recevra de la part du procureur de la République ou de l'officier du ministère public l'ordre de procéder à une saisie administrative à tiers détenteur, instrument auquel les banques, les employeurs, mais aussi les organismes sociaux sont habitués <sup>(2)</sup>, comme l'ont confirmé les auditions des derniers – un ajustement des systèmes informatiques serait nécessaire mais pas infaisable – et des directions concernées des ministères sociaux et comme l'illustre le tableau ci-après.

**DEMANDES DE SAISIES ADMINISTRATIVES À TIERS DÉTENTEUR REÇUES  
PAR LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES DE 2023 À 2025**

*(en valeur absolue : en euros)*

|      | Rejetées   |             | Acceptées |            |                                      |
|------|------------|-------------|-----------|------------|--------------------------------------|
|      | Nb de SATD | Montant     | Nb SATD   | Montant    | Montant<br>recouvré<br>au 03/01/2026 |
| 2023 | 443 992    | 208 443 148 | 228 617   | 74 760 135 | 49 455 311                           |
| 2024 | 580 332    | 252 803 512 | 286 313   | 85 887 087 | 57 573 274                           |
| 2025 | 676 221    | 313 434 227 | 337 245   | 91 618 870 | 50 203 316                           |

Note : l'existence de rejets tient d'une part à l'irrecevabilité de certaines requêtes du Trésor et d'autre part au respect du minimum insaisissable (cf. *infra*).

Source : réponses de la Caisse nationale des allocations familiales au questionnaire de la rapporteure.

(1) Les amendes et sanctions assimilées par le projet de budget pour 2026 seraient de 2,7 milliards d'euros.

(2) France Travail indique ne pas connaître, en sa qualité de détenteur, ne pas connaître le motif des saisies que lui adresse le Trésor et que dans leur forme actuelle ses outils informatiques font seulement la différence entre les sommes qui sont quérables ou non, sans distinction entre différents types de prélèvements. En outre, cet organisme payeur comme les autres est déjà habilité à recouvrer d'autorité les indus.

Ni l’auteur de la proposition de loi ni la rapporteure n’ignorent les raisons pour lesquelles, de longue date et au visa d’idées politiques nobles quand s’achevait la Seconde Guerre mondiale, le choix de l’insaisissabilité des allocations dont il est question a été fait. Toutefois, qu’elles soient octroyées dans un but de subsistance ne saurait masquer deux réalités : voir les Français comme des adultes responsables, c’est affirmer que les droits s’accompagnent de devoirs et que ne pas pouvoir saisir sur l’aide de l’un ce que l’on peut prendre sur le salaire pas nécessairement supérieur de l’autre est un scandale.

Le texte défendu par le groupe Droite Républicaine tient cependant compte de la quotité insaisissable, parfois appelée minimum insaisissable ou solde bancaire insaisissable, à savoir la somme à caractère alimentaire ne pouvant de toute façon pas être touchée et qui est d’environ 647 euros en janvier 2026 : ainsi, une personne seule ne touchant strictement que le revenu de solidarité active ou un montant moins élevé de prestations ne verrait pas sa situation changer.

Par ailleurs, la saisie serait effectuée dans la limite d’un plafond de 50 euros par mois, au sujet duquel la rapporteure indique qu’elle doit s’appliquer à l’échelle de l’éventuel agrégat des aides visées, non de chacune d’entre elles, ce qui était plus clair dans l’exposé des motifs de la proposition de loi que dans son dispositif et ce qu’un amendement de la rapporteure aurait permis de clarifier. Des questions comme l’articulation avec d’autres retenues en cours (priorité, modulation, etc.) trouveraient leur réponse par voie réglementaire.

\*

\* \*

Pour conclure, cette proposition de loi veut donc réagir à la dégradation du consentement à la sanction pénale, renforcer la crédibilité de l’exécution des peines et rendre plus égal le traitement entre les membres du corps social.





## COMMENTAIRE DE L'ARTICLE UNIQUE

### *Article unique*

### **Exception, sous un plafond, à l'insaisissabilité du revenu de solidarité active, des prestations familiales et de l'allocation de solidarité spécifique pour le recouvrement des amendes non payées**

#### **Supprimé par la commission**

Cet article modifie les codes de l'action sociale et des familles, de la sécurité sociale et du travail pour qu'il soit dérogé à l'insaisissabilité de trois types de prestations sociales dans le seul cas du recouvrement des amendes dont leurs allocataires ne se seraient pas acquittés.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

Seront abordés, d'une part, des éléments généraux sur l'aide sociale (A) et des développements plus amples sur le revenu de solidarité active (B), les prestations familiales (C) et l'allocation de solidarité spécifique (D) et, d'autre part, les principes fondamentaux des amendes et de leur paiement (E).

### **A. L'AIDE SOCIALE**

L'alinéa unique de l'article L. 111-1 du code de l'action sociale et des familles dispose que « *toute personne résidant en France bénéficie, si elle remplit les conditions légales d'attribution, des formes de l'aide sociale* ».

Cette rédaction, issue de l'annexe à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles <sup>(1)</sup>, est identique à celle de l'article 24 de l'ancien code de la famille et de l'aide sociale, créé par l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 53-1186 du 29 novembre 1953 partant réforme des lois d'assistance, puis repris dans l'annexe à l'article 1<sup>er</sup> du décret n° 56-149 du 24 janvier 1956 <sup>(2)</sup> et abrogé par le I de l'article 4 de l'ordonnance du 21 décembre 2000 précitée.

Toutefois, l'article L. 111-1 s'applique sous les réserves posées aux articles L. 111-2 et L. 111-3 du même code pour les personnes :

– de nationalité étrangère (soit indistinctement, soit si elles justifient d'une résidence ininterrompue en France métropolitaine depuis au moins quinze ans avant leurs 70 ans ou d'un titre de séjour régulier) ;

---

(1) *Prise sur le fondement de l'habilitation votée au 8° de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 99-1071 du 16 décembre 1999 et ratifiée par l'article 87 de la loi n° 2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.*

(2) *Ayant reçu une valeur législative sur le fondement de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 58-346 du 3 avril 1958 relative aux conditions d'application de certains codes.*

- dont la présence sur le territoire résulte de circonstances exceptionnelles et qui n’ont pas pu choisir librement leur lieu de résidence ;
- pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé.

Suivant diverses publications des ministères du travail et des solidarités d’une part et de la santé, des familles, de l’autonomie et des personnes handicapées d’autre part, « *il n’existe pas de définition unique du périmètre de l’aide et l’action sociales au sein de la protection sociale* » : doivent être pris en compte des dispositifs gérés aussi bien par l’État que par les régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou les collectivités territoriales ; la législation applicable est éclatée entre les codes général des collectivités territoriales, de l’action sociale et des familles, de la sécurité sociale, ou du travail, avec des ajustements dans le code rural et de la pêche maritime ou pour ce qui concerne l’outre-mer.

Selon les conventions, l’on peut considérer que l’aide sociale compte pour **environ 10 % des dépenses de protection sociale**, qui seraient passées, d’après l’Institut national de la statistique et des études économiques <sup>(1)</sup>, entre 2019 et 2023, de 821,9 milliards d’euros à **889,5 milliards d’euros**, équivalant à 31,5 % du produit intérieur brut de ce dernier exercice.

## B. LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE

Les deuxième et troisième alinéas de l’article L. 115-2 du code de l’action sociale et des familles disposent que « *le **revenu de solidarité active** [...] complète les revenus du travail ou les supplée pour les foyers dont les membres ne tirent que des ressources limitées de leur travail et des droits qu’ils ont acquis en travaillant ou sont privés d’emploi ; il garantit à toute personne, qu’elle soit ou non en capacité de travailler, de disposer d’un revenu minimum ; [son] bénéficiaire a droit à un accompagnement social et professionnel destiné à faciliter son insertion [...]* ».

Le revenu de solidarité active assure aux personnes sans ressources ou aux ressources d’activité limitées un niveau minimum différentiel de revenu qui varie selon la composition de leur foyer. Il est ouvert, sous conditions, aux personnes d’au moins 25 ans et aux actifs majeurs. Il a coûté **12 milliards d’euros** en 2024.

Selon le document annuel de référence de la direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques (Drees) <sup>(2)</sup>, après une forte hausse en 2020 (+ 7,4 %) dans le contexte de la crise liée à l’épidémie de covid-19, le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active a connu un net reflux en 2021 (– 6,2 %), suivi d’une légère baisse en 2022 et 2023 (respectivement – 2,3 % et – 2 %).

---

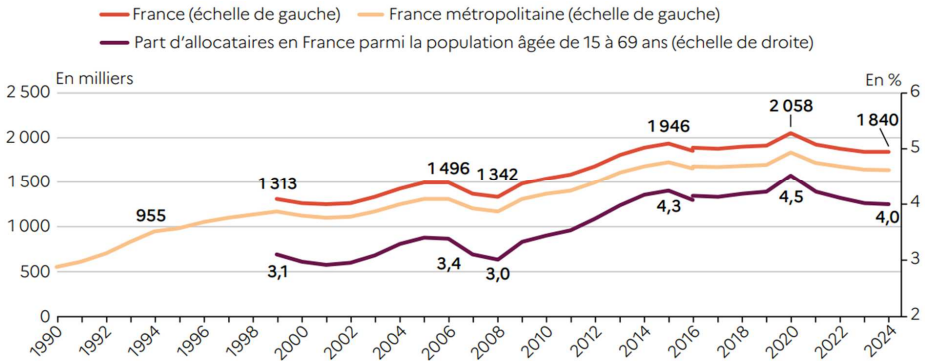
(1) Institut national de la statistique et des études économiques, France – portrait social (édition 2025), 18 novembre 2025.

(2) Direction de la recherche, des études, de l’évaluation et des statistiques, Minima sociaux et prestations de solidarité, 4 décembre 2025.

Une autre publication indique que le nombre de foyers concernés atteignait 1,89 million en 2022, puis 1,86 million en 2023 et 1,84 million en 2024 (– 1,1 %) <sup>(1)</sup>.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DEPUIS 1990 ET DE LA PART PARMI LA POPULATION ÂGÉE DE 15 À 69 ANS (DEPUIS 1999) D'ALLOCATAIRES DU REVENU MINIMUM D'INSERTION, DE L'ALLOCATION DE PARENT ISOLÉ, ET DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE**

(en milliers ; en pourcentage)



Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

Instauré en 2009 à la place d'anciennes aides (1), le revenu de solidarité active voit son bénéfice subordonné à des conditions ayant encore récemment évolué (2).

## 1. Une aide issue de la fusion de plusieurs dispositifs

Ayant « pour objet d'assurer à ses bénéficiaires des moyens convenables d'existence, afin de lutter contre la pauvreté, encourager l'exercice ou le retour à une activité professionnelle et aider à l'insertion sociale », la première phrase du I de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion a institué le revenu de solidarité active, à compter du 1<sup>er</sup> juin 2009 pour ce qui concerne le droit commun et du 1<sup>er</sup> janvier 2011 dans la plupart des collectivités d'outre-mer, sur le fondement de la première phrase du I de l'article 28 et du premier alinéa de l'article 29 de la même loi. Il a enfin été étendu le 1<sup>er</sup> janvier 2012 à Mayotte, conformément à l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011 dont c'était le seul objet <sup>(2)</sup>.

Le revenu de solidarité active a été créé en rapprochant le **revenu minimum d'insertion** de l'**allocation de parent isolé** et des dispositifs d'intéressement à la reprise d'activité qui leur étaient associés.

(1) Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, La protection sociale en France et en Europe en 2024, 18 décembre 2025.

(2) Prise sur le fondement de l'habilitation votée au 6° du II de l'article 30 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au Département de Mayotte ; ratifiée au 2° du III de l'article 30 de la loi n° 2012-1270 du 20 novembre 2012 relative à la régulation économique outre-mer et portant diverses dispositions relatives aux outre-mer.

D'abord composé des deux volets, alternativement appelés minimum social et complément de revenus d'activité, ou « RSA socle » et « RSA activité », le revenu de solidarité active n'a conservé que ce premier : le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le second et la prime pour l'emploi ont été intégrés dans la prime d'activité <sup>(1)</sup>.

La loi de 2008 précitée a confié aux caisses d'allocations familiales et aux caisses locales de mutualité sociale agricole le soin du calcul et de la liquidation du revenu de solidarité active, tandis que les départements leur délèguent son instruction.

Les départements financent le coût des droits versés, cette charge leur étant compensée par l'État au travers l'affectation d'une fraction du produit de l'accise perçue en droit commun sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons prévue au chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre III du code des impositions sur les biens et les services – connue, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 ayant créé ce code et transposé diverses normes européennes <sup>(2)</sup>, comme la taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques – à travers l'action 2 du programme 833 du compte de concours financiers *Avances aux collectivités*.

Dans des conditions à propos desquelles la rapporteure renvoie aux rapports spéciaux de l'Assemblée nationale et du Sénat sur les missions *Relations avec les collectivités territoriales* <sup>(3)</sup> et *Solidarité, insertion et égalité des chances* <sup>(4)</sup> du projet de loi de finances pour 2026, il existe des départements pour lesquels le financement du revenu de solidarité active a été repris par l'État, c'est-à-dire recentralisé. Tel est définitivement le cas en Guyane, à Mayotte et à La Réunion tandis que des expérimentations sont en cours en Seine-Saint-Denis, dans les Pyrénées-Orientales et en Ariège.

Le *a* du 1° du I de l'article 1<sup>er</sup> et le 1° du II de l'article 2 de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi ont prévu une rédaction globale des articles L. 5411-1, L. 5411-6 et L. 5411-6-1 du code du travail, aux

---

(1) Titre IV du livre VIII du code de la sécurité sociale, résultant, pour l'essentiel, du I de l'article 57 de la loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi et, subsidiairement, du I de l'article 99 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, de l'article 87 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, de l'article 172 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et de l'article 265 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

(2) Prise sur le fondement de l'habilitation votée au III de l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, abrogé par le 2° du V de l'article 80 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 ; ratifiée par le VI du même article 80.

(3) Annexe n° 38 de M. Emmanuel Mandon, rapporteur spécial, au rapport n° 1996 de M. Philippe Juvin, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2026, Assemblée nationale, 23 octobre 2025 ; annexe n° 25 de Mme Isabelle Briquet et M. Stéphane Sautarel, rapporteurs spéciaux, au rapport n° 139 (2025-2026) de M. Jean-François Husson, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2026, Sénat, 24 novembre 2025.

(4) Annexe n° 43 de Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale, au rapport n° 1996, précité, de M. Philippe Juvin, rapporteur général ; annexe n° 29 de MM. Arnaud Bazin et Pierre Barros, rapporteurs spéciaux, au rapport n° 139 (2025-2026), précité, de M. Jean-François Husson, rapporteur général.

nouveaux termes desquels, à compter de l'année dernière, est inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de France Travail non seulement toute personne à la recherche d'un emploi qui le demande mais aussi, sans démarche, celle qui bénéficie du revenu de solidarité active, ainsi que son conjoint, son concubin ou partenaire civil de solidarité.

À ce titre, elles signent un contrat d'engagement, remplaçant entre autres l'ancien contrat d'engagement réciproque, où est convenu un « *plan d'action [...] auquel correspond une durée hebdomadaire d'activité [...] d'au moins quinze heures* » et d'au plus vingt heures, expérimenté dans dix-huit puis quarante-sept départements avant d'être généralisé depuis le début de l'année 2025, ce qui favorise aussi bien l'insertion individuelle que l'intérêt collectif.

Des démarches d'insertion incombent aussi au bénéficiaire qui, malgré l'exercice d'un emploi, a des revenus professionnels inférieurs à 500 euros par mois en moyenne au cours des trois derniers mois considérés.

## **2. Des critères de ressources, d'âge et d'activité**

En premier lieu, aux termes des articles L. 262-2 et L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles, l'accès au revenu de solidarité active est soumis à la condition que les ressources professionnelles, en nature et de remplacement du foyer, à l'exception d'une partie des aides au logement et de certaines prestations familiales, soient inférieures à un montant forfaitaire mensuel.

Celui-ci est fixé par décret et revalorisé le 1<sup>er</sup> avril de chaque année <sup>(1)</sup> par application du coefficient mentionné à l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale, c'est-à-dire selon l'évolution de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, en moyenne sur les douze derniers mois <sup>(2)</sup>.

---

(1) Décret n° 2025-293 du 29 mars 2025.

(2) L'inflation peut être mesurée par l'indice des prix à la consommation, dans lequel seule la part des dépenses de protection sociale et d'éducation à la charge du consommateur compte et le poids de l'énergie est plus lourd, ou par l'indice des prix à la consommation harmonisé, qui permet d'apprécier les exigences en matière de stabilité des prix à l'échelle européenne mais pondère la part respective des différentes catégories de dépense des ménages suivant un panier assez fictif. L'Institut national de la statistique et des études économiques ainsi que les directions du budget et de la sécurité sociale retiennent souvent le premier indicateur ; la Banque de France privilégie le second.

**BARÈME DES MONTANTS MENSUELS FORFAITAIRES DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE  
SELON LE TYPE DE FOYER**

(en euros)

|                           | Allocataire seul | Allocataire seul<br>avec majoration | Allocataire en couple |
|---------------------------|------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| Sans enfant               | 646,52           | 830,21 (grossesse)                  | 969,78                |
| Un enfant                 | 969,78           | 1 106,95                            | 1 163,74              |
| Deux enfants              | 1 163,74         | 1 383,68                            | 1 357,69              |
| Par enfant supplémentaire | 258,61           | 276,74                              | 258,61                |

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

En second lieu, l'article L. 262-4 du code de l'action sociale et des familles définit diverses règles au respect desquelles est subordonné le bénéfice du revenu de solidarité active :

– être âgé d'au moins 25 ans ou assumer la charge d'un ou plusieurs enfants nés ou à naître ;

– être de nationalité française ou titulaire, depuis au moins cinq ans, d'un titre de séjour autorisant à travailler, ce dont sont notamment dispensés les réfugiés, les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides ;

– ne pas être élève, étudiant ou stagiaire, sauf à satisfaire aux conditions d'octroi du « RSA majoré » (*cf. infra*) ;

– ne pas être en congé parental, sabbatique, sans solde ou en disponibilité.

# **CARACTÉRISTIQUES DES FOYERS ALLOCATAIRES DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE EN 2023**

*(en valeur absolue ; en pourcentage)*

| Caractéristiques                             | RSA non majoré <sup>4</sup> | RSA majoré   | RSA              | Ensemble de la population âgée de 15 à 69 ans |
|--|-----------------------------|--|------------------|---|
| <b>Effectifs (en nombre)</b>                 | <b>1 633 200</b>            | <b>216 500</b>   | <b>1 849 700</b> | <b>44 790 000</b>                             |
| <b>Sexe<sup>1</sup></b>                      |                             |  |                  |   |
| Femme  | 49                          | 96   | 54               | 51  |
| Homme  | 51                          | 4  | 46               | 49  |
| <b>Situation familiale<sup>2</sup></b>       |                             |  |                  |   |
| Seul sans personne à charge                  | 63                          | Femme enceinte : 6   | 56               | 35  |
| Seul avec personne(s) à charge               | 24                          | Femme avec 1 enfant : 32<br>Femme avec 2 enfants ou plus : 60<br>Homme avec 1 enfant : 2<br>Homme avec 2 enfants ou plus : 1 | 33               | 12  |
| Couple sans personne à charge                | 3                           | nc   | 2                | 21  |
| Couple avec personne(s) à charge             | 10                          | nc   | 9                | 31  |
| <b>Âge</b>                                   |                             |  |                  |   |
| Moins de 25 ans                              | 2                           | 22   | 4                | 18  |
| 25 à 29 ans                                  | 15                          | 23   | 16               | 8   |
| 30 à 39 ans                                  | 28                          | 39   | 30               | 18  |
| 40 à 49 ans                                  | 23                          | 13   | 22               | 19  |
| 50 à 59 ans                                  | 21                          | 3  | 19               | 20  |
| 60 à 64 ans                                  | 8                           | 0  | 7                | 9   |
| 65 ans ou plus                               | 2                           | 0  | 2                | 9   |
| <b>Ancienneté dans le RSA<sup>1,3</sup></b>  |                             |  |                  |   |
| Moins de 1 an                                | 26                          | 36   | 27               | -   |
| 1 an à moins de 2 ans                        | 14                          | 17   | 14               | -   |
| 2 ans à moins de 5 ans                       | 22                          | 23   | 22               | -   |
| 5 ans à moins de 10 ans                      | 19                          | 15   | 19               | -   |
| 10 ans ou plus                               | 19                          | 9  | 18               | -   |
| <b>Inscrits à France Travail<sup>5</sup></b> | <b>44</b>                   | <b>36</b>  | <b>43</b>        | <b>-</b>                                      |

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

L'article L. 262-7-1 du même code, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2010 en vertu du I de l'article 135 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, prévoit que les jeunes gens de 18 ans au moins et de 25 ans au plus justifiant au minimum de deux ans de travail sur les trois dernières années écoulées peuvent aussi bénéficier du revenu de solidarité active.

Enfin, une majoration temporaire est versée, sur la base de l'article L. 262-9 dudit code, aux personnes isolées assumant la charge d'un ou de plusieurs enfants ou aux femmes isolées pendant leur grossesse, sous condition de ressources, d'où une surreprésentation des femmes parmi les allocataires du revenu de solidarité active majoré. Selon la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, les allocataires du « RSA majoré » ne représentent cependant que 11,7 % de l'ensemble des bénéficiaires.

## C. LES PRESTATIONS FAMILIALES

Selon le 1<sup>o</sup> du I de l'article L. 112-2 du code de l'action sociale et des familles, « *afin d'aider les familles à élever leurs enfants, il leur est accordé notamment [...] des prestations familiales* ».

Au sens de l'article L. 511-1 du code de la sécurité sociale, **neuf prestations** sont qualifiées de **familiales** :

- la **prestation d'accueil du jeune enfant** (Paje) ;
- les **allocations familiales** ;
- le complément familial ;
- l'allocation de logement, distincte des aides personnelles au logement <sup>(1)</sup> ;
- l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) ;
- l'allocation de soutien familial (ASF) ;
- l'allocation de rentrée scolaire (ARS) ;
- l'allocation versée à l'occasion du décès d'un enfant ;
- l'allocation journalière de présence parentale (AJPP).

Adoptée à l'initiative d'Émile Landry, alors ministre du travail et de la prévoyance sociale, la loi du 11 mars 1932 modifiant les titres III et V du livre I<sup>er</sup> du code du travail et l'article 2101 du code civil, donnent à ces aides un triple but : encourager la natalité, donc le dynamisme de la Nation ; soulager l'éducation et l'entretien des enfants, coûteux ; faciliter l'emploi des parents, et d'abord des mères, avec un soutien aux modes de garde à domicile ou en établissement spécialisé.

Au cas général, le premier alinéa de l'article L. 512-1 du code de la sécurité sociale ouvre le bénéfice de ces prestations à toute personne française ou étrangère respectant la condition d'un séjour principal sur le territoire d'une durée de plus de neuf mois – ce seuil ayant remplacé, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2025, celui de six mois <sup>(2)</sup>.

---

(1) *Objet du livre VIII du code de la construction et de l'habitation, les aides personnelles au logement comprennent, sur le fondement de l'article L. 821-1, l'aide personnalisée au logement et les allocations de logement, celles-ci étant composées d'une part dite familiale et d'une autre dite sociale. Quoique distribuées par les caisses d'allocations familiales ou, pour les deux régimes concernés, de mutualité sociale agricole, les aides personnelles au logement sont, aux termes de l'article L. 811-1, financées par le Fonds national d'aide au logement, majoritairement à travers le programme 109 Aide à l'accès au logement de la mission Cohésion des territoires du budget de l'État, pour 15,9 milliards d'euros en 2024 (contribution de M. François Jolivet, rapporteur spécial, au rapport n° 1492 de M. Charles de Courson, rapporteur général, sur le projet de loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2024, Assemblée nationale, 4 juin 2025).*

(2) *Troisième alinéa de l'article R. 111-2 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction antérieure puis ultérieure à l'entrée en vigueur des articles 1<sup>er</sup> et 2 du décret n° 2024-361 du 19 avril 2024 relatif à la condition de stabilité de la résidence pour le bénéfice des prestations familiales.*



Toujours suivant la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, la prestation d'accueil du jeune enfant (1) et les allocations familiales (2) pèsent pour 75 % de ces aides. Aussi votre rapporteure se concentrera-t-elle sur celles-ci, les paramètres des autres n'ayant pas en eux-mêmes d'importance pour apprécier l'intérêt et la faisabilité de cette proposition de loi.

En résumé, 6,6 millions de familles bénéficiaient d'au moins une prestation familiale à la clôture de l'exercice 2023 (– 1,0 %), pour un montant de 437 euros par mois en moyenne. Après huit années consécutives de baisse en euros constants (donc corrigés de l'inflation), la dépense cumulée s'est élevée à **34,1 milliards d'euros**, soit une hausse de 0,9 %, résultant surtout de la revalorisation de 50 % de l'allocation de soutien familial au 1<sup>er</sup> novembre 2022.

Depuis 2016, les barèmes des prestations familiales sont révisés au 1<sup>er</sup> avril, en règle générale en fonction de l'évolution de l'indice des prix (hors tabac) observée en moyenne annuelle glissante sur les douze derniers mois. La Cour des comptes souligne le caractère partiel de cet ajustement : si l'inflation a atteint 8 % de 2011 à 2021, la base mensuelle n'a augmenté que de 5 % sur la même période (pour les seules allocations familiales ici), générant des économies évaluées à environ 1 milliard d'euros, dont la moitié a touché les familles nombreuses <sup>(1)</sup>. La condition de ressources est appréciée en fonction des revenus de l'avant-dernière année.

L'indexation faite le 1<sup>er</sup> avril 2025 a été de 1,7 % pour la base et de 4,8 % pour les plafonds <sup>(2)</sup>.

S'appliquent aussi des modulations au regard de la composition du foyer : nombre d'enfants, statut d'activité des parents, etc.

---

(1) *Cour des comptes*, « Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer », in Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2024.

(2) Article L. 551-1 du code de la sécurité sociale et instruction n° DSS/2B/2025/38 du 17 mars 2025 (publiée au Bulletin officiel de la santé, de la protection sociale et des solidarités n° 2025/6 du 31 mars 2025).

# ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FAMILLES BÉNÉFICIAIRES DES PRINCIPALES PRESTATIONS FAMILIALES DE 2014 À 2023

(en milliers ; en pourcentage)

|   | 2014                     | 2016         | 2016 <sup>c</sup>   | 2018         | 2020         | 2021         | 2022         | 2023         |
|---|--------------------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
|   | Données semi-définitives |              | Données définitives |              |              |              |              |              |
| <b>Prestation d'accueil du jeune enfant</b>   |                          |              |                     |              |              |              |              |              |
| Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje) <sup>1</sup>  | 2 303                    | 2 163        | 2 188               | 2 066        | 1 945        | 1 899        | 1 865        | 1 794        |
| Évolution annuelle (en %)   | -1,1                     | -1,9         |                     | -2,9         | -3,3         | -2,4         | -1,8         | -3,8         |
| Allocation de base (AB)   | 1 881                    | 1 761        | 1 780               | 1 663        | 1 533        | 1 496        | 1 463        | 1 404        |
| Prime à la naissance ou à l'adoption  | 50                       | 47           | 50                  | 47           | 44           | 46           | 43           | 40           |
| Prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepape), complément (optionnel) de libre choix d'activité (CLCA ou Colca) | 495                      | 411          | 423                 | 269          | 231          | 208          | 201          | 187          |
| Complément mode de garde (CMG) assistance maternelle  | 759                      | 740          | 755                 | 716          | 670          | 659          | 651          | 614          |
| Complément mode de garde (CMG) garde d'enfant à domicile  | 60                       | 62           | 64                  | 64           | 58           | 59           | 58           | 58           |
| Complément mode de garde (CMG) structure <sup>2</sup>   | 49                       | 66           | 68                  | 86           | 92           | 104          | 114          | 123          |
| <b>Prestations d'entretien</b>  |                          |              |                     |              |              |              |              |              |
| Allocations familiales  | 5 038                    | 5 041        | 5 065               | 5 083        | 5 049        | 5 021        | 4 999        | 4 955        |
| Évolution annuelle (en %)   | +0,6                     | +0,2         |                     | +0,0         | -0,5         | -0,6         | -0,4         | -0,9         |
| Complément familial   | 865                      | 889          | 892                 | 912          | 905          | 900          | 888          | 872          |
| Évolution annuelle (en %)   | +0,8                     | +0,9         |                     | +0,8         | -0,4         | -0,6         | -1,3         | -1,9         |
| Allocation de rentrée scolaire  | 3 089                    | 3 103        | 3 107               | 3 117        | 3 099        | 3 092        | 3 040        | 2 962        |
| Évolution annuelle (en %)   | +1,3                     | -0,8         |                     | +0,2         | -0,2         | -0,2         | -1,7         | -2,6         |
| Allocation de soutien familial  | 756                      | 752          | 777                 | 801          | 823          | 809          | 867          | 902          |
| Évolution annuelle (en %)   | +1,4                     | -1,1         |                     | +1,1         | +2,6         | -1,6         | +7,1         | +4,1         |
| <b>Familles bénéficiaires d'au moins une prestation familiale<sup>3</sup></b>   | <b>6 868</b>             | <b>6 783</b> | <b>6 828</b>        | <b>6 803</b> | <b>6 736</b> | <b>6 681</b> | <b>6 654</b> | <b>6 587</b> |
| Évolution annuelle (en %)   | +0,3                     | -0,1         |                     | -0,4         | -0,5         | -0,8         | -0,4         | -1,0         |
| <b>Nombre d'enfants</b>   |                          |              |                     |              |              |              |              |              |
| Âgés de moins de 3 ans <sup>4</sup>   | 2 353                    | 2 278        | 2 278               | 2 186        | 2 122        | 2 105        | 2 069        | 2 014        |
| Évolution annuelle (en %)   | -1,0                     | -1,5         | -1,5                | -2,1         | -1,5         | -0,8         | -1,7         | -2,7         |
| Âgés de moins de 21 ans <sup>4</sup>  | 17 115                   | 17 091       | 17 091              | 17 072       | 16 945       | 16 861       | 16 759       | 16 647       |
| Évolution annuelle (en %)   | +0,4                     | -0,2         | -0,2                | +0,0         | -0,3         | -0,5         | -0,6         | -0,7         |

Notes : il y a pour 2015 et 2016 des ruptures de série ; le cumul de composantes de la prestation d'accueil du jeune enfant est possible ; par ailleurs, les bénéficiaires sont donnés au 31 décembre de l'année n, les enfants le sont au 1<sup>er</sup> janvier de l'année n + 1.

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

## ÉVOLUTION DES DÉPENSES POUR LES PRINCIPALES PRESTATIONS FAMILIALES DE 2016 À 2023

(en millions d'euros courants)

|   | 2016          | 2017          | 2018          | 2019          | 2020          | 2021          | 2022          | 2023          |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Prestation d'accueil du jeune enfant</b>   |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Prestation d'accueil du jeune enfant (Paje), dont   | 12 360        | 11 892        | 11 501        | 11 230        | 10 459        | 10 844        | 11 056        | 11 368        |
| allocation de base (AB)   | 3 935         | 3 776         | 3 625         | 3 374         | 3 140         | 2 986         | 3 005         | 2 994         |
| prime à la naissance ou à l'adoption  | 606           | 589           | 566           | 553           | 542           | 729           | 535           | 514           |
| prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare), complément (optionnel) de libre choix d'activité (CLCA ou Colca) | 1 584         | 1 233         | 980           | 922           | 868           | 770           | 760           | 745           |
| complément mode de garde (CMG)  | 6 234         | 6 294         | 6 329         | 6 381         | 5 909         | 6 358         | 6 756         | 7 115         |
| <b>Prestations d'entretien</b>  |               |               |               |               |               |               |               |               |
| Allocations familiales (AF)   | 12 513        | 12 594        | 12 701        | 12 719        | 12 719        | 12 660        | 13 039        | 13 370        |
| Complément familial (CF)  | 2 008         | 2 138         | 2 286         | 2 331         | 2 349         | 2 361         | 2 401         | 2 437         |
| Allocation de rentrée scolaire (ARS)  | 1 995         | 2 013         | 2 031         | 2 034         | 2 576         | 2 047         | 2 131         | 2 107         |
| Allocation de soutien familial (ASF)  | 1 528         | 1 631         | 1 724         | 1 771         | 1 794         | 1 774         | 2 012         | 3 045         |
| <b>Ensemble des prestations familiales<sup>1</sup></b>  |               |               |               |               |               |               |               |               |
| <b>Dépenses annuelles (en millions d'euros courants)</b>  | <b>31 477</b> | <b>31 377</b> | <b>31 437</b> | <b>31 342</b> | <b>31 255</b> | <b>31 128</b> | <b>32 254</b> | <b>34 142</b> |
| Évolution (en euros constants <sup>2</sup> et en %)   | -1,8          | -1,3          | -1,6          | -1,4          | -0,8          | -2,0          | -1,5          | +0,9          |
| <b>Montant mensuel moyen<sup>3</sup> par famille aidée (en euros courants)</b>  | <b>388</b>    | <b>384</b>    | <b>385</b>    | <b>386</b>    | <b>387</b>    | <b>388</b>    | <b>404</b>    | <b>437</b>    |
| Évolution (en euros constants <sup>2</sup> et en %)   | -1,2          | -1,3          | -1,4          | -1,0          | -0,3          | -1,4          | -0,9          | +3,1          |

Notes : la déflation des valeurs courantes suit l'indice des prix à la consommation – tabac compris ; le nombre moyen de familles bénéficiaires de l'année n est la demi-somme des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n – 1 et de l'année n.

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

### 1. La prestation d'accueil du jeune enfant

Quatre allocations sont regroupées dans la prestation d'accueil du jeune enfant, les deux premières étant sous condition de ressources et les deux dernières cherchant à faciliter la conciliation entre la vie familiale et professionnelle des parents. En lien avec la diminution du nombre de naissances, le nombre de familles bénéficiaires poursuit sa baisse (– 3,8 %), mais cette prestation continue de représenter le tiers du total financier des prestations familiales, pour 11,8 milliards d'euros en 2023 comme en 2024.

La **prime à la naissance ou à l'adoption** est versée pour chaque enfant au cours du septième mois de grossesse dans le premier cas et sous réserve que l'enfant ait moins de 20 ans dans le second.

L'**allocation de base** est servie chaque mois jusqu'au dernier jour de celui précédant les 3 ans de l'enfant à charge ou pendant trois ans et dans la limite de l'âge de 20 ans s'il s'agit d'une adoption.

La **prestation partagée d'éducation de l'enfant** (Prepare), qui depuis 2015 a remplacé le complément de libre choix d'activité, est attribuée si au moins un des deux parents de l'enfant de moins de 3 ans ne travaille pas ou si son activité ne dépasse pas 80 % du temps complet, mais qu'il justifie au cours des deux dernières années pour la première naissance (puis quatre puis cinq années) de huit trimestres de cotisations à la branche vieillesse. Si le ménage ne compte qu'un enfant, la Prepare est versée jusqu'à son premier anniversaire ; ensuite, la limite est le troisième anniversaire. Concernant les couples, chacun des deux parents peut percevoir cette aide pendant six mois pour le premier enfant (puis vingt-quatre mois).

Il existe enfin une Prepare majorée, anciennement complément optionnel de libre choix, qui permet aux familles de trois enfants ou plus dont au moins un parent n'a pas d'emploi de choisir une prestation d'une valeur plus élevée mais d'une durée restreinte, selon les cas de figure, à huit mois ou un an.

Le **complément de libre choix du mode de garde** (CMG) prend en charge les cotisations versées pour l'emploi d'une assistante maternelle (100 %) ou d'une garde à domicile (50 %), sous réserve de plafonds de rémunération, dans la limite du sixième anniversaire de l'enfant et à condition que l'activité des parents respecte une durée minimale, et une partie des autres frais de la garde, que l'embauche soit directe ou par le truchement d'une association, d'une entreprise ou d'une micro-crèche.

#### **BARÈME DE LA PRESTATION D'ACCUEIL DU JEUNE ENFANT DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> AVRIL 2025**

(en euros)

|  | Montant mensuel net | Plafonds des revenus mensuels nets 2023 <sup>4</sup>  |                                    |                           |
|--|---------------------|---|------------------------------------|---------------------------|
|  |                     | Couple avec deux revenus ou parent isolé <sup>5</sup> | Couple avec au plus un seul revenu | Par enfant supplémentaire |
| <b>Prime à la naissance</b><br>(par enfant, versée une seule fois) | 1 084,43            | 4 015 (1 enfant)                                      | 3 038 (1 enfant)                   | 729 <sup>6</sup>          |
| <b>Prime à l'adoption</b><br>(par enfant, versée une seule fois)   | 2 168,84            | 4 015 (1 enfant)                                      | 3 038 (1 enfant)                   | 729 <sup>6</sup>          |
| <b>Allocation de base de la Paje</b>                               |                     |   |                                    |                           |
| Allocation de base à taux plein                                    | 196,60              | 3 360 (1 enfant)                                      | 2 543 (1 enfant)                   | 610 <sup>7</sup>          |
| Allocation de base à taux partiel                                  | 98,30               | 4 015 (1 enfant)                                      | 3 038 (1 enfant)                   | 729 <sup>6</sup>          |
| <b>Prestation partagée d'éducation de l'enfant (Prepare)</b>       |                     | Sans condition de ressources                          |                                    |                           |
| Cessation complète d'activité                                      | 456,05              |   |                                    |                           |
| Activité au plus égale à un mi-temps                               | 294,81              |   |                                    |                           |
| Activité comprise entre un mi-temps et un 4/5 <sup>8</sup>         | 170,07              |   |                                    |                           |
| <b>Prepare majorée</b>   | 745,43              |   |                                    |                           |

Note : la Caisse nationale des allocations familiales publie par convention des plafonds annuels, sans naturellement que les calculs diffèrent.

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

Les articles 100 et 101 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026 ont exclu certaines indemnités du plafond horaire de rémunération du CMG et conditionné son bénéfice à l'utilisation du dispositif d'intermédiation Pajemploi + <sup>(1)</sup>.

## 2. Les allocations familiales

Même s'il est en baisse depuis 2018, le nombre de familles auxquelles sont servies des allocations familiales restait en 2023 d'un peu moins de 5 millions, quand le total de celles avec un enfant mineur est d'environ 8 millions selon l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Avec 13,4 milliards d'euros, les allocations familiales représentaient 39,2 % du total des prestations familiales lors de l'antépénultième exercice clos. La série peut être complétée grâce aux rapports à la Commission des comptes de la sécurité sociale, aux rapports d'évaluation des politiques de sécurité sociale relatifs à la branche famille et faisant partie de l'annexe 1 des projets de loi d'approbation des comptes de la sécurité sociale de l'année 2024, et enfin à l'annexe 3 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2026. La dépense relative aux allocations familiales a donc atteint 13,8 milliards d'euros en 2024, puis serait de 13,9 milliards d'euros en 2025 et de **13,8 milliards d'euros** en 2026.

Pour l'essentiel, les dispositions afférentes aux allocations familiales sont les articles L. 521-1 à L. 521-3 du code de la sécurité sociale, qui prévoient qu'elles sont dues à partir du deuxième enfant à charge et que leur montant varie en fonction, d'une part, du nombre d'enfants à charge et, d'autre part, du niveau des ressources du ménage ou de la personne qui a la charge des enfants.

Cette seconde forme de modulation – les ressources prises en considération étant celles de l'avant-dernière année avant le versement des allocations – a été introduite par le I de l'article 85 de la loi n° 2014-1554 du 22 décembre 2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015. Consistant à ne verser que 50 % ou 25 % de leur montant aux familles dont les revenus dépassent certains seuils, à des fins d'économies supportées par les familles les plus aisées, la réforme a concerné, la première année, 472 000 familles, soit 10 % des bénéficiaires <sup>(2)</sup>. La baisse du montant des allocations familiales versées dans cette nouvelle mouture a généré une économie de 760 millions d'euros en 2021, dont 290 millions d'euros aux dépens des familles nombreuses. Les gains cumulés ont été de 4,3 milliards d'euros entre 2016 et 2021, dont 40 % ont été supportés par les 100 000 familles nombreuses concernées, qui ne représentent pourtant que 2 % de l'ensemble <sup>(3)</sup>.

---

(1) Cf. *commentaire des articles 42 quater et 42 quinquies* (Mme Anne Bergantz, rapporteure thématique) dans le rapport n° 2512 de M. Thibault Bazin, rapporteur général, Assemblée nationale, 1<sup>er</sup> décembre 2025.

(2) *Cour des comptes*, « L'évolution des dépenses de prestations familiales et d'assurance retraite », in Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020.

(3) *Cour des comptes*, « Les aides aux familles nombreuses : des dépenses stabilisées, une cohérence à améliorer », in Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale, mai 2024.

Lors de l'examen d'une proposition de loi précédemment inscrite à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe Droite Républicaine, le rapporteur avait rappelé que cela avait « *mis fin au caractère universel des allocations familiales qui était pourtant au cœur du pacte social et républicain tel qu'il avait été réaffirmé au sortir de la Seconde Guerre mondiale* » <sup>(1)</sup>.

BARÈME DES ALLOCATIONS FAMILIALES DEPUIS LE 1<sup>ER</sup> AVRIL 2025

(en euros)

|  | Montant<br>à taux plein | Montant<br>à mi-taux | Montant<br>à quart-taux |
|--|-------------------------|----------------------|-------------------------|
| <b>Plafonds de ressources mensuelles<sup>1</sup> 2023</b>                        |                         |                      |                         |
| 1 enfant à charge (uniquement dans les DROM)                                     | sans limite             | -                    | -                       |
| 2 enfants à charge   | 6 547                   | 8 726                | sans limite             |
| Par enfant supplémentaire  | 545                     | 545                  | sans limite             |
| <b>Montant mensuel des allocations familiales</b>                                |                         |                      |                         |
| 1 enfant à charge (uniquement dans les DROM) <sup>2</sup>                        | 27,75                   | -                    | -                       |
| 2 enfants à charge   | 151,05                  | 75,53                | 37,77                   |
| Par enfant supplémentaire <sup>3</sup>   | 193,51                  | 96,75                | 48,37                   |
| Majoration pour les enfants de 14 ans ou plus (par enfant concerné) <sup>4</sup> | 75,53                   | 37,77                | 18,88                   |
| Allocation forfaitaire provisoire (par enfant concerné) <sup>4</sup>             | 95,51                   | 47,76                | 23,88                   |

Note : la Caisse nationale des allocations familiales publie par convention des plafonds annuels, sans naturellement que les calculs diffèrent.

Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

D. L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

Dans le titre II du livre IV de sa cinquième partie, le code du travail consacre deux ensembles de dispositions à l'allocation de solidarité spécifique : la sous-section 1 de la section 1 du chapitre III pour ses principes ; la section 2 du chapitre V pour l'accès des bénéficiaires de cette aide à la prime d'activité, à la faveur d'une présomption de formulation de demande.

L'allocation de solidarité spécifique est ouverte aux « **travailleurs privés d'emploi qui ont épuisé leurs droits à l'allocation d'assurance** » – que gère l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (Unédic) <sup>(2)</sup> – et qui à la fois

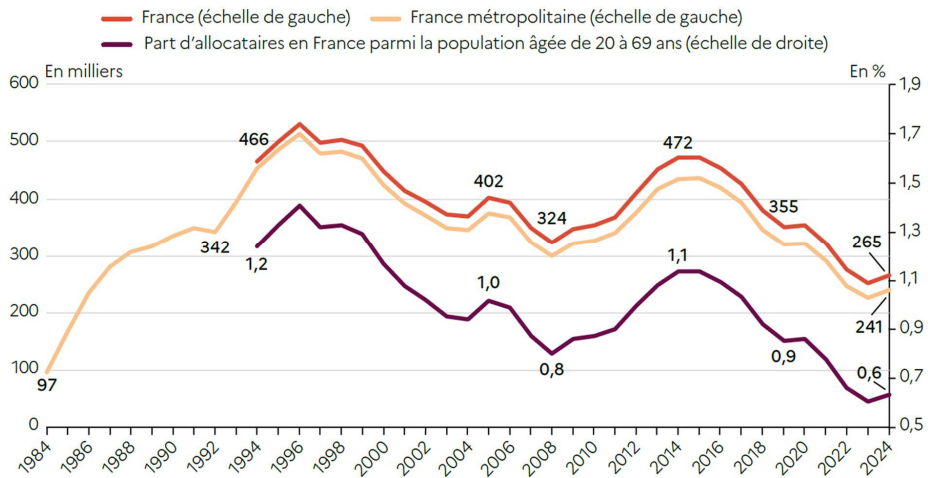
(1) Rapport n° 862 de M. Thibault Bazin sur la proposition de loi visant à plafonner le cumul de prestations sociales en vue de créer une aide sociale unique et à soutenir les familles qui travaillent, 29 janvier 2025.

(2) Le principe suivant lequel les demandeurs d'emploi ont droit selon les cas à une « allocation d'assurance », des « allocations de solidarité » ou une « allocation des travailleurs indépendants », s'ils « accomplissent des actes positifs et répétés en vue de retrouver un emploi, de créer, reprendre ou développer une entreprise », résulte des articles L. 5421-1 à L. 5421-3 du code du travail. Les conditions d'activité antérieure sont fixées par le règlement constituant l'annexe A du décret n° 2019-797 du 26 juillet 2019 relatif au régime d'assurance chômage. Des périodes non travaillées sont assimilées à l'emploi dans le calcul de l'affiliation : congés de maternité, de paternité, d'adoption, de proche aidant, d'arrêt pendant lequel est perçue une indemnité journalière de l'assurance maladie, volontariat dans le cadre du service civique, etc. L'Unédic a été constituée par la convention du 31 décembre 1958 créant un régime national interprofessionnel d'allocations spéciales

« ne satisfont pas aux conditions pour bénéficier de l'allocation des travailleurs indépendants prévue à l'article L. 5424-25 et satisfont à des conditions d'activité antérieure et de ressources », laquelle est de cinq ans de salariat dans les dix années précédant la fin du contrat couvrant antérieurement le demandeur, ainsi qu'aux « bénéficiaires de l'allocation d'assurance âgés de cinquante ans au moins » dans des cas qui ne seront pas rappelés présentement et aux « artistes non-salariés, dès lors qu'ils ne peuvent prétendre au bénéfice de l'allocation d'assurance ».

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DE LA PART PARMIS LA POPULATION ÂGÉE DE 20 À 69 ANS (DEPUIS 1994) D'ALLOCATAIRES DE L'ALLOCATION DE SOLIDARITÉ SPÉCIFIQUE

(en milliers ; en pourcentage)



Source : direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, décembre 2025.

Versée par France travail, l'allocation de solidarité spécifique est à la charge de l'État. Le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2026 concernant la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* indique, au sujet de l'action 1 *Indemnisation des demandeurs d'emploi* du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, qu'elle coûterait **1,99 milliard d'euros** cette année au profit de 292 000 personnes. Ceci, malgré une légère hausse depuis 2023, s'inscrit dans une baisse franche au regard des dix années précédentes.

Comme pour d'autres aides, le taux de l'allocation de solidarité spécifique, créée en 1984 <sup>(1)</sup>, est revalorisé chaque 1<sup>er</sup> avril suivant l'inflation. Le plafond de

aux travailleurs sans emploi de l'industrie et du commerce, approuvée par un arrêté du 12 mai 1959. Le service de l'allocation d'aide au retour à l'emploi est assuré par France Travail. L'essentiel des contributions dues à l'Unédic est recouvré par les unions pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales et, dans les territoires ultramarins, par les caisses générales de sécurité sociale.

(1) Ancien article L. 351-10 du code du travail dans sa rédaction résultant de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n° 84-198 du 21 mars 1984 relative au revenu de remplacement des travailleurs involontairement privés d'emploi et portant modification du code du travail, prise sur le fondement du 1<sup>o</sup> de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 83-1097 du 20 décembre 1983 dont cette autorisation était le seul objet et ratifiée par l'article 35 de la loi n° 84-575 du 9 juillet 1984 portant diverses dispositions d'ordre social.

ressources mensuelles est de 1 353,10 euros pour une personne seule ou bien de 2 126,30 euros pour un couple <sup>(1)</sup>.

Il s'agit d'un forfait de 19,33 euros par jour (soit 587,95 euros par mois) <sup>(2)</sup> sous le seuil de 765,15 euros pour une personne seule ou de 1 538,35 euros pour un couple, ensuite linéairement dégressif jusqu'aux deux premiers plafonds.

## E. LES AMENDES PÉNALES ET FORFAITAIRES

Parmi les peines et sanctions pouvant être infligées en répression d'une violation de la loi ou du règlement figurent les amendes prononcées au sens strict par une juridiction pénale (1) et celles qui ont la nature d'un forfait (2). Leur recouvrement peut être normal ou forcé (3).

### 1. Les amendes pénales

Prolongeant notamment la doctrine du criminaliste et philosophe italien Cesare Beccaria dans *Des délits et des peines* (1764), les articles 6, 7 et 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 proclament que « la loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse », que « nul homme ne peut être accusé, arrêté ni détenu que dans les cas déterminés par la loi, et selon les formes qu'elle a prescrites » et enfin que « la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée ».

En outre, le quatrième alinéa de l'article 34 de la Constitution du 4 octobre 1958 place dans l'office du législateur la « *détermination des crimes et délits ainsi que les peines qui leur sont applicables [et] la procédure pénale* » – ce à quoi il est souvent fait référence comme le **principe de légalité des délits et des peines** –, sans que soit exclue toute intervention, mais aux fins seulement d'apporter des précisions, de l'autorité réglementaire.

Des dispositions répressives peuvent figurer dans toute loi – et le code de la santé publique fréquemment modifié par la commission des affaires sociales en est un exemple.

Néanmoins, elles se trouvent essentiellement dans le code pénal, dont l'article 130-1 rappelle qu'afin « *d'assurer la protection de la société, de prévenir la commission de nouvelles infractions et de restaurer l'équilibre social, dans le respect des intérêts de la victime, la peine a pour fonctions de sanctionner l'auteur de l'infraction [et] de favoriser son amendement, son insertion ou sa réinsertion* », ainsi que dans le code de procédure pénale.

---

(1) Le 3° de l'article R. 5423-1 du code du travail dispose que les ressources mensuelles ne peuvent dépasser 70 fois le montant journalier de l'allocation pour une personne seule ou 110 fois pour un couple.

(2) Article 1<sup>er</sup> du décret n° 2025-302 du 31 mars 2025.



En **matière criminelle**, il n'existe que des peines de réclusion ou de détention pour les personnes physiques. Des amendes et d'autres peines (dissolution, exclusion des marchés publics, etc.) peuvent concerner les personnes morales, sur le fondement respectif des articles 131-1 et 131-37 du code pénal.

Dans le **champ correctionnel**, et sans préjudice des peines complémentaires, l'article 131-3 du même code prévoit huit peines pour les personnes physiques :

- l'emprisonnement (pouvant faire l'objet d'un sursis, d'un sursis probatoire ou d'un aménagement) (1°) ;
- la détention à domicile sous surveillance électronique (2°) ;
- le travail d'intérêt général (3°) ;
- l'amende (4°) et le jour-amende (5°) ;
- certains stages (6°) ;
- des privations ou restrictions de droits (suspension du permis de conduire, interdiction d'émettre des chèques ou de paraître dans certains lieux, etc.) (7°) ;
- la sanction-réparation (8°).

Les peines visées aux 4°, 7° et 8° peuvent toucher les personnes morales.

Quant aux **contraventions**, réparties en cinq classes, elles sont en principe définies par le fait d'être punies d'une amende d'au plus 3 000 euros, mais l'article L. 131-12 dudit code prévoit que certaines privations ou restrictions de droits et la sanction-réparation peuvent alternativement s'appliquer.

*Aux termes de l'article L. 132-20, « lorsqu'une infraction est punie d'une peine d'amende, la juridiction peut prononcer une amende d'un montant inférieur à celle qui est encourue ; le montant de l'amende est déterminé en tenant compte des ressources et des charges de l'auteur de l'infraction ; les amendes prononcées en matière contraventionnelle, correctionnelle et criminelle, à l'exception des amendes forfaitaires, peuvent faire l'objet d'une majoration, dans la limite de 10 % de leur montant, perçue lors de leur recouvrement ; cette majoration [...] est destinée à financer l'aide aux victimes ».*

Ainsi que l'indique la première phrase de l'article 132-28, « en matière correctionnelle ou contraventionnelle, la juridiction peut, pour motif grave d'ordre médical, familial, professionnel ou social, décider que la peine d'amende sera, pendant une période n'excédant pas trois ans, exécutée par fractions ». Le premier alinéa de l'article 132-70-3 prévoit que « la juridiction peut ajourner le prononcé de la peine à l'égard d'une personne en la soumettant à l'obligation de consigner une somme d'argent en vue de garantir le paiement d'une éventuelle peine d'amende ; elle détermine le montant de cette consignation et le délai dans lequel celle-ci doit

*être déposée au greffe, qui ne saurait être supérieur à un an ; elle peut prévoir que cette consignation est effectuée en plusieurs versements [...] ».*

En 2024, la justice pénale a été confrontée à 1 940 006 auteurs d'infractions, dont 176 353 mineurs, à l'encontre desquels elle a prononcé :

- 3 127 condamnations pour des crimes,
- 526 576 pour des délits,
- 29 741 pour des contraventions de cinquième classe.

Les infractions au code de la route et les autres infractions en matière de transport comptent à elles seules pour 37,5 % des condamnations.

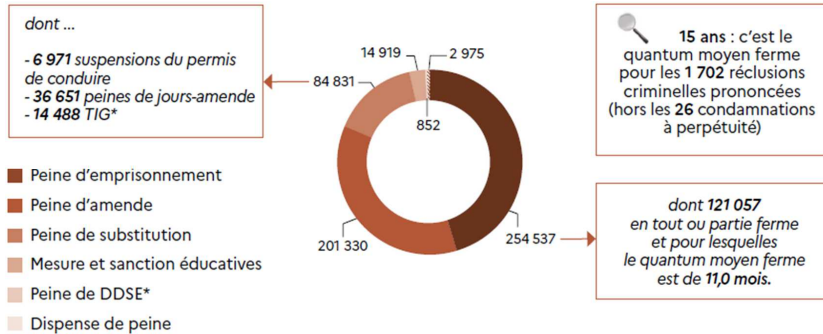
#### CONDAMNATIONS PÉNALES PRONONCÉES EN 2024 SELON L'INFRACTION PRINCIPALE

(en valeur absolue)

|   | Condamnations  | dont<br>prononcées par<br>les juridictions<br>pour mineurs |
|---|----------------|--|
| <b>Total</b>  | <b>559 444</b> | <b>29 254</b>  |
| <b>Crime</b>  | <b>3 127</b>   | <b>587</b>   |
| Viol  | 1 892          | 424  |
| Homicide et violence volontaires                      | 885            | 88   |
| Vol criminel  | 303            | nc   |
| Autres crimes   | 47             | <5   |
| <b>Délit</b>  | <b>526 576</b> | <b>28 445</b>  |
| Circulation routière et transport                     | 209 598        | 1 524  |
| Atteinte aux biens                                    | 85 891         | 11 741   |
| <i>Vol, recel</i>                                     | 63 723         | 9 078  |
| <i>Escroquerie, abus de confiance</i>                 | 11 461         | 1 134  |
| <i>Destruction, dégradation</i>                       | 10 707         | 1 529  |
| Atteinte à la personne                                | 120 033        | 7 709  |
| <i>Coups et violence volontaires</i>                  | 80 724         | 5 316  |
| <i>Homicide et blessure involontaires</i>             | 7 662          | 104  |
| <i>Délit sexuel</i>                                   | 9 723          | 1 265  |
| <i>Autres atteintes à la personne</i>                 | 21 924         | 1 024  |
| Infraction à la législation sur les stupéfiants       | 51 716         | 5 518  |
| Infraction à la législation économique et financière  | 10 284         | 96   |
| Atteinte à l'ordre administratif et judiciaire        | 25 913         | 1 090  |
| Commerce et transport d'armes                         | 8 433          | 466  |
| Faux en écriture publique ou privée                   | 6 158          | nc   |
| Atteinte à l'environnement                            | 2 203          | <5   |
| Autres délits   | 6 347          | 282  |
| <b>Contravention de 5<sup>e</sup> classe</b>          | <b>29 741</b>  | <b>222</b>   |
| Circulation routière                                  | 17 582         | nc   |
| Violence volontaire ou involontaire de faible gravité | 5 094          | 139  |
| Atteinte aux biens                                    | 2 033          | 57   |
| Atteinte à l'environnement                            | 2 086          | <5   |
| Autres contraventions                                 | 2 946          | 16   |

Source : service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice, octobre 2025.

## CONDAMNATIONS PÉNALES PRONONCÉES EN 2024 SELON LA FORME DE LA PEINE



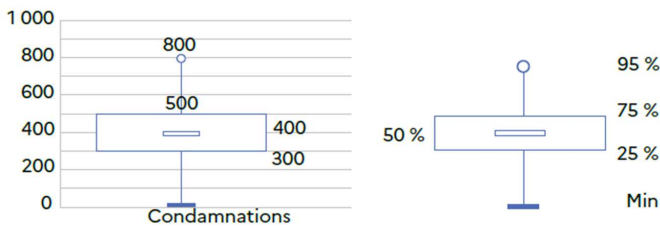
Note : « TIG » renvoie aux travaux d'intérêt général et « DDSE » à la détention à domicile sous surveillance électronique.

Source : service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice, octobre 2025.

Les amendes affichaient, en 2023, un montant moyen de 504 euros.

## RÉPARTITION DU MONTANT DES AMENDES PÉNALES EN 2023

(en euros ; en pourcentage)



Note de lecture : 75 % des amendes prononcées sont inférieures à 500 euros, 50 % inférieures à 400 euros et 25 % inférieures à 300 euros.

Source : service de la statistique, des études et de la recherche du ministère de la justice, janvier 2025.

S'agissant du profil des personnes condamnées à des amendes, les données publiées par la chancellerie indiquent que 9,5 % des personnes concernées en 2023 avaient reçu plus d'une telle sanction cette année et que la part de récidivistes et de réitérants était respectivement de 4,5 % et 23,4 % <sup>(1)</sup>.

(1) Comme l'indique le site du ministère de la justice :

« Récidive spéciale et temporaire : la récidive légale peut être retenue si après une première condamnation définitive pour un délit dont l'encours est inférieur à dix ans d'emprisonnement ferme, suit dans un délai de cinq ans une nouvelle infraction pour le même délit, ou un délit assimilé par la loi (art. 132-10 du code pénal).

Récidive générale et temporaire : la récidive légale peut être retenue lorsque le premier terme est un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement et le second terme est un délit puni entre plus d'un an et moins de dix ans. Le délai légal pour retenir la récidive légale est alors de cinq ans. Lorsque le second terme est un délit puni de dix ans d'emprisonnement, alors le délai légal augmente à dix ans (art. 132-9 du code pénal).

Récidive générale et perpétuelle : la récidive légale peut être retenue si après une première condamnation pour un crime ou un délit puni de dix ans d'emprisonnement, suit une nouvelle condamnation pour un crime (art. 132-8 du code pénal), sans limite de délai.

Il y a réitération lorsqu'une personne déjà condamnée définitivement pour un crime ou un délit commet une nouvelle infraction qui ne répond pas aux conditions de la récidive légale (art. 132-16-7 du code pénal). »

Certaines branches contentieuses sont assorties de précisions plus fines mais il ne peut pas en être tiré d'extrapolation sur l'ensemble des amendes.

## **2. Les amendes forfaitaires**

À l'instar de l'amende au sens strict, l'amende forfaitaire est une peine consistant dans l'obligation pour le condamné de verser une somme d'argent à l'État. Elle se distingue par l'absence de passage devant le juge, ce qui entraîne dans le même mouvement la poursuite et l'extinction de l'action publique : la décision est soit prise par le policier, gendarme ou, dans des pans spécifiques du droit, autre agent public habilité qui constate l'infraction et notifie l'amende forfaitaire, soit après un contrôle automatisé, auquel cas la notification se fait par courrier.

Son montant, fixe, dépend de l'infraction, mais il peut être réduit ou majoré en fonction du délai de paiement, en général sous quinze jours ou après quarante-cinq jours.

D'abord possible pour une liste de contraventions courantes (a), cette peine a été étendue à certains délits par le II de l'article 36 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (b).

### ***a. Les amendes forfaitaires contraventionnelles***

Les infractions de faible gravité susceptibles d'être punies par une amende forfaitaire sont trop nombreuses dans le champ des contraventions pour être citées intégralement, mais elles figurent pour l'essentiel à l'article R. 48-1 du code de procédure pénale – stationnement, abandon de déchets, circulation des animaux, distribution d'alcool, tapage sonore, etc.

Il n'est pas simple de recueillir des statistiques à leur endroit.

Dans ses réponses à la rapporteure, la direction générale des finances publiques, intervenant au titre du Trésor, indique qu'elle « *ne dispose pas de l'exhaustivité des données relatives à l'émission et au recouvrement des amendes au stade forfaitaire, c'est-à-dire en amont de la majoration (pour absence de paiement dans les délais légaux) [...] ; [ces] données [...] sont détenues par les ministères de l'intérieur et de la justice* ». Or si le premier publie des chiffres sur les amendes forfaitaires délictuelles, il ne semble pas que tel soit aussi le cas en matière de contraventions. Quant au second, la direction des affaires criminelles et des grâces n'a précisément communiqué d'éléments que sur les peines infligées par les juridictions ou, encore une fois, sur le traitement forfaitaire de la sanction de certains délits.

En utilisant le rapport annuel de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions <sup>(1)</sup>, il est possible d'obtenir une approximation pour ce qui touche aux

---

(1) Établissement public administratif de l'État créé par le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 et placé sous la tutelle de la délégation à la sécurité routière.

avis de contraventions émis grâce au procès-verbal électronique, souvent mobilisé pour les amendes forfaitaires contraventionnelles. Mais l'opérateur ne distingue qu'imparfaitement ceux liés au contrôle automatisé des radars routiers ou, dans les communes surtout, au forfait post-stationnement.

Par ailleurs, il existe toujours des procès-verbaux imprimés avec paiement immédiat, de sorte que si l'argent est encaissé par l'État, rien ne permet de l'isoler.

Ces réserves de méthode exprimées, l'Agence indique dans son rapport du 10 décembre 2025 avoir géré 14,1 millions d'avis, dont 12,6 millions avec un procès-verbal électronique. Les paiements se sont faits pour 79,4 % sur le site *amendes.gouv.fr* et pour encore 12,1 % par chèque.

L'Observatoire national interministériel de la sécurité routière, de son côté, s'intéresse au fait générateur thématique des infractions – vitesse, usage du téléphone, règles de priorité, équipement, stationnement, etc. – mais pas à la chaîne de leur traitement pénal, contentieux ou simplifié.

### ***b. Les amendes forfaitaires délictuelles***

La section 9 du chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II du code de procédure pénale prévoit que *« la procédure [...] n'est pas applicable si le délit a été commis par un mineur ou si plusieurs infractions, dont l'une au moins ne peut donner lieu à une amende forfaitaire, ont été constatées simultanément »*, que *« lorsque les amendes forfaitaires, les amendes forfaitaires minorées et les amendes forfaitaires majorées s'appliquent à une personne morale, leur montant est quintuplé »* et que *« lorsque l'action publique concernant un délit ayant causé un préjudice à une victime est éteinte par le paiement d'une amende forfaitaire délictuelle, la victime peut toutefois demander au procureur de la République de citer l'auteur des faits à une audience devant le tribunal pour lui permettre de se constituer partie civile »*.

En l'occurrence, les statistiques disponibles ou produites à l'attention de la rapporteure sont beaucoup plus détaillées, ce que l'on constatera aussi s'agissant du recouvrement – délai et taux.

Comme le souligne le ministère de l'intérieur, *« en 2024, la police et la gendarmerie ont enregistré 499 900 amendes forfaitaires délictuelles (AFD), soit 10 % de l'ensemble des délits enregistrés ; parmi ces infractions, les délits les plus fréquemment sanctionnés sont le défaut d'assurance (41 %) et l'usage illicite de stupéfiants (39 %), loin devant le défaut de permis de conduire (9 %) »*. Ce total est neuf fois supérieur au niveau de 2019 <sup>(1)</sup>.

Si, de manière agrégée ou pour certaines catégories, il existe bien des données telles que la répartition des amendes forfaitaires délictuelles par

---

(1) Service statistique ministériel de la sécurité intérieure, Les amendes forfaitaires délictuelles : un dispositif en plein essor, 4 juillet 2025.

département, âge, sexe ou nationalité, tel n'est pas le cas quant au profil social ou fiscal des personnes mises en cause.

## RÉPARTITION DES AMENDES FORFAITAIRES DÉLICTUELLES DEPUIS 2019

(en valeur absolue ; en pourcentage)

| Catégorie de délits sanctionnables par AFD              | Année d'entrée dans le dispositif | Nombre d'AFD enregistrées depuis 2019 | Part de l'ensemble des AFD enregistrées depuis 2019 (%) | Nombre d'AFD enregistrées en 2024 | Part de l'ensemble des AFD enregistrées en 2024 (%) |
|---|-----------------------------------|---------------------------------------|---|-----------------------------------|---|
| Défaut d'assurance                                      | 2019                              | 709 500                               | 45  | 204 700                           | 41  |
| Défaut de permis  | 2019                              | 157 400                               | 10  | 42 700                            | 9   |
| Dépôt illégal de déchets                                | 2023                              | 10                                    | <1  | <5                                | <1  |
| Détention/usage de fumigènes dans une enceinte sportive | 2023                              | 450                                   | <1  | 300                               | <1  |
| Installation en réunion sur le terrain d'autrui         | 2021                              | 110                                   | <1  | 60                                | <1  |
| Occupation espace commun d'immeuble                     | 2021                              | 21 900                                | 1   | 8 600                             | 2   |
| Usage illicite de stupéfiants                           | 2020                              | 635 200                               | 40  | 196 400                           | 39  |
| Vente à la sauvette                                     | 2023                              | 21 600                                | 1   | 15 800                            | 3   |
| Vol simple  | 2023                              | 35 300                                | 2   | 27 200                            | 5   |
| <b>Ensemble*</b>  |                                   | <b>1 585 200</b>                      | <b>100</b>  | <b>500 330</b>                    | <b>100</b>  |

Note : \* Le nombre total d'AFD enregistrées est supérieur à la somme sur les différentes catégories car les nouveaux délits expérimentés en 2024 ne sont pas détaillés ici : port et transport d'armes de catégorie D, non-respect de la réglementation des enceintes sportives et entraves à la circulation (Encadré 7). Les effectifs ont également été arrondis.

Source : service statistique ministériel de la sécurité intérieure, juillet 2025.

Les contestations (requêtes en exonération dans le délai puis réclamations) des amendes forfaitaires pour des contraventions relèvent du tribunal de police où, sauf cas particuliers, les fonctions du ministère public ne sont pas exercées par un procureur de la République, magistrat du parquet, mais par un officier du ministère public, officier de police ou de gendarmerie ou commissaire de police. En 2024, sur les 12 344 286 affaires traitées par les officiers du ministère public, la majoration de l'amende forfaitaire a été le mode de règlement dans 10 637 471 cas (soit 86 %), contre 1 358 770 classements sans suite et à peine 348 045 renvois effectifs devant le tribunal de police.

Les contestations des amendes forfaitaires délictuelles relèvent du tribunal correctionnel et mettent un terme à la forfaitisation.

### 3. Le recouvrement des amendes pénales et forfaitaires

En vertu du premier alinéa de l'article 38 de la loi n° 55-366 du 3 avril 1955 relative au développement des crédits affectés aux dépenses du ministère des finances et des affaires économiques pour l'exercice 1955<sup>(1)</sup>, « toute action portée devant les tribunaux de l'ordre judiciaire et tendant à faire déclarer l'État créancier ou débiteur pour des causes étrangères à l'impôt et au domaine doit, sauf exception prévue par la loi, être intentée à peine de nullité par ou contre l'agent judiciaire de

(1) L'unicité de la loi de finances n'a été instaurée que par le décret-loi organique n° 56-601 du 19 juin 1956 relatif au mode de présentation du budget de l'État, repris à l'article 3 de l'ordonnance n° 59-2 du 2 janvier 1959 et naturellement par le cadre organique contemporain.

*l'État* » <sup>(1)</sup>, disposition à laquelle la jurisprudence a donné une portée plus large en considérant qu'il est « *investi personnellement d'un mandat légal en tant que représentant de l'État dans les procédures judiciaires* » <sup>(2)</sup> et dont elle a renforcé le monopole <sup>(3)</sup>, avant d'exclure de son office la matière douanière <sup>(4)</sup>.

Comme l'indique l'article 3 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le produit des amendes fait partie, à côté surtout des impositions de toutes natures, des ressources budgétaires de l'État.

Toutefois, l'article 17 du décret n°64-1333 du 22 décembre 1964 fait encore référence à l'article 1<sup>er</sup> du décret du 30 octobre 1935 tendant à supprimer le fonds commun des amendes pour indiquer que cet encaissement au profit de l'État connaît une exception pour « *verser aux ayants droit le montant des frais de réparation ou de restitution, le montant des dommages-intérêts et à assurer le règlement des frais de perception ainsi que le paiement des gratifications dues aux agents verbalisateurs* » <sup>(5)</sup>.

Malheureusement, le tome I de l'annexe *Voies et moyens* jointe au projet de loi de finances pour 2026 utilise, pour un total de 2,7 milliards d'euros, une nomenclature propre <sup>(6)</sup>.

#### AMENDES, SANCTIONS, PÉNALITÉS ET FRAIS DE POURSUITE ESTIMÉS POUR 2026

(en euros)

|      |  |               |
|------|--|---------------|
| 2501 | Produits des amendes de la police de la circulation et du stationnement routiers       | 796 444 287   |
| 2502 | Produits des amendes prononcées par les autorités de la concurrence                    | 708 326 831   |
| 2503 | Produits des amendes prononcées par les autres autorités administratives indépendantes | 114 322 164   |
| 2504 | Recouvrements poursuivis à l'initiative de l'agence judiciaire de l'Etat               | 11 815 651    |
| 2505 | Produit des autres amendes et condamnations pécuniaires                                | 1 048 281 302 |
| 2510 | Frais de poursuite   | 5 051 373     |
| 2511 | Frais de justice et d'instance   | 7 503 411     |
| 2512 | Intérêts moratoires  | 17 292        |
| 2513 | Pénalités  | 4 108 274     |

Source : projet de loi de finances pour 2026.

---

(1) Il était question de l'agent judiciaire du Trésor avant l'entrée en vigueur du deuxième alinéa de l'article 3 du décret n° 2012-985 du 23 août 2012.

(2) Cour de cassation, ch. commerciale, 18 février 1957, *Roses*, mentionné au Jurisclasseur n° 1957-IV.

(3) Cour de cassation, 2<sup>ème</sup> ch. civile, 6 janvier 1965, *pourvoi n° 59-60.611*, Caisse primaire de sécurité sociale de Metz c. Ministère de la reconstruction et du logement, *pub. au Bulletin*.

(4) Cour de cassation, ch. commerciale, 2 février 1992, *pourvoi n° 90-12.528*, Société Laboratoire service télécouleur, *pub. au Bulletin*.

(5) Ce décret n'est pas accessible sur Légifrance mais dans le Journal officiel du 31 octobre 1935, p. 11427.

(6) Le décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP) distingue pourtant bien les amendes pénales (1<sup>o</sup> de l'article 108), contraventionnelles mais non forfaitaires (article 111) et forfaitaires, qu'elles soient contraventionnelles ou délictuelles (même article 111).

● Les dispositions majeures afférentes à l'exécution des sentences pénales sont regroupées au chapitre I<sup>er</sup> (articles 707 à 712) du titre I<sup>er</sup> du livre V du code de procédure pénale.

Elles prévoient que :

– « *sur décision ou sous le contrôle des autorités judiciaires, les peines prononcées par les juridictions pénales sont, sauf circonstances insurmontables, mises à exécution de façon effective et dans les meilleurs délais* » ;

– « *les poursuites pour le recouvrement des amendes et l'exécution des confiscations en valeur sont faites au nom du procureur de la République par le comptable public compétent ou, dans les cas où la confiscation en valeur s'exécute sur des biens préalablement saisis, par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués* » ;

– « *le paiement du montant de l'amende doit toujours être recherché ; toutefois, le défaut total ou partiel du paiement de ce montant peut entraîner l'incarcération du condamné selon les conditions prévues par la loi* » ;

– « *en matière correctionnelle ou de police, toute personne condamnée peut s'acquitter [...] du montant de l'amende à laquelle elle a été condamnée, dans un délai d'un mois à compter de la date à laquelle le jugement a été prononcé* », auquel cas sa valeur est diminuée de 20 % sans pouvoir excéder 1 500 euros ;

– « *[le] condamné [peut être] autorisé à s'acquitter du paiement du montant de l'amende en plusieurs versements étalés dans le temps, dans des délais et selon des modalités déterminés par les services compétents du Trésor public* » ;

– « *le procureur de la République établit un rapport annuel sur l'état et les délais de l'exécution des peines qui comprend, notamment, un rapport établi par le directeur départemental des finances publiques relatif au recouvrement des amendes dans le ressort du tribunal* ».

Le rôle du Trésor est précisé par le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables de la direction générale des finances publiques <sup>(1)</sup>.

Son article 3 protège l'État comme créancier : le recouvrement des amendes pénales et celui des autres amendes est respectivement garanti par le privilège prévu à l'article 1920 du code général des impôts et par l'hypothèque légale du Trésor visée à l'article L. 269 du livre des procédures fiscales.

Le premier alinéa de son article 6 et son article 6-1 disposent respectivement que « *les poursuites sur les biens sont effectuées par voie de commandement, de mise*

---

(1) La rapporteure relève avec intérêt que deux des visas de ce décret sont fort anciens : les arrêtés du directoire exécutif n° 917 du 1<sup>er</sup> nivôse an V (21 décembre 1796) et n° 941 du 16 nivôse an V (5 janvier 1797).



*en demeure de payer prévue à l'article L. 257 du livre des procédures fiscales, de saisie et de vente » et que « lorsque le débiteur d'amendes ou de condamnations pécuniaires ne s'est pas acquitté spontanément de sa dette dans le délai fixé par l'avertissement [...], ces amendes et condamnations peuvent également être recouvrées [...] par voie de saisie administrative à tiers détenteur adressée aux personnes physiques ou morales dépositaires, détentrices ou débitrices de sommes appartenant ou devant revenir au débiteur ».*

*Aux termes du premier alinéa de son article 10-2, « les dépens relatifs aux amendes civiles ainsi que certains frais assimilés aux frais de justice criminelle, correctionnelle et de police peuvent donner lieu à remises gracieuses ; le ministère public auprès de la juridiction qui a prononcé la condamnation est obligatoirement consulté ».*

Son article 11 permet au comptable public d'admettre en non-valeur une amende dès lors qu'il constate son irrécouvrabilité.

Il est précisé à son article 15 que « les sommes encaissées par les agents verbalisateurs au titre des amendes forfaitaires de police de la circulation sont reversées aux comptables de la direction générale des finances publiques ».

● En matière contraventionnelle, les articles R. 49-2 à R. 49-6 du code de procédure pénale prévoient que :

– « le montant de l'amende peut être acquitté immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur [...] : 1° soit lorsque cet agent est porteur d'un carnet de quittances à souches ; le paiement donne alors lieu à la délivrance immédiate d'une quittance extraite de ce carnet à souches ; 2° soit lorsque cet agent est muni d'un dispositif permettant d'adresser au contrevenant une quittance dématérialisée ; sauf en cas de paiement en espèces, cette quittance n'est adressée au contrevenant que s'il en fait la demande » ;

– « le paiement de l'amende forfaitaire due pour les avis de contraventions [...] non acquittée immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur est effectué par l'envoi soit au service indiqué sur la carte de paiement jointe à l'avis de contravention, soit au comptable de la direction générale des finances publiques, d'une carte de paiement dûment remplie sur laquelle est apposé un timbre » ;

– « lorsque l'avis de contravention a été constaté à l'aide d'un système de contrôle automatisé ou d'un appareil électronique sécurisé permettant la réalisation d'un procès-verbal dématérialisé, le paiement de l'amende forfaitaire qui n'est pas acquittée immédiatement entre les mains de l'agent verbalisateur est effectué soit par timbre dématérialisé, soit par télépaiement automatisé, soit par envoi au comptable de la direction générale des finances publiques d'un chèque joint à la carte de paiement, soit par virement bancaire international » ;

– « *la majoration de plein droit [...] est constatée par l'officier du ministère public ; [...] le titre exécutoire, signé par l'officier du ministère public, est transmis au comptable principal du Trésor* », de sorte que « *le comptable de la direction générale des finances publiques adresse au contrevenant un extrait du titre exécutoire le concernant sous forme d'avis l'invitant à s'acquitter du montant de l'amende forfaitaire majorée* ».

● La procédure relative aux amendes forfaitaires délictuelles, déterminée par les articles D. 45-4 à D 45-18 du même code, est proche.

● Si le condamné ne paie pas l'amende de lui-même dans le délai prescrit, un **circuit de recouvrement forcé** s'engage, décrit comme suit dans la contribution écrite de la direction générale des finances publiques à la rapporteure :

– le comptable intervient sur ordre de l'ordonnateur, qu'il s'agisse du procureur de la République, de l'officier du ministère public ou de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions ;

– la créance est prise en charge dans une application appelée AMD ;

– un avis est envoyé au redevable pour l'inviter à s'acquitter de sa dette, de sorte qu'un certain caractère amiable s'observe donc toujours à ce stade ;

– des demandes de renseignements sont automatiquement déclenchées pour sécuriser le recouvrement en permettant l'obtention d'informations à jour sur le redevable (par exemple, adresse ou compte bancaire) ;

– pour les seules sanctions non forfaitisées, un dernier avis avant poursuites peut être envoyé ;

– à compter de 90 jours après la prise en charge, la phase proprement forcée commence avec cinq modalités :

\* en première intention, le Trésor cherche à opérer une **saisie administrative à tiers détenteur** s'il est en mesure d'identifier un compte ou un verseur de revenus attaché au redevable ;

\* à défaut, la créance peut faire l'objet de relances comminatoires par un commissaire de justice ;

\* dans des cas certes restreints, la vente du véhicule faisant l'objet des amendes peut être bloquée (opposition au transfert du certificat d'immatriculation) ;

\* peut aussi être prononcée une mise en demeure valant commandement de payer, conformément au II de l'article 128 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 ;

\* en disposant que « *le paiement du montant de l’amende doit toujours être recherché* », le quatrième alinéa de l’article 707-1 du code de procédure pénale ouvre au recouvrement des amendes pénales et forfaitaires certaines voies figurant pourtant dans le code des procédures civiles d’exécution, comme la saisie-vente (chapitre I<sup>er</sup> du titre II du livre II) ou la saisie de droits incorporels (titre III du même livre II).

La saisie administrative à tiers détenteur est devenue l’instrument principal de recouvrement des comptables à la suite de la réforme issue de l’article 73 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. Sa procédure est décrite à l’article L. 262 du livre des procédures fiscales. Elle est définie par la doctrine opposable comme une « *mesure de recouvrement qui permet au comptable public, sur simple demande, d’obliger un tiers à lui verser les fonds dont il est dépositaire, détenteur ou débiteur à l’égard d’un redevable* » <sup>(1)</sup>.

#### NOMBRE DE SAISIES ADMINISTRATIVES À TIERS DÉTENTEUR ÉMISES POUR DES AMENDES ET AUTRES SANCTIONS PÉCUNIAIRES DE 2020 À 2024

(en valeur absolue)

|      | Saisie sur une banque | Saisie sur un employeur | Total             |
|------|-----------------------|-------------------------|-------------------|
| 2020 | 3 566 819             | 1 105 246               | <b>4 672 065</b>  |
| 2021 | 5 685 632             | 1 716 474               | <b>7 402 106</b>  |
| 2022 | 7 046 918             | 1 815 600               | <b>8 862 518</b>  |
| 2023 | 9 277 262             | 2 097 353               | <b>11 374 615</b> |
| 2024 | 10 521 983            | 2 734 888               | <b>13 256 871</b> |

Source : réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire de la rapporteure.

• Malgré l’évidence suivant laquelle payer une amende est obligatoire et les différentes voies ouvertes au Trésor, le taux de recouvrement ne dépasse pas 50 %, comme l’attestait déjà l’exposé des motifs de cette proposition de loi et comme le confirment les chiffres transmis par les administrations compétentes à la rapporteure pour les actualiser.

Cet état de fait, aux yeux de la rapporteure et de son groupe politique, traduit à la fois un sentiment d’absence de responsabilité, d’impunité chez une partie de nos concitoyens et un dysfonctionnement manifeste de la chaîne de recouvrement, en sus d’une perte importante de recettes pour la puissance publique. Il convient d’améliorer par tous moyens le taux de recouvrement des amendes. Cette proposition de loi ne prétend pas régler ce problème à elle seule, mais elle permet de remettre ce métier sur l’ouvrage, comme l’avait fait la commission des finances du Sénat <sup>(2)</sup>.

D’après le ministère de la justice, « *les données les plus à jour actuellement disponibles concernent les extraits émis par les juridictions pénales pris en charge par le ministère des finances en 2023, et l’état de ces montants, au 31 décembre 2024* », mais « *les données équivalentes concernant l’état des extraits pris en charge en 2024 devraient être disponibles dans le courant du mois de*

(1) Bulletin officiel des finances publiques, instruction n° BOI-REC-FORCE-30 du 27 novembre 2019.

(2) Amendes pénales : l’urgente modernisation du recouvrement, rapport n° 330 (2018-2019) de M. Antoine Lefèvre, Sénat, 20 février 2019.

janvier 2026 », ce que la rapporteure espère pouvoir constater d’ici à l’examen du texte en séance publique.

À la fin de l’avant-dernier exercice, **les amendes recouvrables infligées par des juridictions pénales avaient été recouvrées à 46 %** dans l’ensemble, à 79 % pour les excès de vitesse, à 88 % pour les homicides ou blessures involontaires, à 61 % en matière environnementale, mais la proportion chute ensuite avec 47 % pour les violences, 44 % pour les destructions et dégradations, 26 % pour les vols, 14 % pour les infractions liées à la drogue et 13 % pour les recels et escroqueries.

La chancellerie indique qu’elle « ne dispose pas d’éléments permettant de distinguer les paiements spontanés et paiements forcés ». Elle fournit toutefois une ventilation selon les degrés d’instance (le meilleur taux de recouvrement concernant les tribunaux de police) et sur le rythme d’encaissement. En effet, « l’activité de recouvrement ne s’interrompt pas à la fin de l’année suivant la prise en charge de l’extrait du jugement par le Trésor public » et « l’essentiel du recouvrement a lieu au cours des deux premières années ».

#### MONTANT DES AMENDES RECOUVRABLES PRIS EN CHARGE ET TAUX DE RECOUVREMENT DE CES MONTANTS À LA FIN DE L’ANNÉE N + 1 AU TITRE DE 2018 À 2023

(en milliers d’euros ; en pourcentage)

|                          |                      | 2018    | 2019    | 2020    | 2021    | 2022    | 2023    | Evol.<br>2023/2022 |
|--------------------------|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|--------------------|
| Cours d’appel            | recouvrables         | 38 085  | 38 832  | 316 709 | 45 471  | 80 127  | 74 501  | -7%                |
|                          | taux de recouvrement | 47%     | 39%     | 5%      | 43%     | 30%     | 17%     | - 13 pts           |
| Cours d’assises          | recouvrables         | 10 646  | 3 755   | 1 744   | 2 200   | 1 657   | 1 516   | -9%                |
|                          | taux de recouvrement | 4%      | 9%      | 17%     | 20%     | 37%     | 41%     | +4 Pts             |
| Tribunaux correctionnels | recouvrables         | 806 015 | 308 852 | 254 615 | 301 808 | 228 479 | 247 318 | 8%                 |
|                          | taux de recouvrement | 12%     | 33%     | 34%     | 35%     | 46%     | 48%     | +2 Pts             |
| Tribunaux de police      | recouvrables         | 66 554  | 72 692  | 82 003  | 90 349  | 91 808  | 96 555  | 5%                 |
|                          | taux de recouvrement | 65%     | 64%     | 66%     | 63%     | 62%     | 64%     | +2 Pts             |
| Ensemble                 | recouvrables         | 921 300 | 424 131 | 655 071 | 439 828 | 402 071 | 419 890 | 4%                 |
|                          | taux de recouvrement | 17%     | 39%     | 24%     | 42%     | 46%     | 46%     | - 0 pts            |

Source : réponses de la direction des affaires criminelles et des grâces (à partir des données de la direction générale des finances publiques) au questionnaire de la rapporteure.

#### ÉVOLUTION DU TAUX DE RECOUVREMENT DES MONTANTS PRIS EN CHARGE AU TITRE DE 2021 ENTRE 2021 ET 2024

(en pourcentage)

|                          | 2021       | 2022       | 2023       | 2024       |
|--------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Cours d’appel            | 31%        | 43%        | 46%        | 50%        |
| Cours d’assises          | 11%        | 20%        | 23%        | 26%        |
| Tribunaux correctionnels | 26%        | 35%        | 38%        | 40%        |
| Tribunaux de police      | 46%        | 63%        | 66%        | 68%        |
| <b>Ensemble</b>          | <b>31%</b> | <b>42%</b> | <b>44%</b> | <b>47%</b> |

Source : réponses de la direction des affaires criminelles et des grâces (à partir des données de la direction générale des finances publiques) au questionnaire de la rapporteure.

S’agissant des **amendes forfaitaires délictuelles**, la direction des affaires criminelles et des grâces fait, sur le fond, une distinction entre celles qui sont payées spontanément et celles qui vont jusqu’au stade de la majoration, mais les qualifie en fin de compte toutes d’exécutées.

**EXÉCUTION DES AMENDES FORFAITAIRES DÉLICTEUELLES ÉMISES DE 2019 À 2024  
SELON LE CONTENTIEUX**

(en pourcentage)

|                          | Route | Stup. | Instal. Oc. | Déchets | Sauvette | Sport | Vol | Tous |
|--------------------------|-------|-------|-------------|---------|----------|-------|-----|------|
| Taux de paiement à 1 an  | 15%   | 34%   | 12%         | 25%     | 5%       | 69%   | 20% | 23%  |
| Taux d'exécution à 1 an  | 18%   | 40%   | 15%         | 25%     | 7%       | 69%   | 23% | 27%  |
| Taux de paiement à 2 ans | 15%   | 35%   | 12%         |         |          |       |     | 22%  |
| Taux d'exécution à 2 ans | 22%   | 46%   | 19%         |         |          |       |     | 31%  |
| Taux d'exécution à 3 ans | 25%   | 46%   | 27%         |         |          |       |     | 32%  |
| Taux d'exécution à 4 ans | 27%   | 46%   |             |         |          |       |     | 30%  |

Note : « Stup. » renvoie aux stupéfiants et « Instal. Oc. » aux installations et occupations illégales.

Source : réponses de la direction des affaires criminelles et des grâces (à partir des données de l’Agence nationale de traitement automatisé des infractions) au questionnaire de la rapporteure.

Le ministère de la justice précise aussi que « si les données du ministère des finances [...] recourent à une unité de compte monétaire, le taux de recouvrement rapportant des montants recouvrés à des montants pris en charge, les données de [l’Agence nationale de traitement automatisé des infractions] recensent des amendes, les montants recouvrés et payés n’étant pas des valeurs connues de la [direction des affaires criminelles et des grâces] ».

**NOMBRE ET TYPOLOGIES DES AMENDES PÉNALES ET FORFAITAIRES  
ET TAUX DE RECOUVREMENT FORCÉ PAR CATÉGORIES D’AMENDES DE 2020 À 2024**

(en valeur absolue ; en pourcentage)

| Année de prise en charge (PEC) | Amendes forfaitaires majorées contraventionnelles (AFM C) |           | Amendes forfaitaires majorées délictuelles (AFM D) |       |  |       |  |       | Décisions de justice |         |
|--------------------------------|---|-----------|--|-------|--|-------|--|-------|----------------------|---------|
|                                |   |           | AFM D concernant l'usage illicite de stupéfiants   |       | AFM D concernant la conduite sans permis |       | AFM D concernant la catégorie "autres" |       |                      |         |
|                                | Nombre de PEC nettes                                      | TRFA      | Nombre de PEC nettes                               | TRFA  | Nombre de PEC nettes                     | TRFA  | Nombre de PEC nettes                   | TRFA  | Nombre de PEC nettes | TRFA    |
|                                | 2020  | 5 749 240 | 30,51  | 76    | 30,06                                    | 1 989 | 27,75                                  | 7 863 | 33,95                | 801 313 |
| 2021                           | 11 659 235  | 29,81     | 57 421   | 31,89 | 23 658                                   | 25,67 | 115 948                                | 30,53 | 911 446              | 57,85   |
| 2022                           | 9 450 606   | 31,89     | 73 508   | 27,74 | 12 636                                   | 23,16 | 85 900                                 | 28,42 | 870 313              | 56,10   |
| 2023                           | 10 151 712  | 31,07     | 97 089   | 24,89 | 15 980                                   | 22,01 | 113 356                                | 26,27 | 848 546              | 54,38   |
| 2024                           | 9 684 134   | 27,29     | 126 433  | 19,08 | 23 639                                   | 14,92 | 174 166                                | 19,36 | 839 097              | 49,52   |

Note : « PEC » renvoie à la prise en charge et « TRFA » au taux de recouvrement forcé des amendes.

Source : réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire de la rapporteure.

DÉLAI MOYEN D'ENCAISSEMENT DES AMENDES DE 2020 À 2024

(en nombre de jours)

| Année de prise en charge (PEC) | Amendes forfaitaires majorées contraventionnelles (AFM C) |               |               |           | Amendes forfaitaires majorées délictuelles (AFM D) |               |               |        |  |               |               |       |  |               |               |        |             |               |               |         | Décisions de justice |  |  |  |
|--------------------------------|---|---------------|---------------|-----------|--|---------------|---------------|--------|--|---------------|---------------|-------|--|---------------|---------------|--------|-------------|---------------|---------------|---------|----------------------|--|--|--|
|                                |   |               |               |           | AFM D concernant l'usage illicite de stupéfiants   |               |               |        | AFM D concernant la conduite sans permis |               |               |       | AFM D concernant la catégorie "autres" |               |               |        |             |               |               |         |                      |  |  |  |
|                                | 0 - 100 jrs   | 101 - 365 jrs | sup à 365 jrs | Total     | 0 - 100 jrs  | 101 - 365 jrs | sup à 365 jrs | Total  | 0 - 100 jrs                              | 101 - 365 jrs | sup à 365 jrs | Total | 0 - 100 jrs                            | 101 - 365 jrs | sup à 365 jrs | Total  | 0 - 100 jrs | 101 - 365 jrs | sup à 365 jrs | Total   |                      |  |  |  |
| 2020                           | 545 945   | 977 002       | 611 914       | 2 134 861 | 8  | 10            | 14            | 32     | 83                                       | 319           | 378           | 780   | 301                                    | 1 447         | 1 899         | 3 647  | 347 559     | 124 778       | 74 369        | 546 706 |                      |  |  |  |
| 2021                           | 1 193 908   | 1 882 456     | 1 202 019     | 4 278 383 | 4 599  | 8 026         | 8 975         | 21 600 | 1 170                                    | 3 572         | 4 165         | 8 907 | 4 677                                  | 20 286        | 24 151        | 49 114 | 397 164     | 130 600       | 81 207        | 608 971 |                      |  |  |  |
| 2022                           | 1 024 136   | 1 694 893     | 882 292       | 3 601 321 | 4 082  | 11 359        | 8 764         | 24 155 | 533                                      | 2 118         | 1 837         | 4 488 | 2 650                                  | 16 956        | 14 808        | 34 414 | 373 330     | 135 937       | 68 930        | 578 197 |                      |  |  |  |
| 2023                           | 1 069 855   | 1 887 373     | 741 609       | 3 698 837 | 5 014  | 15 460        | 8 631         | 29 105 | 718                                      | 2 937         | 1 898         | 5 553 | 3 920                                  | 23 956        | 15 040        | 42 916 | 362 987     | 141 702       | 53 860        | 558 549 |                      |  |  |  |
| 2024                           | 995 226   | 1 840 797     | 326 899       | 3 162 922 | 5 950  | 18 989        | 4 865         | 29 794 | 1 024                                    | 4 002         | 1 171         | 6 197 | 6 388                                  | 34 852        | 9 655         | 50 895 | 356 207     | 142 353       | 25 231        | 523 791 |                      |  |  |  |

Note : la rapporteure tient ce tableau à la disposition de ses collègues dans un format plus aisé à lire.

Source : réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire de la rapporteure.

En arrêtant ses observations au 31 novembre 2025, la direction générale des finances publiques indique que, sur le champ des amendes pénales et forfaitaires majorées (contraventionnelles ou délictuelles), **le taux de recouvrement forcé va de 14,9 % à 49,5 % <sup>(1)</sup>**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Avec cette proposition de loi, une dérogation serait instituée quant au caractère insaisissable du revenu de solidarité active (RSA), des prestations familiales – dans leur ensemble, car la situation varie aujourd’hui – et de l’allocation de solidarité spécifique (ASS) en ce qui touche les sommes mises aux dépens de leurs allocataires par la justice mais non versées dans les formes et les délais prescrits.

• Dans le but que le revenu de solidarité active, les prestations familiales et l’allocation de solidarité spécifique deviennent « *insaisissable[s]* *sauf pour le*

(1) La direction générale des finances publiques précise :

« Les prises en charge (PEC) nettes correspondent aux amendes en nombre qui ont été prises en charge par les postes comptables amendes et qui n’ont pas fait l’objet d’une annulation totale.

Le taux de recouvrement forcé des amendes (TRFA) est calculé sur la base des montants recouvrés au 30 novembre 2025 par rapport au montant total des amendes prises en charge qui n’ont pas fait l’objet d’une annulation totale.

Concernant les amendes forfaitaires majorées contraventionnelles, ne sont pas comprises dans le calcul les amendes forfaitaires majorées étrangères (plaques d’immatriculation étrangères) dans la mesure où ces dernières ne font pas l’objet d’une action de recouvrement forcé.

Concernant les décisions de justice, ne sont pas comprises dans le calcul les données relatives :

– aux condamnations pécuniaires d’un montant unitaire supérieur ou égal à 1 million d’euros en raison de leur impact *[sic]* très volatil sur les résultats du taux de recouvrement forcé ;

– aux amendes juridictionnelles douanières du fait de leur caractère très spécifique ; ces amendes, dont le recouvrement est désormais confié au réseau de la DGFIP pour les condamnations dont le jugement de première instance est rendu à compter du 1<sup>er</sup> avril 2023, peuvent être de montant très élevé sur des redevables peu solvables (sans revenu identifié, incarcérés, etc.) ou encore non directement identifiables (délinquants étrangers, parfois interdits de séjour sur le territoire français), si bien que les perspectives de recouvrement sont souvent nulles. »

*recouvrement des amendes non payées, dans la limite de 50 euros par mois* », l'article unique :

– complète l'article L. 262-48 du code de l'action sociale et des familles **(I)**, figurant dans une section 5, consacrée aux recours et à la récupération concernant le revenu de solidarité active, du chapitre II du titre VI du livre II de ce code ;

– opère une insertion au premier alinéa du I de l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale **(II)**, faisant partie d'un chapitre 3, avec diverses dispositions, du titre V du livre V de ce code ;

– complète le premier alinéa de l'article L. 5423-5 du code du travail **(III)**, au sein d'une sous-section 1 de la section 1 du chapitre III du titre II du livre V de la cinquième partie de ce code.

● Il faut préciser qu'aujourd'hui, le revenu de solidarité active et l'allocation de solidarité spécifique sont totalement insaisissables, ce qui n'empêche cependant pas les organismes payeurs de récupérer les indus, sujet largement évoqué pendant les auditions de la rapporteure mais étranger à l'objet de la proposition de loi. Une partie des prestations familiales peut, au contraire, faire l'objet de saisies :

– pour le paiement des dettes alimentaires ou l'exécution de la contribution aux charges du mariage et liées à l'entretien des enfants, cela concerne l'allocation de base, la prestation partagée d'éducation de l'enfant, les allocations familiales, le complément familial, l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation de soutien familial (donc toutes les prestations sauf la prime à la naissance ou l'adoption et le complément de libre choix de mode de garde) ;

– pour le paiement des frais entraînés par les soins, l'hébergement, l'éducation ou la formation dans certains établissements, tel est le cas de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé ;

– le parent débiteur peut, s'il bénéficie de prestations familiales, demander que le paiement intermédié de la pension alimentaire soit opéré sur ces prestations.

Les sommes sont saisies dans la limite d'un montant mensuel fixé selon les revenus et les charges de la famille, les articles D. 553-1 et D. 553-2 du code de la sécurité sociale déterminant les ressources prises en compte, leur pondération suivant le nombre de parts du ménage (comme pour celles à prendre en considération pour la division du revenu imposable aux termes du I de l'article 194 du code général des impôts), mais les valeurs qu'il mentionne sont revalorisées chaque année sur la base de l'inflation, de sorte que le barème à jour est le suivant <sup>(1)</sup> :

– retenue sur la tranche de revenus inférieure à 306 euros : 57 euros ;

---

(1) *Instruction n° DSS/2B/2025/177 du 18 décembre 2025 (publiée au Bulletin officiel de la santé, de la protection sociale et des solidarités du 29 décembre 2025).*

– quatre tranches proportionnelles :

\* 25 % sur la tranche comprise entre 306 euros et 458 euros ;

\* 35 % sur la tranche comprise entre 459 euros et 684 euros ;

\* 45 % sur la tranche comprise entre 685 euros et 914 euros ;

\* 60 % sur la tranche de revenus supérieure à 915 euros ;

– le revenu mensuel pondéré est réputé être égal à 1 369 euros lorsque les informations relatives aux revenus de l’allocataire, de son conjoint, de son partenaire d’un pacte civil de solidarité ou de son concubin ne sont pas en possession de l’organisme débiteur de prestations familiales.

\*

Aux yeux de la rapporteure, l’extension des motifs de saisissabilité des prestations familiales et son ouverture quant au revenu de solidarité active et à l’allocation de solidarité spécifique sont une **mesure de justice** : qui commet une infraction, délictuelle ou contraventionnelle, doit en répondre devant la société en payant, le cas échéant, une amende. Rien ne justifie que persiste un traitement inégal entre celui qui n’est pas bénéficiaire des aides de la collectivité, ne disposant que des fruits de son travail, et celui qui vit de façon principale ou exclusive de l’aide sociale, avec des montants pouvant d’ailleurs être très proche de ceux tirés d’une activité professionnelle, voire supérieurs.

● Sur le plan légistique, la rapporteure précise :

– que les « *amendes* » dont il est question sont exclusivement les **amendes pénales et forfaitaires**, ce qui exclut les amendes administratives, qu’elles soient prononcées par l’administration elle-même (celles des douanes et droits indirects ou de l’urbanisme par exemple) ou par une autorité administrative indépendante, ce second cas de figure concernant presque sans exception seulement des personnes morales, de toute manière insusceptibles d’être allocataires de prestations sociales, ainsi que les sommes exigées par le juge civil en cas de procédure abusive ou d’atteinte à l’ordre public en matière commerciale ;

– que la création d’un nouveau privilège pour le Trésor relève parfaitement du rôle du législateur, les textes budgétaires successifs (sans en avoir le monopole) procédant souvent à la modification du régime des créances publiques et le Conseil constitutionnel ayant, il y a peu, validé l’article 4 de la loi n° 2025-1403 du 30 décembre 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2026, écartant le grief suivant lequel prévoir dans le cas d’espèce un traitement différent des sommes dues à l’État ou aux régimes de base serait contraire au principe d’égalité devant la loi <sup>(1)</sup> ;

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2025-899 DC du 30 décembre 2025, Loi de financement de la sécurité sociale pour 2026, par. 10 à 18.



– que l’usage du mot « *recouvrement* » vient d’une analogie avec le cadre susmentionné pour les prestations familiales (alors qu’il s’agit bien en réalité d’une exception à l’insaisissabilité, donc de saisies) et d’une démarcation avec le terme « *récupération* » plutôt retenu pour les indus, mais que l’intention de l’auteur de la proposition de loi comme de la rapporteure est claire pour englober toutes les voies forcées, donc la saisie administrative à tiers détenteur et les autres instruments inspirés du droit civil ;

– qu’il n’est pas nécessaire d’indiquer auprès de qui le recouvrement, de fait la saisie, se ferait, puisque l’applicabilité de l’article L. 262 du livre des procédures fiscales et des mesures précitées du code des procédures civiles d’exécution est certes implicite mais certaine. Or, le premier vise largement les « *dépositaires, détenteurs ou débiteurs de sommes appartenant ou devant revenir aux redevables* », et la lecture juridique de la rapporteure est confortée par les réponses écrites de la direction générale des finances publiques.

● Sur le fond, les auditions préparatoires ont soulevé quatre difficultés qui, si elles étaient avérées, seraient assurément problématiques mais dont il semble à la rapporteure qu’elles ne se posent pas.

Premièrement, le **principe d’individualisation des peines** implique que ces dernières soient adaptées à la gravité des faits et à la personnalité de l’auteur, car en ce qui concerne les amendes pénales le juge aura déjà tenu compte du profil social de l’individu qu’il condamne, car en ce qui concerne les amendes forfaitaires le juge constitutionnel n’a pas prononcé de censure en dépit de leur montant unique <sup>(1)</sup> et car il n’en irait pas différemment de la saisie d’amendes sur des prestations que du recouvrement d’indus sur ces mêmes sommes. À juste titre, la direction de la sécurité sociale et les associations auditionnées ont souligné devant la rapporteure que les prestations pouvaient tenir compte de la composition du foyer, voire être tout de suite conjugalisées, mais le reversement d’un trop-perçu au titre d’une aide qui, elle, ne repose que sur les revenus individuels a tout de même une influence sur le couple et les enfants à charge. Au demeurant, le condamné, allocataire ou non, peut contester une amende forfaitaire contraventionnelle devant la juridiction compétente, qui retrouvera alors toute latitude.

Deuxièmement, mentionner ce que signifierait des amendes « *non payées* » ne semble pas nécessaire :

– sous l’angle substantiel, l’absence de paiement est caractérisée au moment où le parquet, l’officier du ministère public ou l’Agence nationale de traitement automatisé des infractions constate, dans ses attributions déjà prévues, que le

---

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2019-778 DC du 21 mars 2019, Loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, par. 259 à 265 : « [...] le principe d’individualisation des peines [...] implique qu’en cas d’opposition valablement formée dans le cadre d’une procédure d’amende forfaitaire, la peine d’amende ne puisse être appliquée que si le juge l’a expressément prononcée et que son montant soit fixé en tenant compte des circonstances propres à chaque espèce ; il ne saurait toutefois faire obstacle à ce que le législateur fixe des règles assurant une répression effective des infractions. »

règlement spontané n'a pas eu lieu et donne l'ordre au comptable d'agir en conséquence ;

– sous l'angle formel, l'autorité réglementaire n'aurait pas besoin d'y être spécialement autorisée pour prévoir cette précision s'il le fallait, dès lors que les trois dispositions modifiées par la proposition de loi font partie d'ensembles de mesures dont il est actuellement prévu que leurs modalités d'application soient déterminées par décret en Conseil d'État <sup>(1)</sup>.

Troisièmement, la proposition de loi n'aborde pas la séniorité de la saisie sur les prestations concernées entre elles en cas de perception multiple ou entre celles-ci et d'autres sommes pouvant déjà être saisies (autres prestations, salaire, etc.). La rapporteure comme la direction générale des finances publiques estiment que cela peut relever du décret : il revient à la loi de créer le privilège, mais elle n'est pas tenue de prévoir ses modalités dans les moindres détails.

Quatrièmement, le fait que l'article L. 162-2 du code des procédures civiles d'exécution dispose que *« le tiers saisi laisse à disposition du débiteur personne physique, dans la limite du solde créditeur du ou des comptes au jour de la saisie, une somme à caractère alimentaire d'un montant égal au montant forfaitaire, pour un allocataire seul, mentionné à l'article L. 262-2 du code de l'action sociale et des familles »*, c'est-à-dire du revenu de solidarité active, mais que la proposition de loi n'y fasse pas référence ou n'organise pas de dérogation n'est pas un oubli. Il ne serait tout simplement pas institué de changement sur ce point : la saisissabilité de certaines prestations, pour les amendes, connaîtrait une perspective juridique d'amélioration, mais elle resterait impossible si l'allocataire condamné ne percevait que le revenu de solidarité active ou qu'une somme plus basse à partir d'une ou de plusieurs allocations, ce que l'exposé des motifs du texte indique sans équivoque.

● Néanmoins, la rapporteure admet **deux ambiguïtés concernant le plafond de 50 euros**.

D'une part, la séniorité de l'application de ce seuil aux trois types d'aides, ou pour le dire autrement l'ordre de saturation de la quérabilité des amendes, n'est pas prévu. Cela pourrait aussi faire l'objet de précisions réglementaires.

D'autre part, alors que l'exposé des motifs de la proposition de loi avance que *« les amendes non recouvrées pourraient donc être saisies sur le RSA, l'ASS ou les prestations familiales, de manière étalée jusqu'à 50 euros par mois en fonction des revenus et des charges de la personne concernée ; une personne [...] qui se serait par exemple rendue coupable de dépôt sauvage de déchets sur la voie publique, délit puni d'une amende forfaitaire de 68 euros, serait ainsi prélevée de 50 euros le premier mois et de 18 euros le deuxième mois »*, son dispositif aurait comme effet juridique que cette somme maximale pourrait s'additionner : elle serait de 50 euros

---

(1) Quant à l'article L. 262-48 du code de l'action sociale et des familles, voir son article L. 262-58 ; quant à l'article L. 553-4 du code de la sécurité sociale, voir son article L. 553-2 ; quant, enfin, à l'article L. 5423-5 du code du travail, voir son article L. 5423-33.

si le condamné ne perçoit qu'une des trois catégories de prestations, de 100 euros s'il en percevait deux et de 150 euros s'il en percevait trois.

Cela présente un caractère rigoureusement irréaliste dans une population aussi modeste et ce n'était pas le souhait de l'auteur du texte. Aussi la rapporteure défendra-t-elle ou soutiendra-t-elle un amendement qui viendrait appliquer clairement le plafond de 50 euros, en une seule fois par mois, à l'éventuel agrégat des aides concernées.

\*

En définitive, cette proposition de loi ne vient pas porter atteinte au principe d'égalité, mais le renforcer, d'une part entre les bénéficiaires de prestations saisissables et non-saisissables et d'autre part entre les bénéficiaires de ces dernières et les personnes n'ayant que leurs revenus professionnels ou leur pension de retraite.

### **III. LA POSITION DE LA COMMISSION**

Contre l'avis de la rapporteure, la commission a adopté les amendements de suppression n° AS4 de M. Arnaud Simion et de plusieurs de ses collègues du groupe Socialistes et apparentés, n° AS6 de Mme Karine Lebon et des membres du groupe Gauche Démocrate et Républicaine, n° AS8 de Mme Clémence Guetté et des membres du groupe La France insoumise - Nouveau Front Populaire et n° AS14 de Mme Sandrine Rousseau et des membres du groupe Écologiste et Social.

\*

\* \*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

*Lors de sa seconde réunion du mercredi 14 janvier 2026, la commission des affaires sociales la commission examine la proposition de loi visant à faire assumer à chacun les conséquences de ses actes en permettant la saisie des amendes non payées sur les minimas sociaux (n° 2223) (Mme Josiane Corneloup, rapporteure) <sup>(1)</sup>.*

**M. le président Frédéric Valletoux.** Nous achevons cet après-midi l'examen des propositions de loi inscrites par le groupe Droite Républicaine à l'ordre du jour des séances publiques qui lui sont réservées le 22 janvier prochain et en venons donc à la proposition de loi visant à faire assumer à chacun les conséquences de ses actes en permettant la saisie des amendes non payées sur les minima sociaux.

**Mme Josiane Corneloup, rapporteure.** Permettez-moi, pour commencer, de remercier mon collègue Fabien Di Filippo pour la préparation et le dépôt de ce texte, ainsi qu'Arnaud Simion pour sa participation à une bonne partie des auditions que j'ai conduites, sans oublier toutes les personnes qu'il m'a été donné d'entendre ou qui m'ont fait parvenir une contribution écrite.

Cette proposition de loi part d'un constat : le taux de recouvrement des amendes pénales plafonnait en 2023, dernier exercice connu, à 46 %. Si ce taux est plus élevé pour certains types de contentieux – il est de 80 % pour les amendes liées aux excès de vitesse ou aux homicides et blessures involontaires –, il atteint à peine 25 % pour les vols et moins de 15 % pour les stupéfiants et les escroqueries. Par ailleurs, seules 27 % des amendes forfaitaires délictuelles (AFD) émises en 2024, comme celles visant la consommation de drogues, la conduite sans permis ou sans assurance ou encore l'occupation illicite de halls d'immeubles, ont été exécutées dès cette même année. Enfin, s'agissant des amendes forfaitaires contraventionnelles, qui sont normalement payées immédiatement – contrôle par un radar routier, tapage nocturne –, un recouvrement forcé est nécessaire dans 27 % des cas.

De tels chiffres nous incitent à chercher à améliorer la situation. Le texte que nous examinons n'est qu'une partie de la solution et se borne au champ de la commission des affaires sociales – nous pourrions aussi améliorer l'assistance aux personnes condamnées, leur parler des majorations ou encore faire en sorte d'avoir une meilleure connaissance des publics concernés.

J'ai été choquée d'entendre certaines associations prétendre que mon groupe pense que la totalité du défaut de recouvrement des amendes est dû aux bénéficiaires de minima sociaux et de prestations familiales – ni moi ni Fabien Di Filippo n'avons jamais fait cette hypothèse, que je lis aussi sous la plume de certains collègues, dans leurs amendements. Loin de nous l'idée de stigmatiser ces personnes, d'autant que nous n'avons pas de chiffres précis à ce sujet – j'y reviendrai. Toutefois, même si leur proportion est inconnue, elle n'est pas nécessairement nulle. Cela montre que si les députés de droite ne cherchent pas à véhiculer des préjugés sur les bénéficiaires

---

(1) <https://assnat.fr/0y1fWt>

d'aides sociales, d'autres intervenants du débat public, en revanche, entretiennent des clichés sur ma famille politique en lui prêtant des intentions qui ne sont pas les siennes.

Au contraire, notre motivation est de répondre à plusieurs injustices liées au système actuel. Tout d'abord, le paysage des prestations recèle quelques incohérences : certaines indemnités de l'assurance maladie, telles que les indemnités journalières, ou les pensions de retraite ou d'invalidité sont déjà saisissables, alors que leur nature contributive est plus affirmée que celle du revenu de solidarité active, par exemple. On constate également une incompréhensible différence de traitement entre les individus ou les foyers modestes : ceux dont les ressources proviennent exclusivement ou en tout cas très majoritairement du fruit de leur travail peuvent faire l'objet d'un recouvrement forcé de leurs amendes, alors que ceux qui ont seulement ou essentiellement le bénéfice de prestations ne sont pas concernés, quand bien même les revenus du salarié ne sont pas forcément plus élevés que ceux de l'allocataire.

Notre texte ne porte pas atteinte au solde bancaire insaisissable – cela a été largement évoqué pendant les auditions.

La Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen proclame que « la loi [...] doit être la même pour tous, soit qu'elle protège, soit qu'elle punisse ». Lorsque quelqu'un commet une infraction, il doit en répondre devant la société. C'est pourquoi l'État, en tant que créancier, peut accorder des étalements ou des remises, mais jouit de privilèges, comme celui de faire procéder à une saisie par le Trésor, après des relances amiables puis comminatoires, le mode principal étant la saisie administrative à tiers détenteur auprès de la banque qui héberge le compte de la personne condamnée ou auprès de son employeur. Sur le seul champ des amendes et autres sanctions pécuniaires, pas moins de 13,3 millions de saisies ont été nécessaires en 2024. Malgré cela, comme je l'ai dit précédemment, les taux de recouvrement restent très faibles.

L'exécution du dispositif doit se faire de manière réaliste. C'est pourquoi je propose, dans mon amendement AS16, de plafonner le montant des saisies à 50 euros par mois – reprenant ainsi bien volontiers un amendement que nos collègues socialistes avaient déposé, mais qu'ils ont retiré.

Je voudrais vous rassurer sur deux points : une partie des personnes avec qui je me suis entretenue s'est inquiétée de la possible remise en cause du principe d'individualisation de la peine. Le problème ne se pose pas puisque la peine elle-même est rigoureusement personnelle. Les conséquences pour un couple et ses enfants du paiement d'une amende sont les mêmes que pour n'importe quelle autre dépense : lorsqu'on abîme sa voiture à cause de la neige, cela a aussi une incidence sur le foyer, mais on peut décider de payer les frais seuls ou à deux. En cas d'indus, la caisse d'allocations familiales procédera au remboursement, lequel bénéficiera aux deux. Et il existe aussi des foyers unipersonnels.

Par ailleurs, et ce n'est pas une omission, la proposition de loi laisse intégralement s'appliquer les dispositions relatives au solde bancaire insaisissable, c'est-à-dire la somme à caractère alimentaire qui ne peut être saisie, laquelle équivaut au montant du revenu de solidarité active (RSA). Il n'y aurait donc pas de changement pour une personne ne percevant que le RSA : ses amendes resteraient en principe irrécupérables. Autrement dit, la proposition de loi est proportionnée et respectueuse, puisqu'elle conserve le minimum décent et ne touche pas à l'équivalent du montant du RSA.

Je conclurai en revenant à mon point de départ : la proportion des justiciables qui ne s'acquittent pas de leurs amendes précisément du fait de l'insaisissabilité de leurs allocations n'est pas connue, faute d'appariement des fichiers des juridictions, des finances publiques et des organismes sociaux ; je vois dans cette lacune une piste intéressante d'amélioration du dispositif.

Deux amendements, dont l'un que j'ai déposé, visent à obtenir des rapports destinés à mieux appréhender la proportion des personnes qui ne paient pas leurs amendes volontairement, en distinguant celles qui ne le font pas parce qu'elles sont en situation de précarité, celles à qui l'information n'est jamais parvenue ou celles dont les ressources sont insaisissables. Nous savons aussi que les étrangers de passage en France n'acquittent parfois pas le montant de leurs amendes, pensant qu'ils ne seront pas poursuivis.

La Caisse nationale des allocations familiales sait se mettre en ordre de marche lorsqu'il s'agit de prélever. La direction de la sécurité sociale nous a indiqué que les caisses étaient habituées à répondre aux sollicitations du Trésor public, pour des saisies comme pour la récupération d'indus, par exemple ; néanmoins, ce dernier ne leur communique pas systématiquement la situation des personnes.

Enfin, la loi n'a pas vocation à entrer dans les détails du plafonnement des saisies. Par conséquent, la fixation d'une telle modulation interviendrait par voie réglementaire.

**M. le président Frédéric Valletoux.** Nous en venons aux interventions des orateurs des groupes.

**Mme Angélique Ranc (RN).** Ce texte nous oblige à nous interroger sur l'effectivité des sanctions prononcées par l'État. Lorsqu'une sanction n'est pas exécutée, elle cesse d'être dissuasive. Elle fragilise la crédibilité de la loi et nourrit un sentiment d'impunité. Alors que les citoyens respectueux hésitent à contrevenir aux règles, d'autres n'hésitent pas à s'en affranchir, sachant qu'ils pourront échapper aux conséquences de leurs actes, soit en raison de situations administratives complexes, soit à cause d'un solde bancaire insuffisant, lequel ne reflète parfois en rien leurs véritables moyens – nous savons bien que des flux importants d'argent liquide circulent dans certains quartiers.

Par ailleurs, ce sont généralement les délits les plus graves qui font l'objet du taux de recouvrement le plus faible : violences, destructions, vols, trafic de stupéfiants, recels ou escroqueries. Dans une société où la lutte contre l'insécurité devient une priorité pour les Français, il est inacceptable que les infractions les plus graves soient aussi celles pour lesquelles la sanction est la moins effective. Il en résulte un véritable deux poids, deux mesures qui fait naître un sentiment d'injustice chez nos concitoyens, affaiblit nos règles de vie commune et remet légitimement en cause le consentement à l'impôt.

En renforçant l'effectivité des sanctions prononcées par l'État, la proposition de loi répond au problème des amendes impayées, enjeu majeur de justice sociale et fiscale. Par ailleurs, le dispositif proposé conserve le solde bancaire insaisissable afin que les personnes les plus modestes puissent faire face à leurs besoins essentiels, notamment alimentaires.

Pour toutes ces raisons, le Rassemblement national considère que ce texte va dans le bon sens et qu'il apporte des réponses utiles à un enjeu réel de justice et d'autorité de l'État.

**Mme Christine Le Nabour (EPR).** Bien qu'animée par une volonté de justice, cette proposition de loi porte atteinte aux principes qui fondent notre solidarité nationale. Le droit français protège très fermement, à raison, les prestations familiales et les minima sociaux, qui ne sont pas des revenus classiques. Les prestations familiales sont destinées à soutenir un foyer et à couvrir les besoins des enfants. Le RSA, quant à lui, garantit un minimum vital pour éviter que des individus ne se retrouvent sans rien pour vivre.

Dès lors, le principe fondamental qui s'impose est celui de l'insaisissabilité desdites prestations. Or ce texte en propose la remise en cause. En permettant la saisie de ces prestations pour le recouvrement des amendes, on oublie la logique pénale : une peine doit frapper l'individu responsable de l'infraction et non son entourage. Or les prestations familiales sont versées au foyer et non à un seul individu. Les saisir pour recouvrer une amende, c'est faire payer les enfants ou le conjoint pour une faute qu'ils n'ont pas commise, ce qui va à l'encontre du principe d'individualisation des peines.

En outre, ce dispositif toucherait prioritairement les foyers avec enfants, renforçant ainsi les inégalités. À situation pénale équivalente, un parent serait plus exposé qu'une personne sans enfant, ce qui soulève un problème d'équité et de conformité aux dispositions du préambule de 1946 relatives à la solidarité envers les familles – il s'agit d'un effet de bord inacceptable que les services de l'État ont souligné et qui soulève des questions constitutionnelles.

Enfin, ce texte crée des défis pratiques majeurs, tant sur le plan opérationnel que logistique. Les administrations l'ont d'ailleurs évoqué lors des auditions. Les systèmes sont conçus pour gérer des indus internes, mais pas des dettes pénales externes. Toute modification nécessiterait une définition précise des prestations



concernées, des adaptations informatiques lourdes et des délais de déploiement estimés entre neuf et douze mois. Les administrations reconnaissent qu'elles ne disposent pas de données sur le nombre de bénéficiaires de prestations sociales parmi les non-payeurs d'amendes. Elles soulignent également que beaucoup des personnes concernées sont insolvables et que les saisies ne permettraient de ne recouvrer que peu, voire pas d'argent, dans bien des cas. Ce texte risque donc de fragiliser davantage des familles déjà en difficulté et de créer une machine administrative complexe pour un gain incertain.

Pour toutes ces raisons, le groupe Ensemble pour la République s'opposera à la proposition de loi.

**M. Hadrien Clouet (LFI-NFP).** Partant du constat que de nombreuses amendes ne seraient pas payées, Margaret Thatcher contre-attaque. Pourtant, la raison en est simple : chaque agent des finances publiques gère environ 20 000 titres impayés – ce qui est infaisable ! – parce que 50 000 emplois ont été supprimés dans le service depuis 2002. Moins de fonctionnaires, c'est moins d'argent qui rentre dans les caisses de l'État. Mais, comme à chaque fois que vous voulez faire diversion, vous tapez sur la tête des précaires !

Vous proposez de saisir le montant des amendes impayées sur les minima sociaux. C'est déjà possible de le faire sur les salaires, les indemnités de chômage ou certaines pensions, mais cela ne vous suffit pas. Comme si le bilan du président Macron n'était pas déjà épouvantable : 1 million de pauvres en plus, 350 000 sans-abri, 10 % de dossiers de surendettement supplémentaires cette année, etc. En 2025, le montant du RSA pour une personne seule était de 635,71 euros – soit à peu près ce que dépense Laurent Wauquiez lors d'un déjeuner, pour donner à nos collègues de droite une échelle compréhensible. Environ 20 % de nos compatriotes ultramarins le touchent et près de 10 % des habitants des Pyrénées-Orientales, des Ardennes ou du Nord de la France. Il a également une composante familiale : ainsi, toute saisie sur cette prestation pénalise l'ensemble du foyer alors que l'infraction a été commise par un seul de ses membres : c'est lunaire !

Cette proposition vient s'ajouter aux multiverbalisations dont font l'objet les jeunes des quartiers populaires perçus comme noirs ou arabes, notamment, ainsi que le souligne un rapport d'avril 2025 de la Défenseure des droits et que je vous encourage à lire : ils accumulent des dizaines et des dizaines d'amendes – vingt à trente par mois, parfois, pour un même jeune – non pas en raison de la commission d'une infraction mais en application de politiques dites d'éviction de la voie publique. Un jeune de 19 ans aurait ainsi reçu 102 amendes et devrait rembourser 32 000 euros, sans avoir commis la moindre infraction mais simplement parce qu'il se trouvait sur la voie publique. Vous voulez faire payer des familles entières, à la suite de politiques de contrôle social à dimension raciste.

Ceux que vous voulez criminaliser sont les plus pauvres, notamment les personnes racisées. L'esprit de votre proposition de loi est d'affaiblir l'État et d'humilier les gens. Relever la tête commence par rejeter ce texte.

**M. Arnaud Simion (SOC).** Sauf votre respect, madame la rapporteure, votre proposition de loi est socialement indécente et politiquement injuste. Elle est indécente car elle s'attaque aux plus pauvres, aux plus précaires, à celles et à ceux qui vivent déjà sous le seuil de pauvreté. Elle organise une forme de double peine sociale : la pauvreté devient à la fois une condition et une sanction.

J'ai participé, la semaine dernière, à une partie des auditions, notamment avec les membres du Secours populaire, du Secours catholique et de l'Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux. Je veux souligner ici la patience dont ils ont fait preuve, tous engagés dans la réalité d'un quotidien que je pensais connu de toutes et tous. Ils accompagnent celles et ceux qui sont les plus fragiles dans leur recherche d'autonomie et de dignité. Permettez-moi de citer l'interpellation d'un membre du bureau national du Secours populaire : « *Que veut-on faire avec les plus pauvres ? Les couler un peu plus ? Les voir finir à la rue ? Nous essayons de réintégrer les allocataires des minima sociaux dans la société.* »

Alors que les chiffres de la pauvreté et de la précarité ont explosé – 15 % des Français vivent sous le seuil de pauvreté –, ce texte remet en cause le principe fondamental de notre pacte social. Les minima sociaux sont non pas des revenus ordinaires, mais des filets de sécurité vitaux. Y toucher, ne serait-ce qu'à hauteur de 50 euros par mois, c'est menacer le minimum vital de personnes qui n'ont déjà plus rien.

L'indécence de ce texte tient aussi à ce qu'il détourne le regard des véritables enjeux de justice fiscale et sociale. Les montants concernés par les amendes n'ont strictement rien à voir avec les sommes colossales de la fraude fiscale, estimées chaque année entre 80 et 100 milliards d'euros. C'est un renversement complet des priorités, un choix de société qui nous choque. On traque les pauvres avec une efficacité redoutable pour des montants dérisoires à l'échelle des finances publiques, mais dévastateurs à l'échelle d'un budget de survie, alors qu'on fait preuve d'une indulgence structurelle envers les puissants.

C'est pourquoi les députés socialistes voteront bien évidemment contre ce texte.

**Mme Justine Gruet (DR).** La France insoumise est, comme à son habitude, très stigmatisante : elle prétend défendre les bénéficiaires de minima sociaux, mais oublie de dire qu'il est question ici de personnes qui ont enfreint la loi. Les amendes pénales ou forfaitaires sont en effet des sanctions qui consistent à payer une somme d'argent au Trésor public : elles représentent plus d'un tiers des peines prononcées par les tribunaux français à l'issue d'un jugement. Or le taux de recouvrement de ces amendes, qui était de 48 % ces dernières années, reste trop faible.

Au-delà du fond et du montant que cela représente pour les finances publiques, il s'agit également d'un symbole. Le Trésor public dispose déjà de plusieurs procédures pour obtenir le paiement des amendes. La proposition de loi

élargit les modalités de saisie des prestations familiales déjà saisissables, en incluant le motif du remboursement des amendes impayées. Elle propose également que le RSA et l'allocation de solidarité spécifique (ASS), insaisissables jusqu'à présent, fassent l'objet d'une saisie partielle et étalée, sachant que cette dernière s'effectuera dans le respect du solde bancaire insaisissable.

Le groupe Droite Républicaine défend donc une mesure de justice entre tous les contribuables. Il n'est pas normal que certains se pensent exonérés du paiement de leurs amendes et se croient au-dessus des lois et des sanctions.

Cette proposition de loi répond également à un impératif d'efficacité de l'action publique. Entre frais de relance et procédures longues, le Trésor public fait parfois le choix d'abandonner le recouvrement, surtout si le coût de la procédure est supérieur à la somme due à l'administration. De fait, une partie de la population peut se livrer à des actes délictueux en sachant qu'il n'y aura jamais de conséquences.

Notre groupe votera en faveur de ce texte, afin d'envoyer un signal d'égalité pour les réparations demandées lors d'un jugement. Il poursuit en effet deux objectifs : renforcer la justice grâce à des sanctions effectives et rendre plus efficient le recouvrement.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** La proposition de loi du groupe Droite Républicaine a l'audace de s'intituler « faire assumer à chacun les conséquences de ses actes » – coucou Nicolas Sarkozy, si vous nous entendez ! S'il y a une conséquence concrète à l'adoption d'un tel texte, c'est celle de saper encore davantage la dignité des personnes les plus pauvres.

Certes, l'exécution des peines est un sujet essentiel et aucune décision de justice ne doit rester sans application. Cependant, elle ne peut se réduire à une simple logique comptable de recouvrement. Interrogez-vous plutôt sur l'explosion du nombre d'amendes forfaitaires délictuelles – 1,6 million en cinq ans –, qui désindividualisent les peines. Des amendes forfaitaires arbitraires et attentatoires, que la Défenseure des droits appelle d'ailleurs à supprimer.

Vous proposez de remettre en cause un principe fondamental : l'insaisissabilité des minima sociaux. Vous voulez ponctionner le RSA, l'ASS et même des prestations familiales, c'est-à-dire les ressources des personnes les plus pauvres, le peu qui leur permet de survivre et de subvenir aux besoins de leurs enfants, lesquels seront, en définitive, les premières victimes de votre proposition de loi.

Le gain financier de cet acharnement sera dérisoire mais son coût social dévastateur. Pendant que vous cherchez à traquer quelques dizaines d'euros sur des minima sociaux, votre gouvernement continue, avec les macronistes, d'alléger les contrôles sur les grandes entreprises et les plus riches, selon la Cour des comptes, alors que c'est là que se trouvent les milliards d'euros de fraude et d'optimisation fiscales. Dur avec les faibles, doux avec les forts, voilà le projet !

Parce que faire les poches des plus pauvres n'a jamais produit la moindre justice, le groupe Écologiste et Social s'opposera avec force à votre proposition de loi.

**M. Philippe Vigier (Dem).** Nous ne soutiendrons pas cette proposition de loi, pour des raisons simples. Tout d'abord, vous souhaitez modifier le régime d'exécution des amendes. Si nous sommes d'accord avec vous sur la nécessité de responsabiliser tous les Français, nous ne pouvons vous rejoindre sur le fait de prélever le montant d'amendes impayées sur les minima sociaux – RSA, prestations familiales ou allocations de fin de droits. Une telle mesure projetterait encore plus dans la pauvreté celles et ceux qui sont déjà en situation de grande précarité. Le principe d'insaisissabilité a été introduit par la loi de 2008. Il faut revenir sur les débats de l'époque pour comprendre les raisons de cette décision, qui avait été prise à la quasi-unanimité – j'ai donc du mal à comprendre votre revirement.

S'il faut effectivement lutter contre les fraudeurs et améliorer le recouvrement des amendes, nous ne pouvons pas prélever à l'aveugle 30 ou 50 euros sur le RSA que perçoivent ceux qui sont déjà en grande fragilité. C'est pourquoi l'ensemble du groupe Les Démocrates votera contre le texte.

**M. François Gernigon (HOR).** Le principe de responsabilité individuelle constitue un fondement essentiel du pacte républicain. Une sanction pénale ou administrative qui n'est pas exécutée perd toute sa portée, alors que nul ne saurait se soustraire aux conséquences de ses actes au motif qu'il perçoit des prestations sociales.

Les chiffres sont sans appel : le taux de recouvrement des amendes pénales ne dépasse pas 50 %. Pour certaines infractions, telles que les vols, la consommation ou le trafic de stupéfiants ou encore les escroqueries, il s'effondre parfois à moins de 25 %. C'est la preuve que le sentiment d'impunité alimente la défiance de nos concitoyens envers les institutions et encourage mécaniquement la récidive.

En outre, les amendes impayées représentent un manque à gagner de plusieurs centaines de millions d'euros chaque année pour l'État. Ce sont autant de ressources qui ne sont pas mobilisées pour financer les services publics et les politiques de solidarité.

Soyons clairs : la proposition de loi ne vise pas à stigmatiser les bénéficiaires de minima sociaux. Elle concerne uniquement ceux qui, ayant commis une infraction sanctionnée par une amende, refusent d'acquitter cette dernière. L'immense majorité des allocataires du RSA et de l'ASS ne seront donc pas concernés. Le plafonnement à 50 euros par mois apporte une garantie de proportionnalité par rapport au droit et aux « moyens convenables d'existence » consacrés par l'article 11 du Préambule de la Constitution du 27 octobre 1946. La saisie maximale représenterait environ 7,8 % du montant du RSA pour une personne seule, ce qui semble modéré compte tenu de l'objectif poursuivi de sauvegarde de l'ordre public.

Le groupe Horizons & Indépendants rejoint les auteurs du texte dans la défense de plusieurs principes : la solidarité nationale n'est pas incompatible avec le respect de la loi, les droits s'accompagnent de devoirs et l'appartenance à la communauté nationale implique d'en accepter les règles communes. C'est pourquoi nous voterons en faveur du texte.

**M. Stéphane Viry (LIOT).** Le groupe LIOT considère davantage votre texte comme une proposition d'appel sur la réalité d'une situation – celle des amendes non payées dans notre pays –, et prend acte de la réponse que vous y apportez.

Le taux de recouvrement des amendes est objectivement faible dans notre pays, ce qui pose problème. L'amende est une sanction prononcée par l'autorité judiciaire, ce qui pose la question du respect de l'institution. Enfin, le principe de l'égalité devant la loi nous impose de travailler à l'effectivité de la sanction pénale.

Comment améliorer la situation dans le respect de nos règles et de nos principes et faire en sorte que les débiteurs n'échappent pas à la condamnation, quelle que soit leur situation ? Partons des faits. Tout d'abord, même si la situation n'est pas très bonne, le taux de recouvrement augmente depuis quelques années, en raison notamment des processus de modernisation qui commencent à porter leurs fruits. Ensuite, et c'est un paradoxe, le nombre d'amendes forfaitaires délictuelles explose. Par conséquent, si nous ne musclons pas le pays, le renforcement des sanctions pénales qui prennent la forme d'AFD ne suffira pas à s'assurer du paiement de celles-ci.

S'il faut évidemment prendre le sujet à bras-le-corps, la solution que vous proposez manque toutefois de profondeur s'agissant des raisons de ces impayés : il faudrait comprendre pourquoi des personnes, fussent-elles bénéficiaires de minima sociaux, ne payent pas. Nous estimons en outre que la réponse doit être globale : simplifier les procédures, renforcer les mesures engagées, etc. Nous ne pourrions pas répondre au problème uniquement par votre proposition de loi.

C'est la raison pour laquelle nous sommes très réservés sur votre texte, en l'état.

**M. Yannick Monnet (GDR).** Votre proposition de loi reprend à son compte des données qui soulignent le faible recouvrement des amendes. Certes, cela représente un manque à gagner non négligeable pour les finances publiques et lorsqu'une infraction est commise et qu'une sanction financière est prononcée, il convient de l'honorer dès lors qu'elle n'est pas contestée.

Toutefois, si l'on suit la logique de la proposition de loi, le défaut de recouvrement des amendes s'expliquerait par l'insaisissabilité du RSA, de l'ASS et des prestations familiales. Cela revient à dire que la majorité des auteurs d'actes sanctionnés par une amende et des mauvais payeurs sont les plus modestes, ceux qui ne disposent pas d'autres ressources pour vivre que les minima sociaux. Or, madame

la rapporteure, rien ne permet d'étayer une telle affirmation, si ce n'est le préjugé selon lequel être en difficulté signifie forcément commettre davantage d'infractions. C'est une logique infondée et inacceptable qui jette l'opprobre sur les personnes en grande difficulté économique et sociale. Ce seul motif justifie à lui seul que nous nous opposions à votre texte.

En outre, votre proposition de loi remet en cause l'équilibre instauré par le législateur entre le droit légitime du créancier au recouvrement et la nécessité de préserver la dignité du débiteur en lui garantissant des conditions de vie minimales, c'est-à-dire une somme équivalente au montant forfaitaire du RSA pour une personne seule. Or, en prévoyant de mettre fin à cette règle fondamentale et de prélever ne serait-ce que 50 euros par mois, vous remettez en cause cette garantie de dignité assise sur un minimum vital et le principe même d'une quotité insaisissable. Alors que le taux de pauvreté n'a jamais été aussi élevé en France, l'adoption de votre proposition de loi enverrait un bien dangereux signal à l'ensemble de la société, en plus de consacrer le préjugé discriminant qui la fonde.

**M. Éric Michoux (UDR).** Est-il acceptable qu'un casseur, un trafiquant, un drogué, un dealer, une personne fichée S ou un escroc ne paye pas ses amendes alors qu'il bénéficie de la solidarité nationale ? Il apparaît de bon sens que le montant des amendes non payées soit saisi sur les minima sociaux. Le faible taux de recouvrement de ces infractions donne l'impression d'un laxisme judiciaire, voire d'une profonde injustice. Une injustice vis-à-vis de ceux qui travaillent et pour lesquels il n'y a aucune tolérance car ils doivent, eux, payer leurs amendes. Les sanctions financières prononcées à l'encontre des délinquants doivent pouvoir être saisies sur le montant des aides sociales. À l'heure actuelle, la saisie est possible sur les salaires mais par sur les allocations sociales, qui sont sacralisées, y compris pour les délinquants qui refusent de payer leurs amendes.

Une fois de plus, il y a, d'un côté, ceux qui se lèvent tôt, qui bossent, qui cotisent, qui permettent à la solidarité nationale d'exister et que l'on peut ponctionner directement et, de l'autre, les délinquants, les dealers, les fichés S qui reçoivent des amendes et ne les paient pas, et qui continuent à percevoir des allocations.

Alors, ces messieurs de La France insoumise nous expliquent que si les amendes ne sont pas recouvrées, c'est parce que les fonctionnaires ne font pas leur travail. Ce n'est pas du tout de leur faute, mais bien celle de la loi. Parce que nous voulons que cette proposition de loi soit appliquée, le groupe Union des droites pour la République la soutiendra.

**Mme la rapporteure.** Cette proposition de loi est avant tout un message de justice et de cohésion sociale puisque les bénéficiaires de prestations familiales et de minima sociaux sont aussi des citoyens responsables. Vous considérez que le texte les stigmatise, mais l'exemption totale du paiement des amendes peut aussi être perçue comme stigmatisante ou infantilisante.

La proposition de loi a vocation à réaffirmer que droits et devoirs vont de pair. L'égalité, c'est aussi l'égalité en matière de devoirs. Le système actuel est très injuste parce qu'une personne qui travaille, y compris à temps partiel, et qui perçoit des revenus équivalents au montant du RSA, peut voir une partie de ses revenus saisie pour le paiement de ses amendes tandis que le bénéficiaire du RSA ne le peut pas. Il y a là une véritable iniquité de traitement, d'autant que l'allocataire du RSA bénéficie, en plus des minima sociaux, d'autres avantages – cantine à moindre coût, bus ou billet de cinéma à prix préférentiel – dont ne profite pas la personne qui travaille.

Une telle situation crée une rupture d'égalité entre les citoyens face à l'exécution des peines. L'amende est une peine ; elle doit être exécutée par tous ! Le statut social ne doit pas conduire à une exonération de fait de la sanction pénale. L'explosion des amendes forfaitaires délictuelles, évoquée par Mme Rousseau, est une façon de pallier l'encombrement des tribunaux ; elle est aussi liée, comme le disait Mme Gruet, à l'augmentation de la délinquance. Si nous ne recouvrons pas les amendes, nous ne risquons pas d'y remédier.

Il est également nécessaire de renforcer la crédibilité et l'autorité de la justice. Cependant, le plafond de 50 euros par mois applicable au recouvrement des amendes non payées préserve le minimum vital d'un foyer, puisqu'un solde minimum insaisissable est laissé à la personne visée – si elle ne dispose que de cette somme, elle ne sera pas prélevée. Le taux de recouvrement des amendes pénales est inférieur à 50 % et toute amende non recouvrée alimente un sentiment d'impunité, en particulier s'agissant des infractions du quotidien. Une peine qui n'est pas exécutée, c'est une peine inefficace. La possibilité de recouvrer une amende à hauteur de 50 euros me semble de nature à responsabiliser l'auteur de l'infraction sans le précariser.

**Article unique :** *Exception, sous un plafond, à l'insaisissabilité du revenu de solidarité active, des prestations familiales et de l'allocation de solidarité spécifique pour le recouvrement des amendes non payées*

*Amendements de suppression AS4 de M. Arnaud Simion, AS6 de Mme Karine Lebon, AS8 de Mme Clémence Guetté et AS14 de Mme Sandrine Rousseau*

**M. Arnaud Simion (SOC).** Je regrette le départ du député Michoux, dont le sens de la mesure et de la nuance apaise toujours le débat. M. Michoux est vraiment devenu une caricature de lui-même.

Je veux à mon tour, à l'appui de cet amendement de suppression, relayer les propos de la Défenseure des droits, qui s'oppose à toute remise en cause du caractère protecteur des minima sociaux. Elle rappelle régulièrement que les prestations sociales insaisissables sont un rempart contre l'extrême pauvreté et que leur ponction, même partielle, peut avoir des conséquences disproportionnées et irréversibles sur les conditions de vie des personnes concernées. Les mécanismes

automatiques de recouvrement portent en outre atteinte aux droits de la défense, au principe de proportionnalité et à l'égalité devant la loi. La Défenseure des droits met en garde contre le risque de ciblage systématique des plus précaires, souvent déjà surreprésentés dans les sanctions contraventionnelles, non par choix mais parce que la précarité expose davantage aux infractions du quotidien.

**M. Yannick Monnet (GDR).** Votre argumentaire, madame la rapporteure, ne correspond pas au titre de la proposition de loi, qui induit une stigmatisation des plus pauvres. Vous voulez « faire assumer à chacun les conséquences de ses actes en permettant la saisie des amendes non payées sur les minimas sociaux », ce qui revient à considérer que les allocataires de minima sociaux n'assument pas les conséquences de leurs actes. La niche de votre groupe est d'ailleurs émaillée de ce type de propositions. C'est du Wauquiez dans le verbe : démagogie et stigmatisation vous servent à détourner le regard des gens en désignant les pauvres comme responsables de tous leurs maux.

Par ailleurs, vous vous trompez sur un point : la quotité insaisissable s'applique non seulement au RSA mais aussi aux revenus équivalents – c'est le montant qui est protégé, pas la nature de la prestation. Vous dénoncez une prétendue distinction entre ceux qui travaillent et ceux qui ne travaillent pas, mais ils sont traités de la même façon : un salarié rémunéré au niveau du RSA ne peut davantage être saisi. Il n'y a donc aucune injustice. Il n'empêche que la quotité insaisissable n'est pas toujours respectée, notamment par les banques lorsqu'elles adressent des mises en demeure.

Quoi qu'il en soit, vous devez reconnaître le caractère stigmatisant de votre proposition de loi.

**M. Hadrien Clouet (LFI-NFP).** À part peut-être M. Michoux, qui est parti après avoir tourné sa vidéo pour *Frontières*, chacun ici comprend les termes du débat. Il y a là une contradiction. Prenons quelqu'un qui a été condamné pour vol et qui n'a pas réussi à payer son amende dans les délais ; aggraver ses difficultés financières n'est probablement pas la bonne solution pour améliorer le recouvrement des impayés. Vous allez mettre ces personnes dans des situations de précarité et même d'indigence : elles n'arriveront plus à boucler leurs fins de mois !

Il me semble par ailleurs que le dispositif des amendes forfaitaires, en France, se fait déjà au détriment des pauvres. Ne faisons pas comme si la justice était neutre : c'est une justice de classe. Le tarif d'une contravention routière est le même pour tous ; or 150 euros d'amende n'ont pas le même poids pour un allocataire du RSA et pour M. Bolloré ! Des pays comme la Suède, le Danemark, la Suède ou le Royaume-Uni font d'ailleurs dépendre les amendes du niveau de revenu. Vous allez donc empirer une situation qui pénalise déjà les plus pauvres.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** J'ajoute que le salaire est individuel tandis que les allocations sont collectives et familiales. Mesurons l'injustice de la mesure proposée ! Que l'on opère des saisies sur un salaire, cela peut se concevoir ;



en revanche, les appliquer à des allocations revient à les faire retomber sur les enfants et les conjoints, puisque ce sont le plus souvent des femmes.

**Mme la rapporteure.** Monsieur Simion, votre participation aux différentes auditions a été combative mais aussi respectueuse ; c'est pourquoi je m'étonne que vous utilisiez l'adjectif « odieux » dans l'exposé sommaire de votre amendement. Vous dites que la proposition de loi risque de précariser les ménages, mais nous savons tous que la précarité n'est pas le fait du juge, pas plus que du policier ou du gendarme : elle est liée au coût de la vie et, la plupart du temps, à l'absence de travail.

**Mme Sandrine Rousseau (EcoS).** Il y a aussi des travailleurs précaires !

**Mme la rapporteure.** Ceux-là paieront l'amende. Je répète que le système actuel entraîne de profondes inégalités. Par exemple, une femme de ménage payée au Smic à mi-temps, soit 720 euros par mois, et qui n'a pas ou plus d'enfants à charge, verra ses amendes saisies sur son salaire ; or ce n'est pas le cas d'un allocataire du RSA, qui touche 647 euros mensuels – j'ai déjà évoqué, en outre, les tarifs réduits dont il bénéficie.

S'agissant du plafond de 50 euros, l'exposé des motifs de la proposition de loi pouvait porter à confusion. Fabien Di Filippo avait donc déposé un amendement pour bien préciser qu'il s'agissait d'une limite maximale ; il l'a retiré et je l'ai repris.

Vous reprochez au texte de n'apporter aucune solution sérieuse à la montée de la délinquance, mais ce n'est pas son objectif.

Vous dites aussi que la mesure ne rapportera que quelques centaines de millions d'euros, mais nous n'avons pas les moyens de faire l'économie d'une telle somme.

Plusieurs d'entre vous font grief au texte de rompre avec l'individualisation des sanctions, mais faut-il rappeler que l'incarcération d'une personne affecte son conjoint et ses enfants, et que les récupérations d'indus sur des minima sociaux touchent, elles aussi, l'ensemble du foyer ?

D'après le groupe GDR, la proposition de loi repose sur une logique « *trompeuse et abusive* » puisqu'elle postule que les défaillances observées en matière de recouvrement des amendes sont liées au caractère insaisissable des minima sociaux. Nous ne disposons d'aucune donnée chiffrée ; nous ne stigmatisons personne ! Mais comment imaginer que les allocataires du RSA soient les seuls à ne pas être concernés ?

Le groupe LFI, ensuite, nous explique que les prestations sociales garantissent l'accès aux besoins fondamentaux. Nous ne le remettons nullement en cause ! Le minimum insaisissable restera insaisissable.

Avis défavorable, donc, à ces amendements de suppression. Je souhaite que nous puissions poursuivre la discussion et examiner les amendements suivants.

**M. Fabien Di Filippo (DR).** Nous avons défendu cette proposition à plusieurs reprises, sous forme d'amendement ou de texte de loi. Certains actes délictuels, qu'ils soient liés à l'essor du trafic et de la consommation de stupéfiants ou à la hausse des incivilités – je pense par exemple aux dépôts sauvages d'ordures – , ne sont plus tolérés par notre société. Nous voulons donc rétablir certains repères.

Or le taux de recouvrement de certaines amendes est inférieur à 50 %. Compte tenu de la situation budgétaire difficile de l'État et des collectivités locales, il n'est plus acceptable que, parce qu'elles vivent des aides et des minima sociaux, certaines personnes n'aient pas à assumer les conséquences de leurs actes. C'est peut-être là que réside la vraie stigmatisation à leur égard, chers collègues de gauche, puisque cela revient à considérer qu'elles ne sont pas aussi responsables que les autres !

Quand des petits retraités ou des personnes au Smic subissent des saisies sur salaire parce qu'on a usurpé leur immatriculation, eux aussi se retrouvent dans des situations difficiles ; et vous, madame Rousseau, vous distinguez salaires et allocations en expliquant qu'un salaire, parce qu'il est individuel, peut être saisi. Mais que dites-vous d'une maman célibataire qui fait vivre un foyer comptant plusieurs enfants avec un petit salaire ? Quand elle a une amende, elle peut être saisie ! Alors pourquoi une personne au RSA, qui touche en outre des allocations familiales, ne pourrait-elle pas l'être ? Elle doit elle aussi assumer les conséquences de ses actes, qu'il s'agisse de deal ou de poubelles jetées par la fenêtre, et cesser de croire qu'elle ne pourra pas être sanctionnée. Ne négligez pas les conséquences de tous ces actes sur la collectivité en matière de sécurité, de santé et de salubrité ; quand on veut remettre de l'ordre, il faut parler vrai ! Notre objectif n'est pas de brutaliser les gens et si vous pensez qu'en cas de faute grave, les allocataires ne pourront pas payer leur amende par tranches de 50 euros, proposez 20, 30 euros ou même une peine d'intérêt général !

**M. Yannick Monnet (GDR).** Nous essayons d'être sérieux. Or tout ce que vous dites ne repose sur rien – vous l'avez d'ailleurs vous-même confirmé : nous ne disposons d'aucune donnée chiffrée pour caractériser la nature des impayés, donc pour déterminer qui sont ceux qui ne paient pas leurs amendes. Sur quoi vous fondez-vous pour affirmer que ce sont les pauvres ? Pour ce que nous en savons, il n'y a peut-être qu'une seule personne au RSA qui n'a pas payé son amende ! Votre postulat de départ repose donc sur du vent : vous présumez la malhonnêteté des personnes démunies sans pouvoir dire combien sont réellement concernées. C'est bien de la stigmatisation : votre obsession, c'est de monter les pauvres les uns contre les autres pour les faire apparaître comme la source du problème.

Peut-être est-ce le moment de rappeler que Nicolas Sarkozy, en 2009, a supprimé 30 000 emplois au moment de la création de la direction générale des finances publiques, qui est l'administration chargée de recouvrer les amendes ; les fermetures de postes se sont d'ailleurs poursuivies jusqu'en 2023. Pourtant, vous n'en parlez pas : les défaillances du recouvrement ne peuvent pas venir du recul des

services publics, n'est-ce pas ? Elles sont forcément liées au fait que les allocataires du RSA ne paient pas.

**Mme la rapporteure.** Vous dites, monsieur Monnet, que nous ne disposons pas de données chiffrées s'agissant des personnes qui seraient concernées si notre proposition aboutissait, mais cela ne signifie pas qu'il n'y en a pas. Par ailleurs, nous parlions tout à l'heure des personnes modestes dont les amendes peuvent être saisies directement sur leur salaire, mais c'est vrai aussi pour les petites retraites, qui peuvent être prélevées de la même manière. C'est une question d'équité !

*La commission **adopte** les amendements.*

*En conséquence, l'article unique est **supprimé** et les amendements AS15 de M. Paul-André Colombani, AS9 de Mme Clémence Guetté, AS16 de Mme Josiane Corneloup, AS1 de Mme Sylvie Bonnet, AS10 de Mme Clémence Guetté, AS2 de Mme Sylvie Bonnet, AS11 de Mme Clémence Guetté, AS3 de Mme Sylvie Bonnet, AS13 de Mme Clémence Guetté et AS17 de Mme Josiane Corneloup **tombent**.*

*La commission ayant **supprimé** l'article unique de la proposition de loi, celle-ci est **rejetée**.*

\*

\* \*

***En conséquence, aux termes de l'article 42 de la Constitution, la discussion en séance publique aura lieu sur le texte initial de cette proposition de loi.***



## **ANNEXE N° 1**

### **LISTE DES PERSONNES ENTENDUES PAR LA RAPPORTEURE**

*(par ordre chronologique)*

➤ *Audition conjointe :*

– **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)** – **M. Denis Darnand**, sous-directeur de l’inclusion sociale, de l’insertion et de la lutte contre la pauvreté, et **M. Louis Cazelles**, chef de bureau

– **Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)** – **Mme Valérie Haviez-Coustillat**, cheffe de la mission de l’indemnisation du chômage, **Mme Maeva Lamand**, adjointe à la cheffe de la mission, et **M. Valentin Rieu**, chargé de mission sur le régime de solidarité

– **France Travail** – **M. Pierre-Édouard Tater**, adjoint à la directrice de l’indemnisation et de la réglementation, **Mme Nathalie Touboul**, chargée de mission à la direction de la performance, **M. Alain Saillant**, chargé de projets, et **M. Yohan Beaux**, chargé des relations parlementaires

➤ *Audition conjointe :*

– **Secours catholique\*** – **Mme Sophie Rigard**, chargée de plaider

– **Secours populaire** – **M. Philippe Gilain**, membre du bureau national et secrétaire général de la fédération de Meurthe-et-Moselle, et **Mme Marielle Devriese**, chargée de l’accès au logement, aux droits et à la santé

– **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (Uniopss)\*** – **Mme Charlotte Penot**, chargée de la lutte contre l’exclusion

➤ *Audition conjointe :*

– **Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf)** – **M. Nicolas Grivel**, directeur général, **Mme Lorraine Canton**, responsable de la sécurisation des activités et de l’animation à la direction comptable et financière, et **Mme Klara Le Corre**, chargée des relations institutionnelles

– **Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (CCMSA)\*** – **Mme Christine Dechesne-Céard**, directrice de la réglementation, et **M. Christophe Simon**, chargé des relations parlementaires

➤ **Direction de la sécurité sociale** – **Mme Marion Muscat**, sous-directrice de l'accès aux soins, des prestations familiales et des accidents du travail et maladies professionnelles, et **Mme Evora Capron**, chargée de mission sur l'intermédiation

*\* Ces représentants d'intérêts ont procédé à leur inscription sur le répertoire de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique, s'engageant ainsi dans une démarche de transparence et de respect du code de conduite établi par le Bureau de l'Assemblée nationale.*

**ANNEXE N° 2**  
**LISTE DES PERSONNES AYANT FAIT PARVENIR**  
**UNE CONTRIBUTION ÉCRITE À LA RAPPORTEURE**

– **Direction générale des finances publiques (DGFIP)** – **M. Laurent Poisson**, chef du bureau des amendes et des condamnations pécuniaires

– **Direction des affaires criminelles et des grâces (DACG)** – **Mme Sophie Macquart-Moulin**, adjointe au directeur, **M. Julien Morino-Ros**, sous-directeur de la négociation et de la législation pénales, **M. Julien Farobbia**, sous-directeur de l'évaluation et du numérique, et **Mme Pauline Lemercier**, cheffe de cabinet

– **Départements de France** – **M. Brice Lacourieux**, conseiller parlementaire





**ANNEXE N° 3**  
**TEXTES SUSCEPTIBLES D'ÊTRE ABROGÉS OU MODIFIÉS**  
**À L'OCCASION DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI**

| Projet de loi  | Dispositions en vigueur modifiées        |                         |
|----------------|--|-------------------------|
| <i>Article</i> | <i>Codes et lois</i>                     | <i>Numéro d'article</i> |
| Unique         | Code de l'action sociale et des familles | L. 262-48               |
|                | Code de la sécurité sociale              | L. 553-4                |
|                | Code du travail                          | L. 5423-5               |