

N° 2301

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2019.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2020** (n° 2272),

PAR M. JOËL GIRAUD,
Rapporteur Général
Député

ANNEXE N° 41

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteuse spéciale : MME STELLA DUPONT

Députée

SOMMAIRE

	Pages
OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS...	5
I. LE PROGRAMME 304 : UNE HAUSSE DE CREDITS DE 1,46 MILLIARD D'EUROS EN RÉPONSE NOTAMMENT À L'URGENCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE.....	10
A. UNE REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ .	10
1. 9,5 milliards d'euros pour la prime d'activité.....	11
a. Une trajectoire de revalorisation largement modifiée.....	11
b. Un gain de pouvoir d'achat sensible pour une personne rémunérée au niveau du SMIC.....	12
2. Le succès du dispositif.....	13
3. Une dépense dynamique	15
B. UNE MONTÉE EN CHARGE DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ	16
1. Le recours à la contractualisation comme vecteur principal de mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.....	16
a. Un objectif de contractualisation rempli pour la première année de la stratégie.....	16
b. Une budgétisation cohérente pour le prochain exercice	18
2. Les mesures d'investissement social, second vecteur d'application de la stratégie de lutte contre la pauvreté.....	19
3. 2020, une année charnière pour la stratégie de lutte contre la pauvreté	22
C. DES DISPOSITIFS EN VOIE D'ÉVOLUTION.....	23
1. Le soutien progressif de l'État à l'action sociale des départements	23
a. La politique de protection de l'enfance au milieu du gué.....	23
b. L'implication croissante de l'État dans le financement du revenu de solidarité active en outre-mer	26
2. La protection des majeurs : rendre effectifs les droits consacrés par la loi du 23 mars 2019 dans un environnement budgétaire contraint.....	27
3. L'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine, une politique publique qui n'atteint pas sa cible.....	30
4. L'aide alimentaire : le suivi des recommandations de la rapporteure spéciale.....	31
D. UNE MODIFICATION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE NOTABLE : L'APPARITION D'INDICATEURS « SENSIBLES AU GENRE »	32

II. LE PROGRAMME 157 : LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP	34
A. L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS.....	34
1. La dernière phase de revalorisation de l'AAH	35
2. Une hausse de la dépense publique néanmoins contenue.....	36
a. Une revalorisation maîtrisée de la prestation en 2020	36
b. L'achèvement des réformes engagées en 2018	36
3. Un mouvement de simplification et de rénovation du pilotage de la prestation.....	37
B. L'AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ.....	38
C. LES INSTITUTS NATIONAUX DES JEUNES AVEUGLES ET DE JEUNES SOURDS FACE AU DÉFI DE L'ADAPTATION	39
III. LE PROGRAMME 137 : LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	41
A. UNE BAISSÉ APPARENTE DE 25 750 EUROS ISSUÉ D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE.....	41
B. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES DANS L'ATTENTE DES CONCLUSIONS DU GRENELLE ...	42
C. UNE RÉALLOCATION MARGINALE DES CRÉDITS OCTROYÉS SUR LE PROGRAMME.....	43
IV. LE PROGRAMME 124 : DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE CONSIDÉRABLES À L'AUNE DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT ...	44
1. Un transfert net de 147,64 millions d'euros en AE et CP.....	44
a. La réforme territoriale à venir	44
b. Les conséquences budgétaires pour le programme 124.....	45
2. La maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnel.....	46
V. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION	48
A. UN COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN LÉGÈRE BAISSÉ POUR 2020	48
B. L'ÉVALUATION À VENIR DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE.....	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	53
ANNEXE : COMPARAISONS DES SUBVENTIONS NATIONALES 2017-2019 SUR LE PROGRAMME 137	55

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires. À cette date, 45 % des réponses étaient parvenues à la commission des finances.

OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE ET DONNÉES CLÉS

Le projet de loi de finances pour 2020 prévoit pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* **25,49 milliards d’euros en autorisations d’engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit 1,6 milliard d’euros de plus qu’en 2019.**

La dotation de la mission dévie de la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. En raison de la revalorisation exceptionnelle de la prime d’activité, opérée en décembre 2018, les crédits consacrés à cette dernière ont progressé de 0,7 million d’euros. **En 2020, le budget de la mission consacra un montant inédit de 9,5 milliards d’euros à ce dispositif.**

L’allocation aux adultes handicapés achève sa revalorisation. Son taux plein s’établit désormais à 900 euros par mois. **10,56 milliards d’euros seront consacrés à cette prestation, soit une augmentation de 300 millions d’euros par rapport à l’année 2019.** L’accompagnement vers l’emploi des personnes en situation de handicap bénéficie également d’un effort sensible, avec 9,9 millions d’euros portés par le budget de la mission. Ces crédits ont doublé en deux ans.

Ce budget traduit également la montée en charge de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, dotée de 215 millions d’euros en 2020, soit une hausse de 64 millions d’euros en comparaison avec l’exercice précédent. Ces crédits financeront les mesures portées par les départements dans le cadre des conventions signées avec l’État, et des mesures d’investissement social, déployées au niveau national.

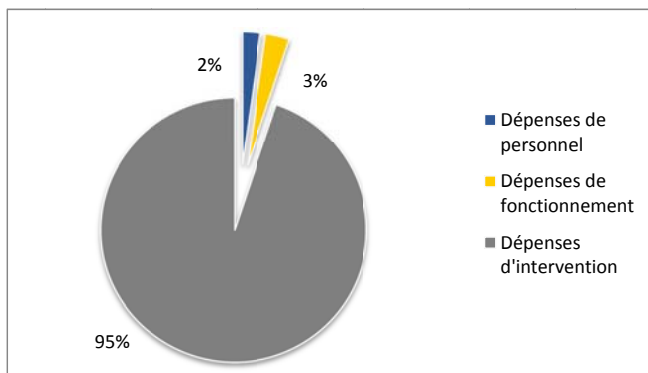
L’affermisssement du soutien apporté par l’État aux départements s’opère également par la hausse des crédits consacrés à l’évaluation et la mise à l’abri des mineurs non accompagnés, qui s’élèvent à **162 millions d’euros en 2020**, contre 141 millions d’euros en 2019. La dynamique de recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en outre-mer se poursuit également. Après la Guyane et Mayotte, la Réunion bénéficie de cette mesure, en vertu de l’article 25 du projet de loi de finances pour 2020. **849 millions seront consacrés au financement du RSA dans ces territoires.**

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte également les crédits dédiés à l’égalité entre les femmes et les hommes. Ces crédits sont sanctuarisés, et s’élèvent à **29,84 millions d’euros**. À ces derniers s’ajoutent les contributions de l’ensemble des ministères, pour un effort financier total de **1,1 milliard d’euros** en autorisations d’engagement en 2020, en faveur de la grande cause du quinquennat.

Enfin, dans le cadre de la définition du service public de l’insertion, le périmètre de la mission est marqué **par la réforme de l’organisation territoriale de l’État**, qui sera mise en œuvre en 2020.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DE LA MISSION PAR NATURE

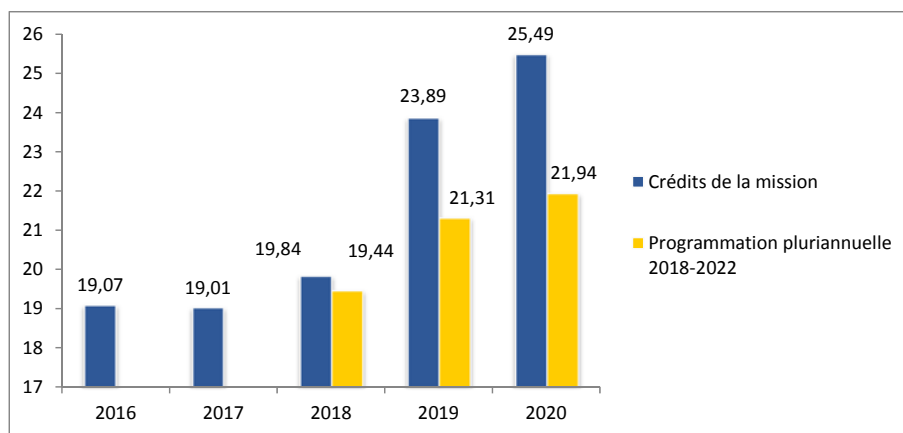
(en pourcentage)



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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SOLIDARITÉ INSERTION ÉGALITÉ DES CHANCES

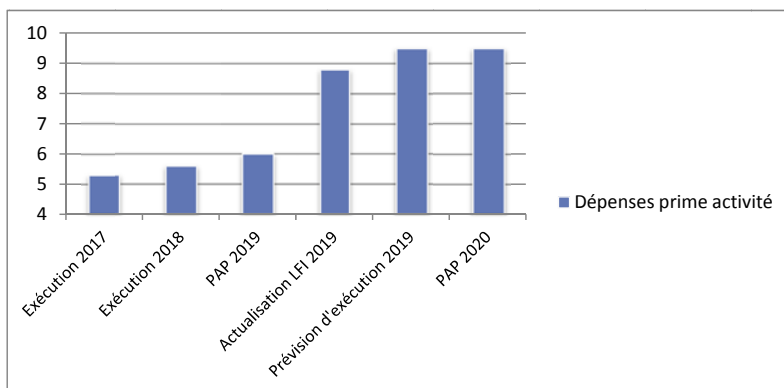
(en milliards d'euros)



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

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PRIME D'ACTIVITÉ

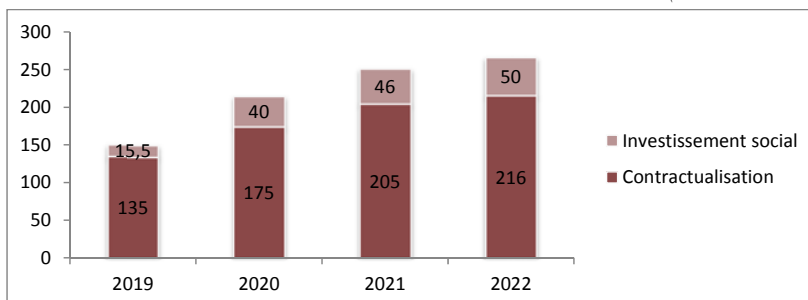
(en milliards d'euros)



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

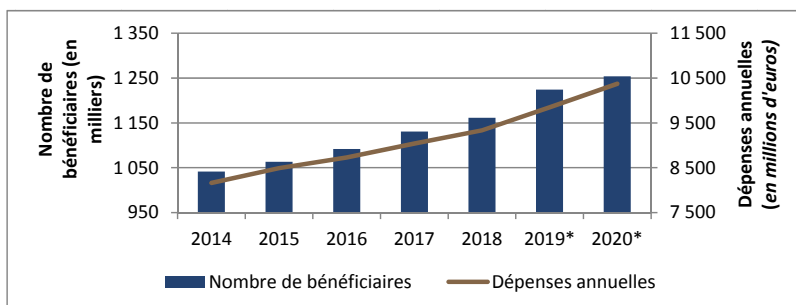
TRAJECTOIRE D'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents transmis par la délégation à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

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



*Prévisions

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

INTRODUCTION

En réponse à « *l'état d'urgence économique et social* » décrété par le Président de la République le 9 décembre 2018, l'État a engagé un effort sans précédent en vue d'améliorer la situation quotidienne des Français.

Parmi les mesures annoncées pour répondre à cette situation, la promesse d'une hausse du pouvoir d'achat de 100 euros au niveau du SMIC a entraîné une revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité. Depuis son entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019, le dispositif a rapidement atteint sa cible. Ce sont désormais plus de 4 millions de foyers qui bénéficient de la prime d'activité, pour un montant moyen de 186 euros par mois.

Au côté de cet important effort entrepris en vue de valoriser davantage le travail, la lutte contre la pauvreté et l'exclusion constitue un deuxième axe fort de la politique menée par le Gouvernement. La stratégie déployée depuis un an accélère sa montée en charge, bénéficiant du volontarisme des collectivités locales, étroitement associées dès le stade de l'élaboration du nouveau « plan pauvreté ».

En 2020, des transformations importantes dans le champ des politiques sociales interviendront, avec la création d'un service public de l'insertion et la définition d'un revenu universel d'activité. Ce dernier aura la charge d'apporter davantage de lisibilité en regroupant un nombre encore à définir d'aides sociales, et de favoriser le retour à l'emploi.

Fort des résultats obtenus dans le déploiement de la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'État accentuera également son soutien aux départements dans le cadre d'une nouvelle stratégie de prévention et de protection de l'enfance, annoncée le 14 octobre 2019 par le secrétaire d'État, Adrien Taquet. Ce chantier visera notamment à renforcer le taux de couverture de la protection maternelle infantile, et à améliorer la prise en charge des jeunes placés auprès de l'aide sociale à l'enfance.

En sus de ces objectifs en matière d'inclusion sociale, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* apporte également sa contribution à la prise en charge du handicap et de la dépendance. À ce titre, la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés, portée à 900 euros par mois à taux plein, est un progrès non négligeable qu'il convient de saluer. Cette allocation s'élevait auparavant à 860 euros par mois à taux plein, en vertu de la précédente revalorisation, effectuée en novembre 2018.

Par conséquent, pour faire face à ces enjeux, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* bénéficie d'une dotation budgétaire inédite en 2020, s'élevant à 25,49 milliards d'euros, soit une hausse de 1,6 milliard d'euros par rapport à 2019.

I. LE PROGRAMME 304 : UNE HAUSSE DE CRÉDITS DE 1,46 milliard D'EUROS EN RÉPONSE NOTAMMENT À L'URGENCE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

Le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* est un ensemble composite portant les crédits de huit actions, dont le rôle est primordial dans le cadre des politiques de lutte contre les inégalités et de réduction de la pauvreté. **Le programme est doté de 11,93 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, dont la majeure partie est destinée au financement de la prime d'activité. En 2020, les crédits sont en augmentation de l'ordre de 14 %, soit une hausse de 1,46 milliard d'euros.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 304

(en millions d'euros)

	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Variation 2017/2020
11 – Prime d'activité et autres dispositifs	4 958,00	5 910,67	9 435,15	10 772,10	+ 117 %
13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentation	0,89	0,68	0,68	1,03	- 16 %
14 – Aide alimentaire	44,16	51,92	51,56	74,45	+ 69 %
15 – Qualification en travail social	6,53	6,14	5,66	5,66	- 13 %
16 – Protection juridique des majeurs	650,00	647,22	668,79	688,45	+ 6 %
17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	31,92	145,97	156,10	176,90	+ 454 %
18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	10,00	1,00	0,2	0,4	- 96 %
19 – Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes	-	-	151,0	215,0	-
Total	5 701,49	6 760,60	10 767,14	11 933,99	+ 109 %

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

A. UNE REVALORISATION EXCEPTIONNELLE DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

Conformément aux engagements du Président de la République en faveur du pouvoir d'achat des travailleurs modestes, la prime d'activité a été revalorisée en vertu d'un décret du 21 décembre 2018⁽¹⁾. En conséquence, la trajectoire budgétaire de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a largement dévié des prévisions définies par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022⁽²⁾. Cela étant, la revalorisation exceptionnelle semble être un succès, du fait d'une forte progression du taux de recours à la prime, et de et de la hausse moyenne obtenue par les bénéficiaires.

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

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

1. 9,5 milliards d'euros pour la prime d'activité

Avec une demande d'ouverture de crédits s'élevant à **9,5 milliards d'euros** au titre de la prime d'activité en 2020, contre 8,8 milliards d'euros en loi de finances pour 2019, le dispositif effectue une montée en charge considérable. **Cette dernière permet notamment de faire progresser le montant moyen de prime versée, avec une hausse s'élevant jusqu'à 90 euros pour un SMIC**, à laquelle se sont ajoutés les effets de la revalorisation annuelle de ce dernier. La combinaison de ces deux éléments résulte, conformément à l'engagement du Président de la République, en un gain de pouvoir d'achat de 100 euros par mois pour une personne rémunérée au niveau du SMIC.

a. Une trajectoire de revalorisation largement modifiée

La prime d'activité, avant la publication du décret du 21 décembre 2018, devait faire l'objet d'une revalorisation progressive à hauteur de 20 euros en 2019 puis 20 euros supplémentaires en 2020, par le truchement d'une nouvelle bonification individuelle, dont la création était prévue à l'article 82 du projet de loi de finances pour 2019. Cette revalorisation représentait à l'époque un effort financier pour l'État de 18 millions d'euros en 2019, puis 200 millions en 2020, selon l'évaluation préalable de cet article. En conséquence, le projet annuel de performance (PAP) indiquait une dépense totale de 6 milliards d'euros pour la prime d'activité en 2019.

Le décret du 21 décembre 2018 a largement modifié la trajectoire et la méthode de revalorisation. Plutôt que la création d'une nouvelle bonification, deux modifications ont été apportées à la bonification préexistante :

– une augmentation du plafond de revenus à partir duquel la bonification atteint son montant maximal, qui est porté de 95 fois le SMIC à 120 fois le SMIC, permettant ainsi d'élargir le nombre de bénéficiaires ;

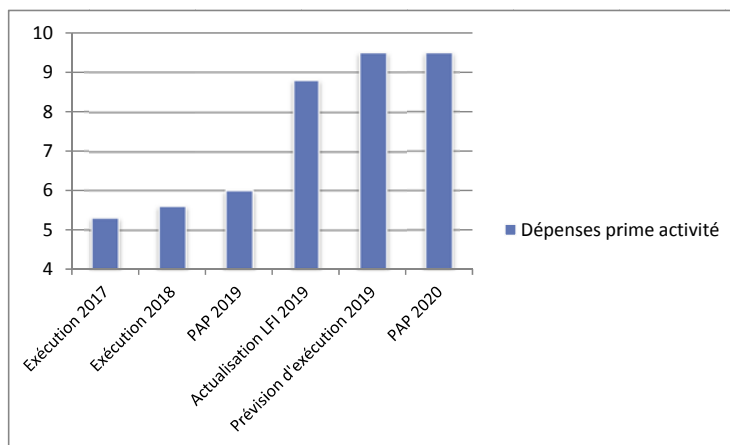
– une revalorisation du montant maximal de la bonification, qui passe de 12,782 % à 29,101 % du montant forfaitaire, permettant ainsi d'en augmenter le montant.

À la suite de cette revalorisation, les prévisions de dépenses pour 2019 ont été actualisées à 8,8 milliards d'euros. **La prévision d'exécution pour l'exercice 2019 s'élève à 9,6 milliards d'euros**, frais de gestion compris, ce qui signifie que les crédits ouverts au titre de la loi de finances initiale sont insuffisants, à hauteur de 778 millions d'euros.

Du fait de la progression du taux de recours, signe du succès de cette mesure, 9,5 milliards d'euros sont, par conséquent, dédiés à la prime d'activité pour 2020, soit une hausse de 10 % par rapport à 2019, et de 70 % par rapport à 2018.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES CONSACRÉES À LA PRIME D'ACTIVITÉ

(en milliards d'euros)



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

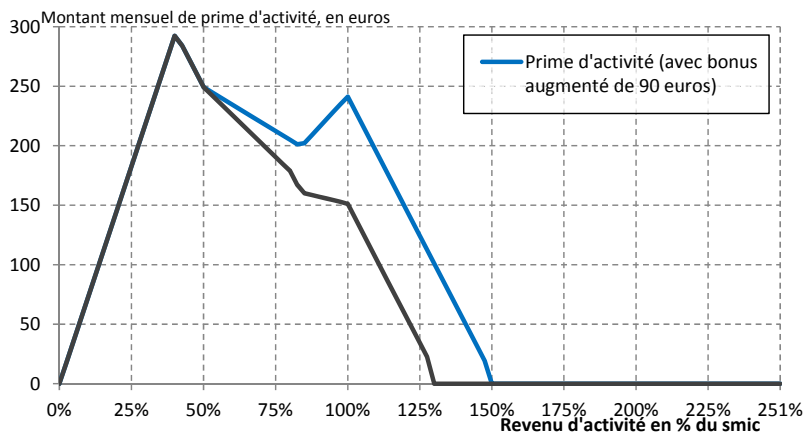
b. Un gain de pouvoir d'achat sensible pour une personne rémunérée au niveau du SMIC

La revalorisation a permis un gain de pouvoir d'achat s'élevant à 100 euros au niveau du SMIC – 90 euros du fait de la progression de la bonification, auxquels s'ajoutent les effets de la revalorisation annuelle du SMIC, liée à l'évolution de l'inflation, au 1^{er} janvier 2019.

Est également observée une progression du montant mensuel moyen de la prime versée par foyer bénéficiaire du régime général, qui s'élève en mars 2019 à 186 euros. Pour les foyers bénéficiaires relevant du régime agricole, ce montant mensuel moyen s'établit à 192 euros.

Le graphique ci-dessous retrace l'évolution du montant de prime versée en fonction du revenu, pour une personne seule sans enfant :

PRIME D'ACTIVITÉ EN FONCTION DU SALAIRE, AVANT ET APRÈS REVALORISATION*



*Cas d'une personne seule sans enfant.

Note : SMIC net mensuel = 1 204 euros.

Lecture : Une personne seule gagnant le SMIC percevait 151 € par mois de prime d'activité avant revalorisation de la bonification individuelle ; elle perçoit 241 € après revalorisation, soit 90 € de plus. À 1,4 SMIC mensuel, la même personne n'était pas éligible à la prime avant réforme, la revalorisation lui permet de percevoir 54 euros.

Source : maquette cas-types de la Drees, législation du 31/12/2018, excepté pour le SMIC et la prime d'activité mis à jour avec le barème du 01/01/2019.

2. Le succès du dispositif

Le dispositif de la prime d'activité a un effet sensible sur la réduction du taux de pauvreté. Par ailleurs, la revalorisation a permis une augmentation du nombre de foyers bénéficiaires, par l'amélioration du taux de recours, et l'entrée de nouveaux éligibles dans le dispositif.

La prime d'activité, héritière du volet « activité » du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime pour l'emploi (PPE), poursuit un double objectif d'incitation à la reprise d'activité et de soutien du pouvoir d'achat des travailleurs de condition modeste.

La revalorisation de la prime d'activité a favorisé une forte progression du nombre de foyers bénéficiaires, **qui s'élève à 4,1 millions en mars 2019**, soit 1,25 million de plus qu'en septembre 2018 ⁽¹⁾.

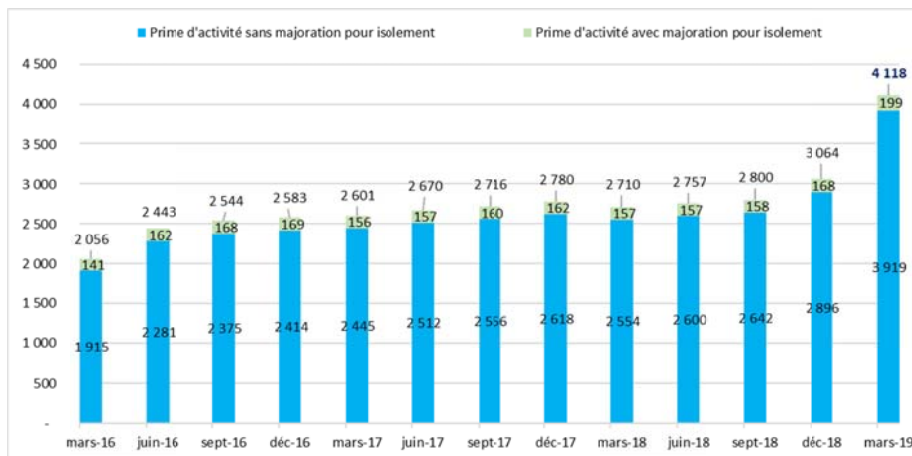
Cette hausse s'explique à la fois par **l'arrivée de nouveaux éligibles** (550 000 foyers) qui bénéficient du recul du point de sortie de la prime ⁽²⁾, ainsi que par **la progression du taux de recours de la part des foyers déjà éligibles** (700 000 foyers), ce qui peut notamment s'expliquer par l'importante communication dont a fait l'objet la revalorisation de la prime d'activité.

(1) Rapport sur l'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019.

(2) Le point de sortie correspond au revenu pour lequel le droit à la prime d'activité s'éteint. Pour une personne seule sans enfant, ce point est passé de 1,3 SMIC avant la revalorisation (soit 1 565 euros) à 1,5 SMIC (soit 1 806 euros).

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FOYERS BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ PAR TRIMESTRE

(en milliers)



Source : CNAF – DSER (fichiers Bénétrim, Filéas) – CCMSA Ficher P6002, France entière.

La revalorisation de la prime d'activité a également eu un impact significatif sur l'évolution du taux de pauvreté, qui recule de 0,5 point du fait de la réforme. Cet effet est d'autant plus prononcé pour les familles monoparentales ⁽¹⁾, pour qui ce taux de pauvreté recule de 0,9 point ⁽²⁾.

Toutefois, dans la mesure où la revalorisation opérée en décembre 2018 s'applique au bonus individuel, **elle concerne les personnes dont la rémunération mensuelle est supérieure à 0,5 SMIC.** La modification de ce paramètre a pour conséquence une évolution des caractéristiques des bénéficiaires de la prime. Ainsi, entre mars 2018 et mars 2019, la part de foyers bénéficiaires dont les revenus sont compris entre 1 250 euros et 2 000 euros par mois est passée de 39 % à 55 %. À l'inverse, la part de foyers bénéficiaires dont les revenus mensuels sont inférieurs à 1 000 euros passe de 41 % à 30 % entre mars 2018 et mars 2019.

Cette évolution peut faire l'objet d'une attention particulière, dès lors que la prime d'activité est désormais davantage tournée vers les personnes percevant un revenu légèrement supérieur au SMIC, que les personnes vivant sous le seuil de pauvreté. À ce titre, il est important de souligner qu'une personne seule touchant 80 % du SMIC (soit 963 euros par mois) touche une prime d'activité de 200 euros par mois, contre 241 euros par mois pour une personne seule rémunérée au SMIC. Ce constat interroge la rapporteure. Cette question devra être abordée dans le cadre de la création du revenu universel d'activité (RUA) qui pourrait intégrer la prime d'activité (voir *infra*).

(1) Une famille monoparentale est un foyer composé d'une personne seule vivant avec un ou plusieurs enfants de moins de 26 ans.

(2) Rapport sur l'évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité, juillet 2019.

RÉPARTITION PAR TRANCHES DE REVENUS D'ACTIVITÉ MENSUELS DU FOYER*

Tranches de revenus	Nb foyers mars 2018	%	Nb foyers mars 2019	%	Évolution 2018/2019
250 €	212 916	8 %	213 517	5 %	601
500 €	209 164	8 %	237 378	6 %	28 214
750 €	316 459	12 %	350 560	9 %	34 101
1 000 €	347 997	13 %	411 063	10 %	63 066
1 250 €	497 292	19 %	610 076	15 %	112 784
1 500 €	471 254	18 %	782 744	20 %	311 490
2 000 €	368 775	14 %	814 882	21 %	446 107
au-delà	185 922	7 %	553 157	14 %	367 235
Ensemble	2 609 779	100 %	3 973 377	100 %	1 363 598

*Régime général uniquement

Source : Cnaf-DSER, FR2 mars 2019, FR2 mars 2018.

3. Une dépense dynamique

En raison de l'important dynamisme de la prime d'activité, dû aux revalorisations exceptionnelles, et dans un souci de maîtrise de la dépense publique, le Gouvernement a limité la revalorisation annuelle légale de la prime d'activité.

L'article 67 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit ainsi qu'au 1^{er} avril 2020 cette revalorisation légale de la prime d'activité s'établira à 0,3 %, soit un niveau inférieur à l'inflation qui s'élève à environ 1,2 % ⁽¹⁾.

Pour le budget de l'État, cette disposition représente une économie de l'ordre de 100 millions d'euros. De surcroît, cette mesure est à mettre en regard des multiples revalorisations opérées depuis l'année 2018, qui ont permis un gain de pouvoir d'achat considérable pour les bénéficiaires.

(1) Rapport économique, social et financier, annexé au projet de loi de finances pour 2020.

B. UNE MONTÉE EN CHARGE DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, présentée par le Président de la République le 13 septembre 2018, vise à s'attaquer aux racines des inégalités économiques et sociales. Un investissement de **8,5 milliards d'euros sur 4 ans** a été annoncé pour mettre en œuvre ce plan, qui se structure autour de 5 engagements phares :

- l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;
- garantir au quotidien les droits fondamentaux des enfants ;
- un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- vers des droits sociaux plus accessibles, plus équitables et plus incitatifs à l'activité ;
- investir pour l'accompagnement de tous vers l'emploi.

Le programme 304 est devenu le support budgétaire principal de cette stratégie, par la création d'une nouvelle action 19 *Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes*, dotée de 151 millions d'euros en loi de finances initiale 2019. **Pour 2020, le projet de loi de finances propose de porter cette dotation à 215 millions d'euros**, soit 1,8 % des dépenses du programme. En sus des crédits de l'action 19, s'ajoutent à l'effort financier 4 millions d'euros alloués aux points d'accueil et d'écoute jeunes (PAEJ), portés par l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables*.

1. Le recours à la contractualisation comme vecteur principal de mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté

Si la contractualisation est un outil connu des politiques publiques, son caractère central dans la nouvelle stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté représente une innovation de taille. Cette méthode, forte de résultats probants en 2019, fait l'objet d'une montée en charge progressive et cohérente en 2020.

a. Un objectif de contractualisation rempli pour la première année de la stratégie

En 2019, deux instruments de contractualisation coexistent, dans la mesure où les nouvelles conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté s'ajoutent aux conventions d'appui aux politiques d'insertion. Ces dernières ont été conclues avec les départements en 2017 et 2018 dans le cadre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) ⁽¹⁾, véhicule financier doté de 50 millions d'euros par

(1) Le FAPI a été créé par l'article 89 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

an, ayant la charge de soutenir les politiques d'insertion des départements. En 2020 cette structure contractuelle sera simplifiée, étant donné que le FAPI sera supprimé et ses crédits intégrés dans un unique fonds d'appui à la lutte contre la pauvreté.

Dans le cadre des conventions signées en vertu de la stratégie de lutte contre la pauvreté, l'État se fixe comme objectif de cofinancer à hauteur de 50 % les mesures définies conjointement avec les départements. Les crédits sont octroyés suivant une clef de répartition conçue en amont du lancement du processus de contractualisation.

À ce jour, 99 départements ont négocié un contrat d'engagement avec l'État. S'y ajoutent deux métropoles (Nantes et Toulouse), ainsi qu'un territoire particulier (le Bassin minier). Ce résultat démontre que la démarche innovante sur laquelle se fonde le plan a été comprise et acceptée par les acteurs locaux.

La rapporteure souligne ainsi la pertinence de la méthode de la contractualisation comme instrument de déploiement. En effet, la lutte contre la pauvreté doit être conduite en cohérence avec les acteurs des territoires, dont les conseils départementaux, ou certaines métropoles, sont les pilotes locaux.

Cette réussite est le fruit de deux éléments principaux :

– les services déconcentrés de l'État ont respecté l'exigence de « co-construction » avec les départements des objectifs, indicateurs et volumes de financement des mesures du plan ;

– le « pacte de Cahors » prévoit que les dépenses supplémentaires exposées par les départements au titre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté seront exclues du calcul en matière d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités, dans la limite du financement apporté par l'État ⁽¹⁾.

(1) L'article 13 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 est la traduction législative du pacte, en prévoyant que l'objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements correspond à un taux de croissance annuel de 1,2% en valeur et à périmètre constant.

Les principes directeurs de l'élaboration des conventions

Le processus de contractualisation avec les départements, métropoles ou territoires particuliers, obéit à des règles spécifiques énoncées par une circulaire du 18 novembre 2018 ⁽¹⁾ ainsi qu'une instruction de la DGCS du 4 février 2019 ⁽²⁾. Les contrats sont constitués en deux socles. Le premier est obligatoire, le second facultatif.

Le socle obligatoire porte sur un nombre limité d'objectifs :

- la prévention des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;
- l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) ;
- la revalorisation du travail social et la généralisation des démarches de premier accueil inconditionnel de proximité et de référent de parcours.

Au sein de ce socle, certaines mesures sont réservées à des territoires spécifiques, selon leur situation. Ces mesures sont les suivantes :

- la création ou le renforcement des maraudes État-département ;
- le renforcement ou la création d'actions de terrain relevant de la prévention spécialisée.

Le socle facultatif est consacré aux initiatives portées par les départements, inscrites dans les objectifs de la stratégie. À titre d'exemple, le département des Alpes-Hautes-Provence a développé une action dédiée à l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RSA souffrant de troubles psychiques.

b. Une budgétisation cohérente pour le prochain exercice

La prévision d'exécution des crédits consacrés à la contractualisation pour l'année 2019 est de **134,3 millions d'euros sur les 135 millions octroyés en loi de finances initiale**. Le résultat pour l'exercice en cours démontre que, malgré les incertitudes pesant sur la réussite opérationnelle du plan lors de son lancement, la budgétisation des crédits pour l'année 2019 était pertinente et sincère.

Par ailleurs, des mécanismes de suivi et de pilotage ont été prévus afin de garantir l'efficacité des mesures déployées, ainsi que la fiabilité de l'effort budgétaire à fournir. Des comités de suivi regroupant les services de l'État et ceux du département s'assurent de la mise en œuvre des actions définies conjointement. De surcroît, les départements devront remettre un rapport d'exécution annuel afin de rendre compte du respect de leurs objectifs, en fonction d'indicateurs préalablement précisés dans le cadre des contrats. **Sur le fondement de ce rapport, des avenants pourront être pris chaque année afin de calibrer la participation financière de l'État au regard des résultats obtenus.**

(1) Circulaire DIPLP/2018/254 du 18 novembre 2018 relative à la mise en œuvre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

(2) Instruction N° DGCS/SDA/2019/24 du 4 février 2019 relative à la mise en œuvre territoriale de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté.

En 2020, le projet de loi de finances propose d'affecter **175 millions d'euros** pour la contractualisation, somme qui s'élèvera à 205 millions d'euros en 2021 et 216 millions d'euros en 2022, année d'achèvement de la stratégie. **La rapporteure considère que cette trajectoire apparaît cohérente.**

LA RÉPARTITION DES CRÉDITS DESTINÉS À LA CONTRACTUALISATION

(En millions d'euros)

	Prévision exécution 2019	2020	2021	2022
Appui processus d'orientation	15,00	15,00	-	-
Appel d'offres garantie d'activité	15,00	45,00	90,00	100,00
Total insertion	30,00	60,00	90,00	100,00
Formation des travailleurs sociaux	-	5,00	5,00	5,00
1 ^{er} accueil social	9,67	10,00	10,00	10,00
Référent de parcours	6,31	6,00	6,00	6,00
Prévention spécialisées	3,00	3,00	3,00	3,00
Maraudes mixtes	2,00	2,00	2,00	2,00
Prévention sorties sèches	12,00	12,00	12,00	12,00
Initiatives locales	16,50	19,00	19,00	19,00
FAPI	48,84	50,00	50,00	50,00
Métropoles	48,85	4,00	4,00	4,00
Outre-mer	2,00	2,00	2,00	3,00
Prévention délinquance	2,00	2,00	2,00	2,00
Total contractualisation	134,33	175,00	205,00	216,00

Source : Délégation interministérielle à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion.

2. Les mesures d'investissement social, second vecteur d'application de la stratégie de lutte contre la pauvreté

L'action 19 du programme 304 porte également en 2020 une enveloppe de **40 millions d'euros** destinée à financer des mesures d'investissement social :

- la mise en place d'une tarification sociale des cantines ;
- la mise en place de petits-déjeuners à l'école ;
- un plan de formation pour les professionnels de la petite enfance ;
- la généralisation des points conseil budget ;
- le financement de formation sur des thématiques portées dans le cadre de la stratégie auprès des travailleurs sociaux ne relevant pas des conseils départementaux ;
- des crédits de gouvernance pour assurer un pilotage optimum de la stratégie.

DÉPENSES EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT SOCIAL

(en millions d'euros)

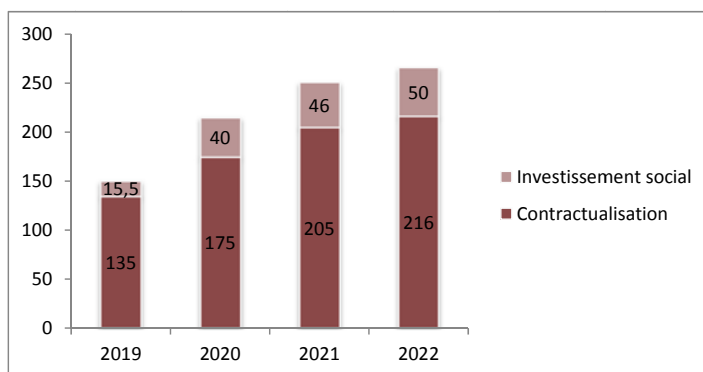
	Prévision exécution 2019	2020	2021	2022
Référentiels priorités de la formation continue	0,5	-	-	-
Petits-déjeuners	5	10	12	12
Tarification sociale des cantines	5	9	11	13
Formation professionnels de la petite enfance	-	8	10	12
Points conseil budget	3	6	6	12
Gouvernance	2	2	2	2
Plan de formation des travailleurs sociaux	-	5	5	5
Total	15,5	40	46	50

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

En compilant cette projection à la trajectoire financière programmée pour le volet contractualisation, la montée en charge de l'action 19 du programme 304 s'établit ainsi :

TRAJECTOIRE FINANCIÈRE DU PLAN PAUVRETÉ SUR LE PROGRAMME 304

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents transmis par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté.

La concentration des crédits dédiés à l'investissement social sur le programme 304 participe à la plus grande lisibilité de la stratégie, à la fois pour les parties prenantes du plan et les citoyens.

À l'occasion de la première année d'exécution du plan, des transferts de crédits ont été opérés dans l'objectif de mettre en place ces mesures, dont la gestion peut relever d'autres responsables de programme. Le déploiement des

petits-déjeuners à l'école a notamment fait l'objet de deux décrets de transfert ⁽¹⁾, s'élevant respectivement à 3 millions d'euros et 2 millions d'euros. En conséquence, la totalité des 5 millions d'euros octroyés initialement sur le programme 304 à cette fin ont été transférés en gestion vers le programme 230 *Vie de l'élève*. Cette méthode semble aujourd'hui remise en question par le Gouvernement, qui semble privilégier désormais l'inscription des crédits, dès le stade du projet de loi de finances, sur le programme responsable *in fine* de la mise en œuvre des mesures d'investissement social.

De fait, dès l'exercice 2019, le principe de la concentration des crédits destinés au plan de lutte contre la pauvreté a souffert d'exceptions. Les crédits relatifs à l'insertion par l'activité économique sont d'ores et déjà portés par le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, alors que le programme 177 *Hébergement d'urgence* concentre les crédits dédiés à l'amélioration des conditions de vie pour les enfants en hébergement.

Sur cette question de la présentation budgétaire des crédits, la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté indique que des modifications seront actées en 2020 et 2021 :

– les crédits dédiés au financement des petits-déjeuners à l'école seront toujours portés par le programme 304 en 2020, avant d'être directement inscrits sur le programme 230 en 2021 ;

– par ailleurs les crédits destinés au financement de l'obligation de formation jusqu'à 18 ans, mesure nouvelle permise par l'adoption de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance ⁽²⁾, seront portés directement par le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*.

Même si la rapporteure comprend la logique technique à faire figurer les crédits directement sur les programmes de mise en œuvre, elle émet une réserve sur l'orientation choisie par le Gouvernement. En effet, cette orientation va consister à disperser les crédits dédiés aux mesures d'investissement social sur différents programmes.

La clarté est une vertu dont la stratégie ne peut faire économie, d'autant plus que la méthode choisie est celle de l'association et de la co-construction avec l'ensemble des acteurs investis dans le déploiement du plan. À cet égard, la concentration des crédits dédiés à l'investissement social favorise la lisibilité de la stratégie *a priori*, et participera à faciliter son évaluation *a posteriori*.

(1) Décret n° 2019-492 du 21 mai 2019 portant transfert de crédits ; décret n° 2019-990 du 25 septembre 2019 portant transfert de crédits.

(2) Article 15 de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance.

3. 2020, une année charnière pour la stratégie de lutte contre la pauvreté

La stratégie de lutte contre la pauvreté prendra une nouvelle dimension en 2020, avec la mise en place d'un **service public de l'insertion (SPI)** et la création d'un **revenu universel d'activité (RUA)**.

La projection de déploiement de la stratégie montre une progression sensible des crédits consacrés à l'insertion. Ce sujet mérite, en effet, un effort particulier, dans la mesure où en 2017, 94 jours s'écoulaient en moyenne entre la date d'entrée dans le revenu de solidarité active (RSA) et la date de la première orientation ⁽¹⁾ d'un bénéficiaire. Par ailleurs, toujours en 2017, seule la moitié des bénéficiaires dont le foyer avait moins de 6 mois d'ancienneté dans le RSA ont été orientés ⁽²⁾.

Ces carences participent à l'effet d'hystérèse du RSA, qui se manifeste par un éloignement durable du marché du travail. **À ce titre, 50 % des bénéficiaires du RSA sont dans le dispositif depuis plus de 4 ans.** Pour ces différentes raisons, 2020 sera l'année de création d'un nouveau service public de l'insertion, dont les contours sont encore à définir.

La concertation en cours réunit aux côtés des allocataires l'ensemble des acteurs du secteur de l'insertion (notamment l'État, les collectivités locales, la caisse nationale d'allocations familiales, pôle emploi, les partenaires sociaux, ainsi que les associations).

La rapporteure sera attentive aux orientations prises par le Gouvernement, afin que le SPI devienne un levier efficace de sortie de la précarité.

Par ailleurs, une concertation parallèle est menée en vue de créer un revenu universel d'activité. La concertation s'articule à la fois autour d'un volet institutionnel et d'un volet citoyen. S'il est encore trop tôt pour préjuger de la forme que prendra le futur RUA, le Président de la République a indiqué que l'objectif était de fusionner le plus grand nombre de prestations, du RSA aux aides personnelles au logement (APL). La question de l'intégration de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) dans le RUA soulève de nombreuses inquiétudes, liées à la forte spécificité de l'AAH.

Le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé que l'ensemble des montants dédiés aux personnes en situation de handicap seront préservés dans le cadre du RUA. Des réflexions sont en cours quant à la création possible d'un « supplément handicap » dans le cas d'une intégration de l'AAH dans le RUA, ainsi qu'à la définition de modalités d'articulation avec le RUA dans le cas contraire. Par ailleurs, les informations diffusées par le Gouvernement tendent à confirmer que les personnes en situation de handicap ne seraient pas soumises aux mêmes obligations de retour à l'emploi que les autres allocataires.

(1) *L'orientation regroupe trois aspects : l'orientation professionnelle, l'orientation sociale, et l'orientation socio-professionnelle.*

(2) *DREES, La moitié des bénéficiaires dont le foyer a moins de 6 mois d'ancienneté dans le RSA sont orientés, Aurélien D'Isanto, Dossier n° 39, juillet 2019.*

La rapporteure, dans l'attente d'une définition plus fine des contours du RUA, ne peut qu'affirmer la nécessité de sanctuariser les crédits consacrés aux personnes en situation de handicap, et de conserver les spécificités des droits applicables à ces mêmes personnes.

C. DES DISPOSITIFS EN VOIE D'ÉVOLUTION

Le programme 304 porte par ailleurs un ensemble de dispositifs faisant l'objet d'une hausse de crédits en 2020. Certains de ces dispositifs font par ailleurs l'objet d'une attention accrue de la rapporteure spéciale, en raison de difficultés de pilotage déjà identifiées dans le cadre de ses rapports précédents.

1. Le soutien progressif de l'État à l'action sociale des départements

La participation croissante de l'État aux efforts fournis par les départements dans le cadre de leur action sociale est un signal fort envoyé aux collectivités locales. Cette implication se manifeste notamment en matière de protection de l'enfance, ainsi qu'en matière de financement du RSA dans les départements d'outre-mer.

a. La politique de protection de l'enfance au milieu du gué

Les départements ont la compétence de droit commun en matière de protection de l'enfance. Ainsi, ils sont en charge de l'évaluation et de la mise à l'abri des mineurs non accompagnés (MNA). En raison d'un nombre croissant d'arrivées de jeunes étrangers mineurs ⁽¹⁾, **l'État a conclu avec l'assemblée des départements de France (ADF) un accord en février 2018** visant à définir de nouvelles modalités de remboursement en matière d'évaluation et de mise à l'abri, afin de renforcer le soutien financier apporté aux départements.

Ainsi, en vertu du décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 et de l'arrêté du 28 juin 2019 pris pour son application, la participation forfaitaire de l'État est fixée de la manière suivante :

– une **participation de 500 euros par jeune** ayant bénéficié d'une évaluation sociale et d'une première évaluation de ses besoins en santé ;

– une **participation de 90 euros par jour** pendant quatorze jours maximums ;

– puis une **participation de 20 euros par jour** pendant neuf jours maximum, du quinzième au vingt-troisième jour, pour chaque jeune effectivement mis à l'abri.

(1) D'après l'arrêté du 27 août 2019 fixant le montant de la compensation financière de l'État au titre des MNA pris en charge par l'ASE, 5613 MNA supplémentaires ont été accueillis au 31 décembre 2018, par rapport au 31 décembre 2017. Pour rappel à cette date, 20 950 MNA étaient pris en charge par les départements.

À cette contribution **s'ajoute un financement exceptionnel**, prévu par un arrêté du 27 août 2019, s'élevant à 6 000 euros par jeune, pour 75 % des MNA supplémentaires pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017.

Ces crédits sont portés par l'action 17 *Protection de l'enfance et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304. **Pour 2020, la dotation consacrée au soutien des départements en matière de MNA s'élève à 162 millions d'euros**, contre 141 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2019, en raison principalement d'un nombre de jeunes mineurs étrangers accrus. En contrepartie de cette hausse, selon la direction du budget, le contrôle de l'État sera renforcé via une convention signée avec l'Agence des services de paiement. Par ailleurs, alors qu'aujourd'hui aucun délai n'est opposable aux départements afin de déclarer les MNA pris en charge, le remboursement pourrait être circonscrit aux MNA effectivement accueillis durant l'année.

De surcroît, l'action 17 du programme 304 porte, en sus des 162 millions d'euros consacrés aux MNA en 2020, **14,89 millions d'euros supplémentaires alloués à la protection de l'enfance**. Ces dépenses sont consacrées, d'une part, au soutien à des têtes de réseaux associatifs (1,2 million d'euros), aux points d'accueil et d'écoutes jeunes (9 millions d'euros, dont 4 millions d'euros à destination de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté).

D'autre part, l'agence française de l'adoption (AFA) et le groupement d'intérêt public Enfance en danger (GIPED) bénéficient respectivement de 2,2 millions d'euros et de 2,4 millions d'euros.

Ces deux organismes font l'objet d'un projet de fusion régulièrement reporté. Un amendement gouvernemental déposé en 2018 à l'occasion de la discussion de la proposition de loi relative à l'interdiction des violences éducatives ordinaires⁽¹⁾, finalement retiré, visait ainsi à instituer un opérateur unifié. Pour le moment, les deux GIP ont été regroupés sur un même site, boulevard Bessières à Paris.

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022, présentée le 14 octobre 2019 par Adrien Taquet, secrétaire d'État auprès de la ministre chargée des solidarités et de la santé, l'idée d'une fusion est redevenue d'actualité. **La rapporteure signale que si cette fusion peut être bénéfique, elle doit effectivement être menée dans des délais raisonnables**. Les reports successifs d'une telle opération ont eu par le passé des conséquences notables sur les agents des deux GIP, qui méritent désormais une certaine visibilité sur l'avenir de leur organisme.

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/1414/AN/37>.

Par ailleurs, la rapporteure souscrit aux propositions de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'inspection générale de l'éducation nationale (IGEN) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale (IGAEN), qui, dans un rapport publié en janvier 2019 ⁽¹⁾, **proposent de renforcer le rôle du GIPED en le dotant de la compétence d'animation de la politique de protection de l'enfance au niveau national**, l'ensemble des acteurs étant représentés dans son conseil d'administration, à savoir les conseils départementaux, les services de l'État, ainsi que les associations.

Les missions du GIPED

Le GIPED est composé de l'observatoire national de la protection de l'enfance (ONPE) et du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED), plus connu sous le nom de « 119 ». Le GIPED fait par ailleurs partie du conseil national de la protection de l'enfance (CNPE), institué par la loi du 14 mars 2016 ⁽²⁾, et qui a vocation à proposer au Gouvernement des orientations nationales en matière de protection de l'enfance, contribuer aux études stratégiques, et formuler des recommandations.

Le GIPED est financé à parité par l'État et les départements, pour un montant total de 4,8 millions d'euros.

En 2017, 49 330 enfants distincts ont été aidés par le service ; leur moyenne d'âge était de 8,5 ans. Dans le cas d'un « danger grave et immédiat, notamment dans les situations de maltraitance » le SNATED peut directement saisir l'autorité judiciaire. En 2017 le SNATED a notamment effectué 18 signalements au Parquet. En dehors de ces cas, le président du conseil départemental est le destinataire de droit commun des appels au 119. En raison de la reconnaissance croissante des enfants victimes de violences conjugales, une convention de partenariat a été signée avec le « 3919 », numéro de référence pour les femmes victimes de violences.

De son côté, l'ONPE effectue un travail de collecte et de mise en cohérence des données chiffrées concernant l'enfance en danger. Des publications régulières rendent compte de ce travail : des notes d'actualité et des rapports annuels, dont le rapport annuel sur la situation des pupilles de l'État et le rapport au Gouvernement et au Parlement.

Par ailleurs, **la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance annoncée a pour objectif de garantir des droits à l'enfant** : droit à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans. La méthode retenue devrait être la contractualisation renforcée avec les départements. Le secrétaire d'État a indiqué à la rapporteure que plutôt que de fondre ces contrats dans ceux conclus dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, de nouveaux contrats seront négociés pour prendre en compte les spécificités de la protection de l'enfance, non réductibles à la seule question de la pauvreté.

(1) Rapport IGAS, IGAENR, IGEN, *Évaluation de la politique de prévention en protection de l'enfance*, janvier 2019, http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2018-047R-TOME_1.pdf

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

b. L'implication croissante de l'État dans le financement du revenu de solidarité active en outre-mer

Après les collectivités de Guyane et de Mayotte, qui ont fait l'objet d'une recentralisation du RSA au 1^{er} janvier 2019 ⁽¹⁾, l'article 25 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit **la recentralisation du RSA à la Réunion au 1^{er} janvier 2020**. Les dispositions de ce même article ont été modifiées à la suite de l'adoption d'un amendement, déposé par le Gouvernement en première lecture du projet de loi de finances. Le schéma de reprise des ressources au département de la Réunion a notamment été ajusté.

Suivant une demande du département de la Réunion, une fraction des produits de la taxe sur les tabacs permettra de couvrir le droit à compensation intégrale de l'État, dans le cadre de la réforme, en sus d'une reprise sur la dotation de compensation de la dotation globale de fonctionnement (DGF).

Le schéma arrêté est similaire à celui retenu en Guyane et à Mayotte avec une reprise de la compétence d'instruction et d'attribution du droit par l'État qui le délègue à la caisse d'allocations familiales (CAF) de la Réunion. En matière d'orientation des bénéficiaires du RSA, une période de transition de 11 mois est prévue jusqu'au 1^{er} décembre 2020, dans le cadre d'un repositionnement de l'ensemble des acteurs de l'insertion.

Plusieurs éléments ont poussé le Gouvernement à opérer cette recentralisation à la Réunion. Tout d'abord, **la forte dynamique de la dépense de RSA dans ce territoire depuis 2016**, avec une hausse de 3 % du nombre de bénéficiaires entre 2017 et 2018, contre une moyenne de 0,3 % en métropole ; **un taux de couverture de la population par le RSA** s'élevant à 26,3 %, contre 5,6 % en moyenne nationale ; **une dépense moyenne par habitant** de 58,20 euros en 2018, contre 12,50 euros en métropole ; enfin, un reste à charge par habitant qui s'établit à 199,20 euros contre 48,20 euros en moyenne nationale.

En conséquence, les crédits alloués en matière de financement du RSA dans les départements d'outre-mer, portés par l'action 11 du programme 304, s'élèvent à **849 millions d'euros en 2020**, en hausse de 666 millions d'euros par rapport à 2019.

Selon le Gouvernement, la porte est ouverte à un approfondissement de la dynamique de recentralisation, dès lors que des échanges techniques ont été engagés avec la Martinique et la Guadeloupe. Toutefois cette recentralisation ne peut, en l'état du droit, être poursuivie que dans les départements d'outre-mer, en vertu des dispositions de l'article 73 de la Constitution qui prévoient la possibilité d'adapter les « *lois et règlements* » compte tenu de l'existence de « *caractéristiques et contraintes particulières* » propres aux collectivités d'outre-mer.

(1) Article 81 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

CHIFFRES CLÉS SUR LE RSA À LA RÉUNION EN GUADELOUPE ET MARTINIQUE

	Bénéficiaires du RSA (à fin décembre 2018)	Personnes couvertes (à fin décembre 2018)	Dépenses 2018 (en euros)	Évolution de la dépense 2017/2018
La Réunion	98 355	225 569	602 769 394 €	+ 6 %
Guadeloupe	41 266	78 195	265 859 812 €	+ 3 %
Martinique	36 007	63 941	210 308 645 €	+ 4 %

Source : Ministère des solidarités et de la santé.

2. La protection des majeurs : rendre effectifs les droits consacrés par la loi du 23 mars 2019 dans un environnement budgétaire contraint

Les mesures de protection juridique des majeurs, prononcées par le juge des tutelles, concernent les personnes qui ne sont pas en mesure de pourvoir seules à leurs intérêts, en raison d'une altération médicalement constatée de leurs facultés mentales ou corporelles de nature à empêcher l'expression de leur volonté.

L'exécution des mesures peut être à la charge d'un membre de la famille du majeur, ou d'un mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs. Ces derniers se regroupent en 3 catégories : les services mandataires, les mandataires individuels, et les préposés d'établissement.

Les crédits alloués au financement des mesures sont ouverts au titre de l'action 16 *Protection juridique des majeurs* du programme 304. **En 2020 la dotation de l'action s'établit à 688,4 millions d'euros**, ce qui constitue une hausse de 2,9 % en comparaison avec l'exercice précédent, soit 19,8 millions d'euros. Cette augmentation découle de deux paramètres :

- concernant les services mandataires, un effet prix de 1 % et un effet volume (mesures nouvelles) de 1,7 % ;

- pour les mandataires individuels, une anticipation d'un effet volume de 10 %.

Par ailleurs, au sein des crédits alloués à cette politique, **4,2 millions d'euros sont consacrés au financement de l'information et au soutien des tuteurs familiaux**. Cette enveloppe, stable entre 2019 et 2020, a vocation à rendre effectif le principe de priorité familiale consacré par la loi du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs ⁽¹⁾.

La politique de protection juridique des majeurs fait par ailleurs l'objet d'une vaste réflexion, relative à son pilotage ainsi qu'à ses modalités de financement.

(1) Loi n° 2007-308 du 5 mars 2007 portant réforme de la protection juridique des majeurs.

Tout d’abord, **des travaux sont en cours en vue de simplifier le dispositif de financement**. En 2018, une réforme du barème de participation financière des majeurs protégés est entrée en vigueur ⁽¹⁾, générant un rendement supplémentaire de 32 millions d’euros en 2019 pour l’État ⁽²⁾.

Le nouveau barème maintient, comme l’avait recommandé la rapporteure spéciale, l’exonération totale des personnes dont le niveau de ressources n’excède pas l’allocation aux adultes handicapés (AAH). En revanche, pour une personne ayant des revenus supérieurs à l’AAH, les taux de participation sont les suivants :

MODIFICATION DU BARÈME DE PARTICIPATION DES PERSONNES SOUS MESURE DE TUTELLE

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

Source : Légifrance.

Toutefois, l’inter fédération ⁽³⁾ pour la protection juridique des majeurs a déposé en octobre 2018 un recours en annulation auprès du Conseil d’État, contre le décret prévoyant cette réforme. Les associations entendent ainsi attirer l’attention du Gouvernement sur la situation des personnes vulnérables.

Une étude est de surcroît en cours de finalisation, afin de déterminer de manière plus précise le coût des mesures de protection. Le rapport final est attendu pour le premier semestre 2020.

Cette réforme doit être rapprochée de réflexions plus larges touchant au pilotage de la politique de protection juridique des majeurs. Le rapport de Mme Caron-Déglise remis à la ministre de la justice en septembre 2018 préconisait la désignation d’un délégué interministériel en charge de la conduite de cette politique, afin d’assurer une meilleure coordination des acteurs. Le Gouvernement indique aujourd’hui que *la création d’un poste de délégué interministériel, qui s’accompagne habituellement d’une équipe, n’est pas forcément l’unique et meilleure solution dans un contexte budgétaire particulièrement contraint*. En conséquence, la création d’une mission interministérielle, ainsi que d’un comité national réunissant les ministères et acteurs concernés serait davantage envisagée.

(1) Décret n° 2018-767 du 31 août 2018.

(2) Information communiquée dans le cadre des questionnaires budgétaires.

(3) L’inter fédération est composée de la FNAT, de l’UNAF, et de l’UNAPEI.

À cette fin, un nouveau rapport a été commandé à Mme Caron-Déglise, dont l'objectif est d'affiner les modalités futures d'une meilleure coordination interministérielle. **La rapporteure renouvelle ses appréciations passées concernant ce sujet, à savoir son avis favorable à la création d'une mission interministérielle.**

En outre, la question du financement des mesures de protection doit être analysée à la lumière des nouveaux droits fondamentaux octroyés aux majeurs protégés, en vertu de la loi du 23 mars 2019 ⁽¹⁾. Le droit de vote des majeurs protégés, ou encore le droit de se marier ont notamment été consacrés. Cette progression en matière de liberté fondamentale doit être saluée. Toutefois, l'accompagnement des majeurs protégés reste un défi à relever afin d'assurer l'effectivité de ces nouveaux droits.

Dans le cadre de cette réflexion sur l'accompagnement des majeurs protégés, un projet de référentiel national de recommandations déontologiques et éthiques est en cours d'élaboration. Lancés en 2017, ces travaux visent à guider les professionnels, à l'aune des questionnements éthiques qui se posent dans le cadre de l'exercice de leur mission.

Dans ce contexte, la rapporteure a constaté que la déontologie a finalement été exclue du champ de réflexion du groupe de travail, chargé de définir ce référentiel. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, *l'opportunité de prévoir des règles déontologiques opposables aux mandataires pourrait être abordée dans le cadre de travaux ultérieurs sur l'évolution des conditions d'exercice des missions des mandataires judiciaires*. **Ce choix de périmètre fera l'objet d'une attention accrue de la rapporteure, au regard des conclusions qui seront élaborées par le groupe de travail.**

Enfin, la rapporteure souhaiterait aborder la question de la reconnaissance de la profession de mandataire judiciaire à la protection juridique des majeurs (MJPM). Le statut de cette dernière n'a pas fait l'objet d'évolutions depuis l'adoption de la loi du 5 mars 2007. À ce jour, seul un certificat national de compétence (CNC) est requis pour l'exercice de cette profession, ce qui signifie qu'aucun diplôme n'est délivré en vertu de la nomenclature européenne (LMD).

Cette situation empêche notamment la reconnaissance des mandataires judiciaires au sein des conventions collectives. L'attractivité du métier de MJPM en est réduite, d'autant plus que les rémunérations demeurent faibles (1 330 euros nets pour un débutant à temps complet). Le vieillissement de la population entraînera un besoin croissant de professionnels chargés d'assurer la protection juridique des majeurs. **Ainsi, la rapporteure estime que ce métier nécessite une meilleure reconnaissance.**

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

La rapporteure sera attentive à la prise en compte de ces différents enjeux, dans le cadre des réflexions menées autour du financement des mesures.

3. L'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine, une politique publique qui n'atteint pas sa cible

La montée en charge de l'aide à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine (ARFS) a rencontré de nombreuses difficultés, qui ont été analysées par la rapporteure spéciale dans le cadre du Printemps de l'évaluation en juin 2018 ⁽¹⁾.

Cette aide, versée forfaitairement et annuellement, est destinée à accompagner le rapprochement familial des travailleurs migrants âgés qui effectuent des séjours de longue durée dans leur pays d'origine.

L'ARFS est exclusive de toute aide au logement et de tous minima sociaux, ce qui signifie que le bénéficiaire doit renoncer au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées, dont le montant est bien supérieur, mais qui nécessite une condition de résidence de plus de 6 mois en France chaque année.

Aussi, au 30 mai 2019, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) indique que seuls 29 bénéficiaires de l'ARFS ont été recensés. En réponse à ces difficultés, l'inspection générale des affaires sociales a remis fin juin 2019 au Gouvernement un rapport contenant des propositions de réforme. La rapporteure avait notamment été auditionnée à l'occasion de la préparation de ce rapport, en raison des constats qu'elle avait pu dresser lors de ses travaux précédents.

Le projet annuel de performance fait par ailleurs état d'une hausse de 100 % des crédits octroyés au titre de cette allocation, soit 400 000 euros contre 200 000 euros en 2019. Si l'enjeu budgétaire autour de l'ARFS reste faible, la DGCS a indiqué à la rapporteure que les crédits ont été augmentés en vue du dépôt d'un possible amendement gouvernemental, visant à élargir le dispositif.

La rapporteure sera attentive aux propositions retenues par le Gouvernement, et propose, dans l'attente d'une telle évolution, de mener une expérimentation de trois ans afin d'élargir les conditions d'octroi de l'aide. Un amendement a été déposé en ce sens.

(1) Stella Dupont, annexe n°41 au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, 13 juin 2018.

4. L'aide alimentaire : le suivi des recommandations de la rapporteure spéciale

L'aide alimentaire est portée par l'action 14 du programme 304. Elle représente 0,6 % des dépenses du programme, **soit 74,45 millions d'euros en 2020**. La dotation allouée à cette action fait notamment l'objet d'une hausse de l'ordre de 22,9 millions d'euros (+ 44 %) en AE et CP pour l'exercice à venir, qui s'explique notamment par une progression de la contribution de la France au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) à hauteur de 40 millions d'euros en 2020, contre 22,1 millions d'euros en 2019. Ces crédits sont dédiés aux achats de denrées réalisées par FranceAgriMer, ainsi qu'à la reconstitution de la trésorerie de ce dernier.

CRÉDITS DE L'ÉTAT DÉDIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE

(en millions d'euros)

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

Source : documents budgétaires.

Concernant ce dernier point, la trésorerie de l'établissement affiche un solde positif au 3 septembre 2019 de 2,9 millions d'euros. Toutefois, ce résultat cache une situation particulièrement préoccupante, dans la mesure où l'organisme bénéficiait d'un actif au 31 décembre 2018 de l'ordre de 44,2 millions d'euros. **Ainsi, pour le seul exercice 2019, la trésorerie de FranceAgriMer est en déficit de 41,3 millions d'euros.**

À ce titre, comme en témoigne le rapport de la rapporteure spéciale, publié dans le cadre du Printemps de l'évaluation en juin 2019 ⁽¹⁾, **la gestion par la France du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) est sous-optimale.**

(1) Stella Dupont, annexe n°41 au rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, 5 juin 2019.

La manière dont les marchés publics français ont été formalisés et la complexité des règles européennes conduisent à effectuer de nombreux contrôles, dont les résultats entraînent de multiples corrections financières menaçant le modèle français de financement de l'aide alimentaire. Une mission a été confiée à l'inspection générale des affaires sociales pour formuler des recommandations quant au financement de cette politique, autour de 3 objectifs : l'amélioration du soutien aux plus démunis, la préservation et le soutien du bénévolat, le renforcement de la sécurité financière et juridique pour l'État.

La rapporteure souligne également la nécessité de préparer dès à présent la mise en œuvre du prochain cadre financier pluriannuel de l'Union européenne. Comme l'a rappelé Amélie de Montchalin, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères, chargée des affaires européennes, il convient de *trouver des solutions concrètes, précises, opérationnelles, qui simplifieront la vie des bénéficiaires et accéléreront la consommation des fonds européens*⁽¹⁾.

Par ailleurs, dans le cadre des orientations fixées par la loi du 30 octobre 2018 dite « Égalim »⁽²⁾, les crédits nationaux en faveur des épiceries sociales ainsi que les crédits déconcentrés sur les territoires font l'objet d'une augmentation, de l'ordre de 4 millions d'euros (18,4 millions d'euros au total).

D. UNE MODIFICATION DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE NOTABLE : L'APPARITION D'INDICATEURS « SENSIBLES AU GENRE »

Le dispositif de performance du programme 304 fait régulièrement l'objet de réflexions de la part de la Cour des comptes⁽³⁾, ou de la rapporteure spéciale. L'absence notable d'indicateur relatif au soutien de l'État apporté aux départements dans le cadre de l'évaluation et la mise à l'abri des MNA est à ce titre un sujet toujours d'actualité dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020.

Toutefois, l'apparition de deux nouveaux indicateurs dits « sensibles au genre » est une avancée qui doit être soulignée. Institués dans la perspective de l'établissement d'un budget intégrant l'égalité entre les femmes et les hommes, piloté conjointement par le secrétariat d'État à l'égalité entre les femmes et les hommes, ainsi que le ministère de l'action et des comptes publics, ces nouveaux indicateurs cherchent à objectiver l'impact des mesures portées par le programme 304 sur l'inclusion sociale des femmes.

(1) Discours de Amélie de Montchalin, discussion générale de l'article 36 du projet de loi de finances pour 2020, <http://www.assemblee-nationale.fr/15/cr/2019-2020/20200033.asp#P1874913>

(2) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

(3) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, juin 2019.

Parmi ces nouveaux objectifs, le premier ne fait pas directement apparaître de différence de genre, dans la mesure où il concerne la part des familles monoparentales, allocataires du RSA sans emploi, qui reprennent une activité et accèdent à la prime d'activité (indicateur 1.1.3). En France en 2015, les familles monoparentales sont, dans 84 % des cas, des foyers au sein desquels les enfants résident avec leur mère ⁽¹⁾. Cet indicateur a donc un intérêt tout particulier en vue de piloter la politique d'insertion et de maintien dans l'emploi des femmes.

INDICATEUR 1.1.3

	Unité	Réalisation 2018	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	Cible 2020
Part des familles monoparentales, allocataires du RSA sans emploi, qui reprennent une activité et accèdent à la prime d'activité	%	5,4	SO	5,3	5,2	5,5

Source : projet annuel de performances.

Le deuxième indicateur du dispositif de performance du programme 304 « sensible au genre » concerne la part des femmes bénéficiaires de la prime d'activité qui ouvre droit à une bonification (indicateur 1.2.3). Cet indicateur montre donc la part de femmes touchant la prime d'activité avec un revenu supérieur à 0,5 SMIC. La cible pour 2020 est fixée à 74 %.

INDICATEUR 1.2.3

	Unité	Réalisation 2018	2019 Prévision PAP 2019	2019 Prévision actualisée	2020 Prévision	Cible 2020
Part des femmes bénéficiaires de la prime d'activité qui ouvre droit à une bonification	%	71,1	SO	73	73,5	74

Source : projet annuel de performances.

Votre rapporteur salue la création de ces nouveaux indicateurs, qui apporteront de la lisibilité au respect des engagements du Gouvernement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes.

(1) Insee, Tableaux de l'économie française, édition 2019.

II. LE PROGRAMME 157 : LA POURSUITE DES EFFORTS EN FAVEUR DE L'INCLUSION DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Le programme 157 *Handicap et dépendance* se fixe comme objectif de permettre aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées en perte d'autonomie de participer pleinement à la société, et de pouvoir choisir librement leur mode de vie.

À l'instar du programme 304, le programme 157 fait l'objet d'une hausse notable de ses crédits (+ 300 millions d'euros), portée principalement par la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés, et dans une moindre mesure, par la montée en charge des dispositifs dédiés à l'accompagnement vers l'emploi des personnes en situation de handicap.

Ces crédits sont ventilés en deux actions :

- l'action 12 – *AAH et aides en faveur des personnes handicapées* ;
- l'action 13 – *Pilotage du programme et animation des politiques inclusives*.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 157

(en millions d'euros)

	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Variation 2017/2020 (en %)
12 – <i>Allocations et aides en faveur des personnes handicapées</i>	10 577,68	11 317,45	11 897,52	12 194,20	+ 15 %
13 – <i>Pilotage du programme et animation des politiques inclusives</i>	28,44	23,84	25,47	28,76	+ 1 %
Total	10 606,03	11 341,29	11 922,99	12 222,96	+ 15 %

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

A. L'ACHÈVEMENT DE LA RÉFORME DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) représente 86 % des dépenses du programme 157, et fait l'objet depuis 2018 d'un mouvement de revalorisations exceptionnelles dont la dernière s'applique depuis novembre 2019.

Parallèlement, dans un objectif de simplification et d'harmonisation, le mode de calcul du plafond de ressources de l'AAH pour les bénéficiaires en couple est rapproché de celui des autres minima sociaux, notamment du RSA. Cette logique de simplification se manifeste également par la suppression du complément de ressources (CR), à la fin de l'année 2019.

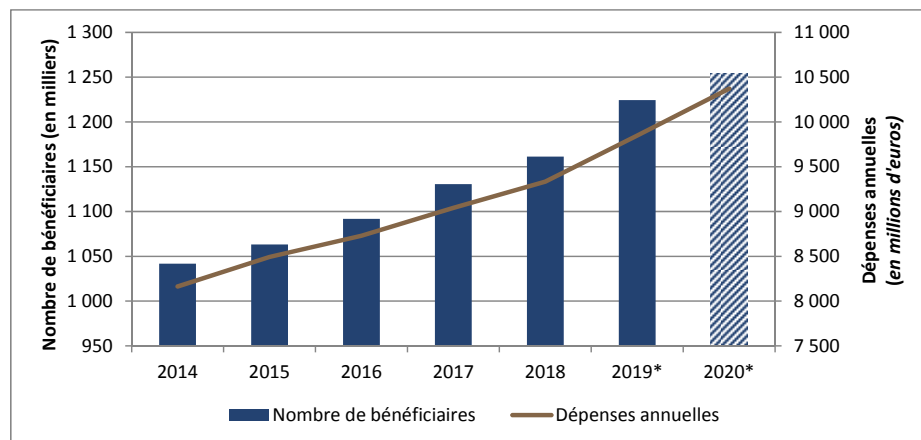
1. La dernière phase de revalorisation de l'AAH

Conformément aux engagements présidentiels, l'AAH fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle en deux temps. Son montant mensuel a été porté à 860 euros en novembre 2018 par un décret du 31 octobre 2018⁽¹⁾, et à 900 euros en novembre 2019.

Le projet de loi de finances prévoit une dotation de 10,56 milliards d'euros dédiée au financement de la prestation et des compléments associés (MVA et CR), contre 10,28 milliards d'euros en 2019. Hors compléments, cette dotation s'élève à 10,37 milliards d'euros pour l'exercice à venir.

Cette progression s'explique à la fois par la revalorisation (effet prix) et l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le plafond de ressources en dessous duquel les bénéficiaires sont éligibles augmentant en conséquence (effet volume).

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



* Prévisions

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.

Dans une perspective pluriannuelle, l'effort consacré à la revalorisation de l'AAH est estimé à 42 millions d'euros en 2018, 512 millions d'euros en 2019, et 362 millions d'euros en 2020. **Au total, cet effort représente 2,5 milliards d'euros sur le quinquennat.**

(1) Décret n° 2018-948 du 31 octobre 2018 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple.

2. Une hausse de la dépense publique néanmoins contenue

En parallèle des mesures de revalorisation exceptionnelle, le Gouvernement entend maîtriser le dynamisme budgétaire de la dépense consacrée à l'AAH, par la mise en œuvre de deux mesures : une revalorisation au 1^{er} avril 2020 dérogeant aux règles énoncées par le code de la sécurité sociale, et la poursuite de l'abaissement du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple.

a. Une revalorisation maîtrisée de la prestation en 2020

À l'instar des mesures de maîtrise de la dépense consacrée à la prime d'activité (voir *supra*), l'article 67 du projet de loi de finances pour 2020 prévoit une revalorisation de 0,3 % de la prestation, par dérogation aux dispositions de l'article L.821-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit une revalorisation en fonction de l'évolution générale des prix. En conséquence, la revalorisation de l'AAH au 1^{er} avril 2020 s'élèvera à 2,70 euros. Le montant de l'économie pour le budget général, en comparaison d'une revalorisation indexée sur l'évolution générale de prix à la consommation, est estimé à 100 millions d'euros pour l'exercice. En prenant l'hypothèse d'une revalorisation à 1 %, la revalorisation aurait dû s'élever à 9 euros.

Toutefois, il convient de rappeler que si cette moindre revalorisation équivaut *a priori* à une perte de pouvoir d'achat pour les allocataires, elle doit être mise en perspective des revalorisations exceptionnelles menées jusqu'en 2019, qui ont rehaussé le montant de l'AAH à taux plein de 819 euros en avril 2018 à 900 euros aujourd'hui.

ÉVOLUTION DU MONTANT DE L'AAH À TAUX PLEIN

(en euros)

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

*Revalorisations exceptionnelles

Source : commission des finances.

b. L'achèvement des réformes engagées en 2018

Depuis le 1^{er} novembre 2018 et l'entrée en vigueur du décret 31 octobre 2018 ⁽¹⁾, le plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple est désormais égal à 189 % du plafond de ressources pour une personne seule. En novembre 2019 il sera égal à 181 % de ce plafond. Cette mesure vise à rapprocher les caractéristiques de l'AAH, qualifiée par le Gouvernement de prestation « quasi individualisée », du mode de calcul applicable pour les autres minima sociaux, notamment le revenu de solidarité active.

(1) Décret n° 2018-948 du 31 octobre 2018 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple.

Les modalités de modification du plafond de ressources sont les suivantes :

ÉVOLUTION DU PLAFOND DE RESSOURCES DE L'AAH POUR LES COUPLES

(en euros)

	Montant de l'AAH	Montant du coefficient multiplicateur modifié	Montant du plafond de ressources couple
Novembre 2018	860 €	1,89	1 625,40 €
Novembre 2019	900 €	1,81	1 629,00 €

Source : réponses au questionnaire budgétaire.

Selon le Gouvernement, *ce paramétrage permet à 90 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'AAH de disposer d'une revalorisation à plein du montant de leur allocation, soit 1 076 319 personnes.*

Pour les bénéficiaires en couple – qui représentent environ 24 % de l'ensemble des bénéficiaires de l'AAH (près de 270 000 personnes) – 60 % d'entre eux (soit 162 000 personnes) bénéficieront également d'une revalorisation à plein à la suite de la réforme. Les 40 % de bénéficiaires en couple restants (environ 108 000 personnes) disposeront a minima d'un montant d'AAH constant, et pour beaucoup d'une augmentation, bien que plus limitée.

Par ailleurs les estimations de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF) montrent que la modulation du coefficient multiplicateur entraîne une moindre dépense évaluée à 12 millions d'euros en 2018, 160 millions d'euros en 2019 et 287 millions d'euros à partir de 2020 ainsi que pour les années suivantes.

Au total pour 2020, les différentes mesures de maîtrise de la dépense relative à l'AAH s'élèvent donc à 387 millions d'euros, sur un ensemble de 10,56 milliards d'euros consacrés à la prestation.

3. Un mouvement de simplification et de rénovation du pilotage de la prestation

L'AAH fait également l'objet d'un mouvement de simplification, et d'une réflexion visant à améliorer son pilotage.

En matière de simplification, **les trois mesures nouvelles observées** sont les suivantes :

– depuis le 1^{er} janvier 2019, en vertu d'un décret du 24 décembre 2018 ⁽¹⁾, l'AAH peut désormais être attribuée sans limitation de durée aux personnes présentant un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 %, et des limitations d'activité non susceptibles d'évolution favorable ;

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

– au 1^{er} décembre 2019, les deux dispositifs complémentaires à l’AAH-1⁽¹⁾, le complément de ressources (CR) et la majoration pour la vie autonome (MVA) sont fusionnés au profit de la MVA. Les conditions d’octroi de ces deux compléments sont similaires mais différenciées, entraînant un surplus de complexité pour les allocataires. Le CR est en effet destiné aux personnes présentant une incapacité d’au moins 80 %, ainsi qu’une capacité de travail inférieure à 5 %, et qui vivent dans un logement indépendant, pour lequel ils ne perçoivent pas d’aide personnalisée au logement (APL). La MVA est quant à elle servie selon les mêmes critères, mais seuls les allocataires percevant des aides au logement peuvent en bénéficier. Par ailleurs, son montant est plus faible : 104,77 euros mensuels, soit 75 euros de moins que le complément de ressources (179,30 euros mensuels). Les bénéficiaires du CR au 1^{er} décembre 2019 pourront continuer d’en bénéficier, au titre d’une période transitoire, dans la limite d’une durée de 10 ans ;

– l’article 53 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 prévoit par ailleurs une mesure de simplification en matière de transition des bénéficiaires de l’AAH vers la retraite, ce qui permettra d’assurer la continuité des droits de l’assuré en évitant une rupture de ressources.

Par ailleurs, le pilotage de l’AAH fait l’objet d’une réflexion menée par l’inspection générale des affaires sociales, à l’occasion d’une mission visant à définir les contours d’une future mission de pilotage et d’audit. L’objectif de cette dernière sera de voir comment rénover et harmoniser le fonctionnement et l’organisation des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), en concertation avec les départements.

B. L’AUGMENTATION DES CRÉDITS EN FAVEUR DE L’EMPLOI ACCOMPAGNÉ

Bien que son impact soit plus réduit sur le budget du programme 157, la montée en charge du dispositif d’emploi accompagné au bénéfice des personnes handicapées doit être saluée.

Intégré à l’action 13 du programme, l’accompagnement vers l’emploi a été créé par la loi du 8 août 2016⁽²⁾ et prévoit un dispositif original combinant l’accompagnement médico-social ainsi que l’accompagnement à visée d’insertion professionnelle. Il est mobilisé en complément des offres existantes de services, aides et prestations d’accompagnement relevant du service public de l’emploi (Cap emploi, Pôle emploi, SAMETH). Son cofinancement est assuré par l’État, le fonds d’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHPF) ainsi que l’association générale du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH).

(1) L’AAH-1 renvoie à l’allocation octroyée aux personnes présentant un taux d’incapacité supérieur à 80 %.

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

Les crédits affectés à ce dispositif ont fait l'objet d'un doublement en 2 ans, conformément aux engagements pris dans le cadre de la stratégie nationale pour l'autisme au sein des troubles du neuro-développement (axe 4 – promouvoir l'inclusion sociale des adultes), et s'élèvent en 2020 pour la part État à 9,92 millions d'euros. À cette dotation s'ajoutent celles du FIPHFP (1,1 million d'euros) et de l'AGEFIPH (4,4 millions d'euros). Au 31 décembre 2018, 1 228 personnes bénéficiaient du dispositif.

La rapporteure souligne l'importance de favoriser l'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap. Elle salue les efforts financiers engagés en 2020 à cette fin. Par ailleurs, dans la perspective d'une réflexion menée par la DGCS autour du positionnement de l'offre des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), la rapporteure appelle à valoriser la complémentarité entre les dispositifs mobilisés en faveur de l'inclusion des personnes handicapées dans l'emploi.

Les allers-retours entre l'emploi en entreprise et l'accueil en ESAT mériteraient d'être facilités, en cas de besoin. Il lui semble nécessaire de rapprocher les ESAT des entreprises, et de faciliter la fluidité des parcours en emploi des personnes en situation de handicap.

C. LES INSTITUTS NATIONAUX DES JEUNES AVEUGLES ET DE JEUNES SOURDS FACE AU DÉFI DE L'ADAPTATION

La rapporteure souhaite également traiter la question plus spécifique des instituts nationaux de jeunes sourds et des jeunes aveugles. Porteurs d'un héritage et d'une expertise maintes fois reconnus en matière de scolarisation et d'accompagnement des personnes victimes de déficiences visuelles et auditives, ces instituts sont aujourd'hui à l'aune de potentielles évolutions.

Les missions des instituts nationaux de jeunes sourds et des jeunes aveugles

Les instituts nationaux des jeunes sourds et jeunes aveugles (INJ), établissements publics administratifs sous la tutelle du ministère des solidarités et de la santé, sont au nombre de 5 : l'institut national des jeunes aveugles de Paris (INJA) et 4 instituts nationaux de jeunes sourds – INJ (Bordeaux, Metz, Chambéry, Paris).

Les INJ ont une longue histoire, dans la mesure où l'INJA et l'INJS de Paris ont respectivement été créés en 1784 et 1791. Leur mission est définie par un décret du 26 avril 1974⁽¹⁾ :

- contribuer au dépistage, à la prothèse ou à l'appareillage, à l'action médico-éducative précoce et postscolaire, à l'information des familles et à l'orientation de leurs enfants ;
- assurer à ceux qu'ils accueillent un enseignement, une formation professionnelle, une préparation à la vie sociale avec les moyens adaptés à leur handicap ;
- participer à la recherche.

(1) Décret n° 74-355 du 26 avril 1974 relatif à l'organisation et au régime administratif et financier des instituts nationaux des jeunes sourds et de jeunes aveugles.

Les INJ sont financés par l'assurance maladie à hauteur de 70 %, et par l'État à hauteur de 30 %. **La subvention de l'État est versée au titre du programme 157, et s'élève en 2020 à 14,49 millions d'euros.**

ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION VERSÉE AUX INJ PAR L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Année	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Subvention P157	15,60	15,90	16,18	16,60	14,49	14,49	14,49

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

La réduction de crédits observée en 2018 est expliquée, selon les documents budgétaires, par une reprise sur les trésoreries des INJ.

Toutefois, des réflexions sont en cours, à la fois autour du schéma d'évolution de la scolarisation, en vue de prendre en compte les demandes d'inclusion individuelle des élèves en milieu ordinaire⁽¹⁾, ainsi qu'autour des modalités de financement des instituts. Selon l'INJA et l'INJS de Paris, une proposition avancée consisterait à transférer l'intégralité du financement des INJ au sein de l'Assurance maladie, en assimilant ainsi les instituts à des structures médico-sociales.

Cette solution comporterait différents inconvénients, le premier étant l'effacement progressif de la dimension relative à l'enseignement spécialisé dans les modalités de pilotage des instituts. La seconde difficulté concerne la gestion interne des instituts, qui ont fourni des efforts financiers et humains ces dernières années en vue de se conformer aux exigences du décret du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique, dit « GBCP »⁽²⁾. Un transfert en direction de l'Assurance maladie signifierait une sortie des conditions fixées par ce décret, et ce seulement quelques années après la mise en conformité.

Les instituts font valoir de leur côté les bénéfices qu'aurait un rapprochement des INJ avec le ministère de l'éducation nationale, en transférant notamment la gestion des enseignants sur la mission *Enseignement scolaire*. Cette voie aurait la vertu de favoriser les mobilités pour les personnels enseignants des INJ, et d'ouvrir de nouvelles possibilités en matière de gestion des ressources humaines.

La rapporteure sera attentive aux suites données à cette réflexion concernant le mode de gestion des INJ.

(1) Cette réorientation découle des constats réalisés par l'inspection générale des affaires sociales à l'occasion de son rapport relatif aux scénarios d'évolution des instituts nationaux des jeunes aveugles et de jeunes sourds, mai 2018.

(2) Décret n°2012-246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

III. LE PROGRAMME 137 : LA SANCTUARISATION DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Le programme 137 s'inscrit dans une politique publique interministérielle visant à favoriser l'égalité entre les femmes et les hommes, notamment par la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, en renforçant l'égalité professionnelle, et par la diffusion d'une culture de l'égalité. Le programme est composé de 3 actions : l'action 21 *Politiques publiques – Accès au droit*, l'action 22 *Partenariats et innovations*, l'action 23 *Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes*. **Le programme est composé dans son extrême majorité de dépenses d'intervention (94 %) destinées à soutenir les acteurs locaux et nationaux participant à la politique de l'égalité.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	2017	2018	LFI 2019	PLF 2020
11 – <i>Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale</i>	1,87	1,87	4,39	3,71	5,51	-	-
12 – <i>Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes</i>	14,46	14,54	14,73	15,13	19,39	-	-
13 – <i>Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes</i>	1,21	1,4	0,63	0,7	0,89	-	-
Ex- Action 14	3,39	3,39	0	-	-	-	-
15 – <i>Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains</i>	2,03	2,18	2,91	2,75	3,56	-	-
21 – <i>Politiques publiques – Accès au droit</i>					-	22,41	22,41
22 – <i>Partenariats et innovations</i>					-	5,89	5,89
23 – <i>Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes</i>					-	1,56	1,53
Total	22,96	23,38	22,66	22,29	29,87	29,87	29,85

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

A. UNE BAISSÉ APPARENTE DE 25 750 EUROS ISSUE D'UNE MESURE DE PÉRIMÈTRE

Le Gouvernement avait annoncé en amont de la publication du projet de loi de finances une stabilité des crédits inscrits sur le programme 137. Aussi, les associations ont rapidement souligné, à la découverte des documents budgétaires, la baisse apparente de la dotation du programme, à hauteur de 25 750 euros. Cette réduction, bien que réduite, contrastait en effet avec les engagements pris par le Gouvernement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes, consacrée grande cause du quinquennat par le Président de la République.

Cette réduction est en réalité le fruit d'une mesure de périmètre. Les 25 750 euros concernés sont transférés au stade du projet de loi de finances vers le programme 354 *Administration territoriale de l'État*, en vue d'étendre à l'ensemble des départements d'outre-mer la mutualisation des moyens de fonctionnement courant des directions régionales aux droits des femmes (DRDFE) au sein des préfetures. Cette mutualisation a auparavant fait l'objet d'une expérimentation de deux ans en Martinique.

Le Gouvernement indique toutefois que la répartition des crédits entre les programmes 354 et 137 n'est pas arrêtée, dans la mesure où un amendement sera proposé durant l'examen du projet de loi de finances en vue de revenir sur ce transfert.

La rapporteure souligne l'importance de conserver la concentration des crédits dédiés à l'égalité entre les femmes et les hommes au sein du programme 137, car c'est un facteur de lisibilité et de transparence pour les citoyens et les acteurs impliqués dans la conduite de cette politique. La sanctuarisation des crédits est également un signal fort, en appui des engagements pris par le Gouvernement.

B. LA POLITIQUE DE LUTTE CONTRE LES VIOLENCES SEXISTES ET SEXUELLES DANS L'ATTENTE DES CONCLUSIONS DU GRENELLE

En réponse au nombre inacceptable de femmes décédées sous les coups de leur conjoint, et plus généralement à la récurrence des agressions sexistes et sexuelles, la politique de lutte contre ces violences est un axe fort porté par le programme 137.

En 2020, les crédits afférents à cette politique sont en légère baisse, passant de 11,5 millions d'euros à 11,2 millions d'euros.

Au niveau local, l'évolution des crédits fait apparaître des arbitrages budgétaires visant à favoriser les dispositifs d'accueil de jour et les lieux d'écoute, d'accueil et d'information des femmes victimes de la violence, qui sont respectivement dotés de **4,15 millions d'euros** (en hausse de 550 000 euros) et de **2 millions d'euros** (soit un doublement des crédits). À l'inverse de ces deux derniers dispositifs, dont les besoins augmentent, les référents départementaux pour les femmes victimes de violence au sein du couple voient leur enveloppe substantiellement réduite, passant de 1,3 million d'euros en 2019 à **0,1 million d'euros**. Selon le projet annuel de performance, cette baisse s'explique par la « *sous-utilisation chronique* » de ces référents.

Par ailleurs, au niveau national, le 3919 « Violences femmes info », géré et financé par la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF) fait l'objet d'un renforcement de ses moyens, dans la continuité de la politique engagée depuis 2014. **En 2020, sa dotation s'élève à 1,6 million d'euros**, soit une hausse de 0,1 million d'euros par rapport à l'exercice 2019. Cette augmentation est cohérente avec l'objectif ambitieux affiché par le Gouvernement d'atteindre un taux d'appels traités par la permanence téléphonique du 3919 de 100 % en 2020, alors qu'il est prévu d'atteindre 85 % d'appels traités en 2019.

En revanche, toujours au niveau national, la baisse à hauteur de 800 000 euros des crédits dédiés à l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS), est notable, **s'établissant en 2020 à 1,2 million d'euros**.

Cette allocation avait déjà fait l'objet de remarques de la part de la rapporteure spéciale, qui s'inquiétait des annulations récurrentes de crédits initialement dédiés au dispositif, en raison du faible nombre de bénéficiaires, et de la lente installation des commissions départementales chargées de gérer l'allocation.

C. UNE RÉALLOCATION MARGINALE DES CRÉDITS OCTROYÉS SUR LE PROGRAMME

Outre la politique de lutte contre les violences, le programme 137 porte les crédits destinés à favoriser l'accès au droit, ainsi que les dispositifs consacrés à l'égalité professionnelle et à la culture de l'égalité.

En la matière, les modifications apportées par le budget pour 2020 sont marginales. La grande majorité des enveloppes sont reconduites en 2020, à l'exception de certains changements qui demeurent circonscrits.

Est toutefois notable la progression des crédits octroyés aux espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS), anciens établissements d'information de consultation et de conseil familial (EICCF). Ces structures font l'objet d'une hausse de leurs crédits octroyés au titre du budget général de l'ordre de 270 000 euros, **pour un total de 3 millions d'euros en 2020**. Cette augmentation a pour but d'accompagner la restructuration des EVARS, touchées par une réforme de leurs missions et de leur gouvernance en vertu d'un décret du 7 mars 2018 ⁽¹⁾.

Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) font également l'objet d'un octroi de crédits supplémentaires (**+ 0,2 million d'euros, pour un total de 4,6 millions d'euros**), en vue d'accompagner la réorganisation de leurs réseaux. La présidente de la Fédération nationale des CIDFF (FNCIDFF) souligne à ce sujet un point d'attention à prendre en compte : après les difficultés financières éprouvées par certains CIDFF (notamment la liquidation des CIDFF du Tarn-et-Garonne et des Hauts-de-Seine en 2018), la réforme du réseau gagnerait à s'appuyer sur des indicateurs précis visant à objectiver les modalités de répartition des moyens. À l'inverse, une répartition uniforme des moyens des CIDFF, sans prise en compte des spécificités de chacun des territoires, pourrait menacer le modèle économique de ces derniers.

La rapporteure approuve ces remarques, et sera attentive à ce que la restructuration du réseau des CIDFF n'obère par les capacités de ces derniers à mener leur mission, qu'elle sait indispensable en vue de diffuser les informations pertinentes en matière de droits des femmes.

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

IV. LE PROGRAMME 124 : DES CHANGEMENTS DE PÉRIMÈTRE CONSIDÉRABLES À L'AUNE DE LA RÉFORME TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* porte les moyens de fonctionnement et de soutien des administrations des affaires sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Les dépenses de cabinet sont également imputées sur ce programme. Outre les dépenses de personnel, ce programme comprend les dépenses de fonctionnement courant, les dépenses immobilières, de bureautique et d'infrastructure.

En 2020, les crédits demandés pour le programme 124 s'élèvent à **1,33 milliard d'euros en AE et 1,31 milliard d'euros en CP**. En comparaison avec 2019, ces crédits sont en baisse respectivement de 8,4 %, soit 123 millions d'euros, et de 11,7 %, soit 174 millions d'euros. Cette réduction considérable doit toutefois être nuancée par les mesures de périmètres affectant le programme pour l'exercice 2020.

1. Un transfert net de 147,64 millions d'euros en AE et CP

En 2020 le programme est marqué par des transferts importants inscrits dans le contexte de la future réforme territoriale de l'État.

a. La réforme territoriale à venir

La réforme territoriale des administrations de l'État vise à consolider les réseaux « santé-social » et « travail-emploi », avec l'objectif de rapprocher « l'État social » des citoyens.

Faisant suite à une circulaire du premier ministre du 24 juillet 2018⁽¹⁾, fixant le cadre d'évolution de l'organisation des services déconcentrés de l'État en réponse au rapport *Action publique 2022*, une nouvelle circulaire du 12 juin 2019⁽²⁾ vient apporter des précisions sur la restructuration à venir.

En conséquence, selon les orientations définies par la circulaire du 12 juin 2019, un regroupement de la partie cohésion sociale des directions régionales de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) est envisagé, ainsi que sa transposition au niveau départemental. Cette réorganisation vise à concrétiser sur le terrain la création du service public de l'insertion (voir *supra*).

(1) Circulaire n° 6030/SG du premier ministre du 24 juillet 2018.

(2) Circulaire n° 6092/SG du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État.

Les objectifs fixés par la circulaire du premier ministre du 12 juin 2019 relative à la mise en œuvre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État

Les objectifs définis par la circulaire se fondent sur les conclusions de la concertation menée dans les ministères et sur le terrain *via* les préfets de région, ainsi que sur les contributions reçues à l'automne 2018 en réponse aux demandes formulées dans le cadre de la circulaire du 24 juillet 2018. Les objectifs arrêtés sont au nombre de quatre :

- désenchevêtrer les compétences de l'État, avec les collectivités territoriales, les opérateurs et les acteurs hors de la sphère publique ;
- réorganiser le réseau déconcentré de l'État pour mieux répondre aux priorités du Gouvernement ;
- gagner en efficacité en rationalisant les moyens et en favorisant les coopérations interdépartementales ;
- conférer aux responsables déconcentrés, notamment aux responsables départementaux, des pouvoirs de gestion accrus et garantir la cohérence de l'action de l'État au profit des territoires.

La partie des DRJSCSC portant les missions jeunesse et sport devrait par ailleurs rejoindre les nouvelles délégations académiques régionales sous l'égide des recteurs au sein du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse. Les modalités de mise en œuvre de cette réforme sont à ce stade toujours en discussion.

De surcroît, des secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et directions départementales interministérielles (DDI) seront mis en place en 2020. Ces différents projets ont des conséquences considérables en matière de transferts de crédits et de personnels pour le programme 124.

Dans le cadre du budget 2020, **2,8 millions d'euros** seront consacrés à accompagner sur le plan des ressources humaines les réorganisations territoriales. Ces crédits financeront également des bilans de compétence, des mesures de formation des agents, et un recours à des consultants afin de mettre en œuvre la restructuration.

b. Les conséquences budgétaires pour le programme 124

En 2020 le programme 124 fait l'objet d'un transfert sortant net de crédits s'élevant à 147,64 millions d'euros.

Les deux transferts principaux sont les suivants :

– **le transfert des 1 549 emplois** ainsi que la masse salariale correspondante, soit 121,08 millions d'euros, des conseillers techniques sportifs (CTS) à destination du programme 219 *Sport* de la mission *Sport jeunesse et vie associative* ;

– **le transfert de 246 emplois**, accompagné de 13,86 millions d’euros de crédits en titre 2, vers le programme 354 *Administration territoriale de l’État*, en vue de créer les secrétariats généraux communs aux préfetures et DDI.

À ces deux mesures de périmètre principales s’ajoutent d’autres transferts liés aux conséquences de la réforme décrite ci-dessus, avec par exemple **le transfert de 4,59 millions d’euros et de 30 ETPT** sur le programme 214 *Soutien de la politique de l’éducation nationale* du fait de la fusion entre l’inspection générale de la jeunesse et des sports (IGJS) et l’inspection générale de l’éducation nationale (IGEN), ainsi que l’inspection générale de l’administration de l’éducation nationale (IGAENR).

En neutralisant l’impact des différentes mesures de périmètre, les AE augmentent en 2020 de 2 % ⁽¹⁾ et les CP diminuent de 2 % ⁽²⁾.

2. La maîtrise des dépenses de fonctionnement et de personnel

Le programme 124, en tant que programme soutien, vise à optimiser le pilotage des moyens en générant des économies d’échelles.

À ce titre, les dépenses de fonctionnement diminuent en 2020 de 28,57 millions d’euros en CP sur le programme, pour un total de 726,29 millions d’euros en crédits de paiement. Si les mutualisations semblent porter leur fruit, en 2020, les économies notables réalisées sont également issues d’une reprise exceptionnelle et non reconductible de 20 millions d’euros sur la trésorerie des agences régionales de santé (ARS), dont le financement relève de l’action 17 du programme 124. **À ce jour, le Gouvernement n’a pas transmis les éléments chiffrés permettant de justifier cette reprise à la rapporteure spéciale.**

Dans une perspective pluriannuelle, le bilan des mutualisations réalisées sur le programme montre notamment une diminution de 12 % des CP alloués aux moyens de fonctionnement courant, de communication, d’immobilier et d’études. Seuls les crédits liés aux systèmes d’information ne suivent pas cette trajectoire et augmentent de 15 % en CP. Selon les réponses au questionnaire budgétaire, cette augmentation s’explique par la nécessité de développer les infrastructures de réseaux ainsi que les applications métiers, tout en garantissant la sécurité d’usages. En conséquence, les dépenses relatives aux systèmes d’information connaissent une nouvelle hausse de 1,2 million d’euros en 2020.

(1) En neutralisant l’impact de la mesure de périmètre, les AE en 2020 s’élèvent à 1 481,53 millions d’euros, soit une hausse de 24,75 millions d’euros.

(2) En neutralisant l’impact de la mesure de périmètre, les CP en 2020 s’élèvent à 1 453,23 millions d’euros, soit une réduction de 26,22 millions d’euros.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT RELATIFS AUX DÉPENSES DE
FONCTIONNEMENT DU PROGRAMME 124***

(en millions d'euros)

	LFI 2015	LFI 2016	LFI 2017	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Évolution 2015/2020
01 – <i>Fonctionnement des services</i>	18,7	17,4	15,8	14,9	16,3	16,1	– 14 %
11 – <i>Systèmes d'information</i>	42,1	42,9	46,1	47,3	47,3	48,5	+ 15 %
12 – <i>Affaires immobilières</i>	65,0	64,6	63,6	62,2	61,1	56,7	– 13 %
14 – <i>Communication</i>	6,7	6,7	6,2	5,7	5,6	6,5	– 3 %
16 – <i>Statistiques études et recherche</i>	10,0	10,0	10,0	9,1	9,4	9,4	– 6 %
Total dépense de fonctionnement à périmètre courant	142,5	141,5	141,6	139,2	139,5	137,2	– 4 %
Total hors systèmes d'information	100,4	98,7	95,5	91,9	92,3	88,7	– 12 %

*L'évolution est donnée à périmètre constant : les données sont retraitées au périmètre de l'année 2020.

Source : *commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire.*

Les mutualisations se poursuivront en 2020 dans le cadre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) pour l'administration centrale des ministères sociaux. L'objectif est de regrouper l'ensemble des agents des ministères sociaux dans deux bâtiments domaniaux, l'un existant à Duquesne, l'autre étant à construire à Malakoff. Le budget pour 2020 porte notamment 6 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP visant à réaliser les études préalables à ces travaux.

En matière de dépenses de personnel et de plafond d'emploi, les multiples mesures de périmètre rendent complexe une analyse à périmètre constant. En conséquence, si le plafond d'emploi a sensiblement diminué d'année en année, ce résultat n'est pas exclusivement le fait des mutualisations mais également issu des transferts d'emplois successifs entre programmes.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI DU PROGRAMME 124

(en ETPT)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	PLF 2020
Ouverts en loi de finances	11 157	10 558	10 305	10 229	10 225	9 938	9 519	7 436
Réalisation	10 726	10 570	10 326	10 137	10 070	9 858	-	-

Source : *réponses au questionnaire budgétaire.*

L'évolution du plafond d'emploi par action s'établit comme suit :

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS PAR ACTION

(en ETPT)

	LFI 2018	LFI 2019	PLF 2020	Variation 2018/2020
18 – Personnel mettant en œuvre les politiques sociales et de santé	3 376	2 895	2 856	– 520
19 – Personnel mettant en œuvre les politiques du sport, de la jeunesse, de la vie associative	3 723	3 821	2 032	+ 1 691
20 – Personnel mettant en œuvre les politiques pour les droits des femmes	194	179	161	– 33
21 – Personnel mettant en œuvre les politiques de la ville, du logement et de l'hébergement	758	735	815	+57
22 – Personnels transversaux et de soutien	1 887	1 894	1 572	– 315
Total	9 938	9 524	7 436	– 2 502

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

V. LES DÉPENSES FISCALES DE LA MISSION

Les dépenses fiscales de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* sont parmi les plus nombreuses et les plus coûteuses du budget général. La perspective d'une évaluation de certains de ces dispositifs peut ouvrir la voie à un meilleur pilotage, qui demeure à ce stade lacunaire.

A. UN COÛT DES DÉPENSES FISCALES EN LÉGÈRE BAISSÉ POUR 2020

Le tome II Voies et moyens annexé au projet de loi de finances fait apparaître une baisse relative du coût des dépenses fiscales de la mission pour l'année 2020. Malgré cette évolution, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* demeure l'une des missions du budget de l'État où les dépenses fiscales sont les plus élevées :

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

Missions	2019		2020	
	Coût en millions d'euros	Nombre	Coût en millions d'euros	Nombre
Économie	28 165	77	17 792	75
Cohésion des territoires	14 937	92	15 400	92
Solidarité	14 086	30	13 069	28
Travail, emploi	8 457	23	10 505	23
Recherche et enseignement supérieur	7 281	15	7 246	15

Source : commission des finances, d'après le tome II Voies et moyens, PLF 2019 et 2020.

Cette baisse est notamment issue de la disparition de deux dépenses fiscales : la dépense n° 730203 relative au taux de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés, et la dépense n° 730219 relative au taux de TVA de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil de personnes âgées et handicapées.

Ces dépenses ont été sorties du champ de la mission, et n'apparaissent plus dans le tome II voies et moyens. Cependant, elles sont toujours effectives en vertu de l'article 278-0 bis du code général des impôts, et ont un coût respectif de 960 millions d'euros et de 855 millions d'euros en 2019. **À ce jour, le Gouvernement n'a pas donné suite aux sollicitations de la rapporteure spéciale en vue de donner des explications quant à ce changement dans la présentation des informations budgétaires présentées aux parlementaires.**

B. L'ÉVALUATION À VENIR DU CRÉDIT D'IMPÔT FAMILLE

Le crédit d'impôt famille (CIF), prévu à l'article 244 quater F du code général des impôts, est ouvert aux entreprises imposées d'après leur bénéfice réel à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS). Il ouvre un avantage fiscal fondé sur certaines dépenses engagées par l'entreprise pour faciliter la garde des enfants de ses salariés, afin que ces derniers puissent concilier vie familiale et vie professionnelle.

Le coût du CIF s'est considérablement accru au fil des ans, passant de 45 millions d'euros en 2012 à **115 millions d'euros en 2019** selon la prévision du tome II Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2020. **Cette hausse est notamment issue de la progression du nombre de bénéficiaires, qui s'élève en 2018 à 10 874, contre 9 278 en 2012.**

L'article 7 du projet de loi de finances pour 2020 proposait un bornage dans le temps de ce crédit d'impôt en vue de son évaluation au 31 décembre 2022. Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait notamment démontré l'existence de nombreux dispositifs ⁽¹⁾ concourant au même objectif que le CIF, tel le crédit d'impôt pour garde d'enfants âgés de moins de 6 ans (n° 110203) porté par le programme 304 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Par ailleurs, à l'occasion d'une revue de dépenses en juin 2017 ⁽²⁾ l'inspection générale des finances (IGF) et l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) soulignaient la nécessité de rationaliser la dépense en établissant un plafonnement par place en établissement d'accueil.

(1) Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, Rapport de juin 2011, Annexe J, fiche n° 165 sur la dépense fiscale n° 210308.

(2) IGF et IGAS, Revue de dépenses 2017, La politique d'accueil du jeune enfant, juin 2017.

Les dispositions de l'article 7 du projet de loi de finances ont été modifiées lors de l'examen en première lecture à l'Assemblée nationale. En raison du besoin de prévisibilité des crèches privées, et face au risque de voir l'investissement des entreprises s'affaiblir en la matière, le bornage a été remplacé par une disposition prévoyant la remise d'un rapport par le Gouvernement, au plus tard le 30 septembre 2020, sur l'évaluation du crédit d'impôt famille. Ce rapport étudiera également l'utilité d'un bornage dans le temps ⁽¹⁾.

(1) Amendements n° I-2576, n° I-3080 et n° I-3081 (rect):

<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272A/AN/2576>

<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272A/AN/3080>

<http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2272A/AN/3081>

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 25 octobre 2019, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

Le compte rendu de cette réunion est disponible sur le site internet de l'Assemblée nationale ⁽¹⁾.

Suivant la recommandation de la rapporteure spéciale, la commission a adopté les crédits de la mission, après avoir adopté un amendement de crédit visant à transférer 25 750 euros en AE et en CP du programme 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative vers le programme 137 Égalité entre les femmes et les hommes, dans le but de sanctuariser les crédits alloués à la politique d'égalité entre les femmes et les hommes (amendement n° II-CF-1025).

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/15/pdf/cr-cfiab/19-20/c1920022.pdf>

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

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

Mme Sophie Cluzel, ministre, Mme Carole Bousquet Bérard, directrice de cabinet, M. Jean-Christophe Canler, chef de cabinet, M. Jean-François Lhoste, adjoint au sous-directeur de l'autonomie des personnes handicapées, Mme Corinne Vaillant, administratrice générale de la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté.

Secrétariat d'État auprès de la ministre des solidarités et de la santé

M. Adrien Taquet, ministre, Mme Baltis Mejane, cheffe de cabinet, M. Maxime Boidin, conseiller

Secrétariat d'État auprès du Premier Ministre chargé de l'égalité entre les femmes et les hommes

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

Ministère des solidarités et de la santé

Mme Virgine Lasserre, directrice générale de la cohésion sociale, Mme Hélène Furnon-Petrescu, cheffe de service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes, Mme Cécile Charbaut, adjointe à la sous-direction de l'inclusion sociale, de l'insertion et de la lutte contre la pauvreté, M. Jean-François Meira, adjoint à la sous-direction de l'enfance et de la famille, M. Jean-François Lhoste, adjoint à la sous-direction de l'autonomie des personnes handicapées et des personnes âgées, M. Sébastien Maria, adjoint sous-directeur des affaires financières et de la modernisation

Ministère de l'Action et des Comptes publics – direction de la législation fiscale

M. Christophe Pourreau, directeur, M. Sébastien Catz, chef du bureau chiffrage, M. Guillaume Bouyt, chef du bureau de coordination des projets de textes législatifs et réglementaires, M. François Lecornet, chef de section chiffrage

Ministère de l'Action et des Comptes publics – direction du budget

Mme Marie Chanchole, sous-directrice de la 6^e sous-direction, M. Fabien Pérus, chef du bureau Solidarité et insertion, Mme Charlotte Legresy

Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) :

M. Vincent Mazauric, directeur général, Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d'administration de la Cnaf, Mme Patricia Chantin, responsable relations parlementaires, M. Frédéric Marinacce, directeur général délégué, chargé des politiques familiales et sociales.

Institut national de jeunes sourds (INJS)

Mme Élodie Hemery, directrice, M. Denis Hennequin, secrétaire général

Institut national des jeunes aveugles (INJA) :

M. Xavier Dupont, directeur

Groupement d'intérêt public enfance en danger (GIPED)

Mme Michèle Berthy, présidente du GIPED et vice-présidente du Val d'Oise, Mme Violaine Blain, directrice générale du GIPED, M. Jérôme Vicente, directeur administratif et financier

Fédération Nationale des Centres d'Information sur les Droits des Femmes et des Familles (FNCIDFF)

Mme Annie Guilberteaud, directrice générale

Interfédération pour la protection juridique des majeurs

M. Chamson Hadeel, délégué général, Fédération nationale des associations tutélaires (FNAT)

Mme Anne Lebas de Lacour, chargée de mission protection juridique, Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales, et de leurs amis (UNAPEI)

M. Philippe Morin, directeur général, Union nationale des associations familiales (UNAF)

M. Antoine Trédez, consultant

Chambre nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs

Mme Annie Gozard, présidente

NEXEM

Mme Marie Aboussa, directrice du pôle « Gestion des Organisations », Mme Aurélie Sabatier, chargée des relations institutionnelles

**ANNEXE :
COMPARAISONS DES SUBVENTIONS NATIONALES 2017-2019 SUR
LE PROGRAMME 137**

(en euros)

Bénéficiaires	Montant 2017	Montant 2018	Montant prévu 2019	Nature de la subvention
FNCIDFF	1 280 000	1 280 000	1 310 000	convention annuelle
MFPP	272 000	372 000	272 000	convention annuelle
FNSF (plateforme téléphonique 3 919)	1 445 000	1 621 228	1 685 000	CPO 2017- 2019
<i>Sous total "grands réseaux"</i>	2 997 000	3 273 228	3 267 000	
100 000 entrepreneurs	5 000	20 000	25 000	convention annuelle
ADIE		20 000	20 000	convention annuelle
AFFDU			10 000	convention annuelle
AFIFF	30 000			CPO 215 2017
ALC	220 000	220 000	220 000	convention annuelle
AMEPE	1 600		-	convention annuelle
Amicale du nid	80 000	80 000	80 000	convention annuelle
Assemblée des femmes	2 000	2 000	0	
AVFT	235 000	235 000	235 000	CPO 2017 2019
CCEM	60 000	60 000	75 000	convention annuelle
Centre audiovisuel S. de Beauvoir	0	20 000	22 000	convention annuelle
CFCV	312 500	472 500	372 500	convention annuelle
Club omnisport Courcouronne		5 000	10 000	convention annuelle
CNFF		5 000		convention annuelle
Droits d'urgence		10 000		convention annuelle
Elles aussi		6 500	10 000	convention annuelle
Elles bougent		20 000	20 000	convention annuelle
Empow'her		10 000	20 000	convention annuelle
En avant toutes		30 000	20 000	convention annuelle

Excisions, parlons-en !	5 000	20 000	20 000	convention annuelle
FASTT		30 000	-	convention annuelle
Fed° Les Premières (ex Fed° pionnières)	10 000	10 000	10 000	convention annuelle
Fedelima		15 000	-	convention annuelle
Femmes et Maths			10 000	convention annuelle
Femmes et des Territoires			30 000	convention annuelle
Femmes mixité sport	5 000			convention annuelle
Femmes pour le dire, femmes pour agir		10 000	10 000	convention annuelle
Femmes solidaires	40 000	40 000	50 000	convention annuelle
Femmes solidaires (hors CPO)		8 000	-	convention annuelle
Fondation des Femmes	10 000		13 000	convention annuelle
Forces femmes		25 000	25 000	convention annuelle
Forum femmes Méditerranées		10 000	10 000	convention annuelle
France active	42 000	42 000	30 000	convention annuelle
France initiative	8 000		-	convention annuelle
GAMS	42 000	82 000	82 000	CPO 2017 2019
Genre et ville		10 000	20 000	convention annuelle
Je, tu, il		30 000	20 000	convention annuelle
Les internettes			12 000	convention annuelle
Maison des femmes Colette		6 000	-	
Mouvement du nid	150 000	300 000	220 000	convention annuelle
Mouvement HF		5 000	10 000	convention annuelle
Social Builder	10 000	10 000	10 000	convention annuelle
Tout en très court (ex pandora)	10 000	10 000	10 000	convention annuelle
V.idéaux	5 000	5 000	10 000	convention annuelle
Vacances ouvertes		20 000	-	
Voix de femmes	20 000	20 000	20 000	CPO 2017 2019
(Wi-Filles) devenu BECOMTECH		20 000	30 000	convention annuelle
Fédération syndicale des familles monoparentales			10 000	convention annuelle
AFEV			10 000	convention annuelle
OPE			15 000	convention annuelle

Total subventions nationales	1 303 100	1 944 000	1 826 500	
ACTION 21 - Politiques publiques - Accès aux droits	4 300 100	5 217 228	5 093 500	
AAP VSTT national - ANACT		50 000	-	
AAP VSTT national - MEDEF		50 000	-	
AAP VSTT national - OPCALIA		100 000	-	
ANEF		10 000	-	
ANSA		60 000	38 000	convention annuelle
Fondation Scelles			8 550	convention annuelle
Résonantes (Appli violences)			100 000	convention annuelle
Asso Laboratoire de l'égalité		10 000	30 000	convention annuelle
BPW France		5 000	10 000	convention annuelle
Centre Hubertine Auclert	30 000	50 000	0	
CLEF	22 000	22 000	20 000	convention annuelle
Étude "Mères célibataire" - AAP - FNSP/OFCE		40 000	-	
Étude "Mères célibataire" - AAP - UNIVERSITÉ LORRAINE/2L2S		20 000	-	
Étude "Mères célibataire" - OPE		25 000	-	
Film - Ens ctre la Gynophobie (Lisa Azuelos - "Yo love")		15 000	-	
Film - La générale de production		30 000	-	
SKP Productions (Podcast)			20 000	convention annuelle
Handsaway		20 000	10 000	convention annuelle
Open Mentoring Network			30 000	
IMC - Gisèle Szyszczak	4 000	20 000	-	
INED - étude violence Nouvelle-Calédonie		30 000	-	
INED - Virage DOM	100 000	100 000	100 000	CPO 2017 2019
CNRS Gis Genre (Institut du genre)			10 000	convention annuelle
Les amis du Mage		8 000		
Ligue de l'Enseignement			15 000	convention annuelle
UR CIDFF Occitanie			10 000	convention annuelle
ANCIC (association nationale centre IVG et contraception)			10 000	convention annuelle
Osez le féminisme			10 000	convention annuelle
Maydé			20 000	convention annuelle
Aware			10 000	convention annuelle
Fabrique de la danse			10 000	convention annuelle
Fondation Alice Millat			10 000	convention annuelle

Femmes et cinéma			10 000	convention annuelle
Liberté aux joueuses			10 000	convention annuelle
Alter Ego			25 000	convention annuelle
Adéquation			12 000	convention annuelle
Prix du Harcèlement sexiste et sexuel - collègue	2 000		-	
Prix du Harcèlement sexiste et sexuel - Lycée Pro	2 000		-	
Prix Simone Veil			50 000	convention annuelle
ACTION 22 Partenariats et innovations	160 000	665 000	578 550	
Total	4 460 100	5 882 228	5 672 050	

Source : réponses au questionnaire budgétaire.