

N° 468

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DIX-SEPTIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 19 octobre 2024.

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 2025** (n° 324),

PAR M. CHARLES DE COURSON,
Rapporteur général
Député

ANNEXE N° 43

SOLIDARITÉS, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Rapporteuse spéciale : MME PERRINE GOULET

Députée

SOMMAIRE

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	7
DONNÉES CLÉS	11
INTRODUCTION	13
I. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES</i> : DES POLITIQUES PUBLIQUES SANCTUARISÉES	14
A. DES BESOINS DE FINANCEMENT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ EN BAISSSE POUR 2025	16
B. DES BESOINS ANTICIPÉS À LA HAUSSE POUR LE FINANCEMENT DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE RECENTRALISÉ	17
1. La recentralisation du RSA et du RSO dans certaines collectivités d'outre-mer ...	18
2. L'expérimentation de la recentralisation du RSA	18
a. Le cadre légal de l'expérimentation	18
b. L'expérimentation dans les départements métropolitains	19
C. DES RÉSULTATS EN HAUSSE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA PRIME D'ACTIVITÉ ET AU RSA	21
D. L'AVANCÉE DU PROJET DE SOLIDARITÉ À LA SOURCE	22
E. L'ACCROISSEMENT DES MOYENS DÉDIÉS AU PACTE DES SOLIDARITÉS	23
F. LA NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE	28
1. La hausse attendue des moyens pour l'accueil des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements	28
2. Une diminution inacceptable des crédits destinés à la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance	29
3. Le nécessaire renforcement des moyens des unités d'accueil pédiatrique enfant en danger (UAPED)	30
4. La politique des 1 000 premiers jours : un budget stabilisé, un pilotage à renforcer	32
5. Le Groupement d'intérêt public (GIP) France enfance protégée (FEP) : une gouvernance en cours de consolidation	32

6. Les autres remboursements aux départements en lien avec la protection de l'enfance.....	35
G. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE POLITIQUE PRIORITAIRE À NOUVEAU RENFORCÉE	36
1. FranceAgriMer : une subvention pour charges de service public en légère progression	37
2. Le lancement du FSE +.....	38
3. La montée en charge du programme « <i>Mieux manger pour tous</i> »	38
H. LES AUTRES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME.....	43
1. Les aides exceptionnelles de fin d'année.....	43
2. La protection juridique des majeurs.....	43
3. Les allocations et dépenses d'aide sociale.....	44
4. L'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine	44
II. LE PROGRAMME 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE : DES DÉPENSES D'ALLOCATIONS AUX ADULTES HANDICAPÉS TRÈS DYNAMIQUES	45
A. L'AAH : ENTRE REVALORISATION, AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DÉCONJUGALISATION DU MODE DE CALCUL.....	46
1. Une allocation réformée et revalorisée	46
2. La déconjugalisation de l'AAH : une réforme bienvenue dont les prévisions budgétaires se fiabilisent progressivement.....	48
B. DES EFFORTS QUI SE POURSUIVENT POUR INCLURE LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS L'EMPLOI	49
1. La nécessité de reconduire le FATESAT et de contribuer au financement de la complémentaire santé obligatoire	49
2. La montée en charge de l'emploi accompagné et de l'aide à l'embauche des personnes en situation de handicap	52
3. Le renforcement bienvenu des moyens de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance.....	53
III. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DES CRÉDITS POURSUIVANT LEUR TRAJECTOIRE À LA HAUSSE.....	54
A. DES MOYENS RENFORCÉS POUR LUTTER CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES	55
1. Un soutien maintenu aux victimes de violences et aux associations accompagnatrices	55
a. Des crédits pour renforcer l'accueil et l'écoute.....	55
b. Le pack nouveau départ : une initiative à généraliser.....	57
2. La forte croissance des financements liés à l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales	58

B. LA SORTIE DE LA PROSTITUTION : UNE POLITIQUE PUBLIQUE RÉCENTE POURSUIVANT SON DÉPLOIEMENT	59
1. Le parcours de sortie de prostitution : une mise en place progressive.....	59
2. L'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle : une progression encore insuffisante du nombre de bénéficiaires.....	61
C. L'ACCÈS AUX DROITS ET L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE : DES CRÉDITS RECONDUITS	62
1. Un effort budgétaire maintenu au profit des centres d'information sur les droits des femmes et des familles.....	62
2. L'information en matière de santé sexuelle et les actions en faveur de l'égalité professionnelle	63
IV. LES DÉPENSES FISCALES : UN ENJEU MAJEUR POUR LA MISSION	64
EXAMEN EN COMMISSION	67
ANNEXE	95
CONTRÔLE DES UNITÉS D'ACCUEIL PÉDIATRIQUE ENFANCE EN DANGER (UAPED).....	95
I. DES UNITÉS VISANT À RECUEILLIR DANS LES MEILLEURES CONDITIONS LA PAROLE DE L'ENFANT VICTIME	96
II. UN DISPOSITIF EN COURS DE DÉPLOIEMENT, MAIS AVEC DE FORTS CONTRASTES TERRITORIAUX, AU DÉTRIMENT DES ENFANTS VICTIMES	97
III. UN FINANCEMENT DES UAPED À PÉRENNISER TOUT EN LE RÉFORMANT AFIN QU'IL RÉPONDE D'AVANTAGE AUX BESOINS LOCAUX.....	100
IV. UN PILOTAGE NATIONAL ET LOCAL PARFOIS DÉFAILLANT POUVANT PORTER PRÉJUDICE À L'ENFANT VICTIME.....	103
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE	107

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, **31 % des réponses relatives à la mission étaient parvenues à la commission des finances**. Ce taux de réponse, particulièrement bas, est **anormal** pour la rapporteure spéciale, même en tenant compte du dépôt tardif du projet de loi de finances (PLF). **Elle attend des services concernés qu'ils respectent la loi organique précitée et qu'ils améliorent nettement ce taux de réponse lors du prochain PLF.**

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE LA RAPPORTEUSE SPÉCIALE

En 2025, la mission connaît un important changement de périmètre : le programme 124, qui portait pour plus d'1,2 milliard d'euros les moyens supports des ministères sociaux, est supprimé et ses crédits sont désormais intégralement rattachés à la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*.

En neutralisant ce transfert, les crédits demandés pour la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à 30,4 milliards d'euros, en augmentation de plus de 2 % par rapport à 2024. Elle est même un peu supérieure à 3 % si l'on tient compte des annulations de crédits intervenues en février 2024.

Cette préservation des crédits en faveur des plus vulnérables est à saluer dans le contexte financier actuel.

• Le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*

S'agissant des dépenses dites « de guichet », la rapporteure spéciale relève que le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité devrait se maintenir en 2025 à 4,57 millions. Pour autant, la dépense s'élèverait à 10,3 milliards d'euros, soit une diminution d'1,5 % par rapport à 2024, du fait de l'anticipation d'une baisse des indus consécutive à la mise en œuvre de la solidarité à la source.

Les crédits destinés au financement du RSA recentralisé atteindraient au total plus de 1,7 milliard d'euros, en augmentation de 147,6 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2024. Ceux dédiés à la protection juridique des majeurs augmenteraient de plus de 4 % pour atteindre 893 millions d'euros, du fait notamment d'une hausse prévisionnelle du nombre de mesures de protection prononcées par le juge de tutelles, s'élevant à 523 000 en 2024.

S'agissant des autres types de dépenses, la rapporteure spéciale constate, tout d'abord, que la stratégie de prévention et de protection de l'enfance verrait ses crédits diminuer de 20 millions d'euros, pour s'établir à 120 millions d'euros, soit le niveau des crédits consommés en 2024. Cette baisse va contrarier la montée en puissance des chantiers prioritaires contractualisés avec les départements, visant notamment à éviter autant que possible le placement d'enfants à l'ASE. En conséquence, elle a défendu un amendement, adopté par la commission, pour restaurer les crédits de cette stratégie à leur hauteur de 2024.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale a évalué cette année les unités d'accueil pédiatrique enfance en danger (UAPED) dont le financement par le programme 304 de 7,4 millions d'euros est reconduit comme en loi de finances initiale pour 2024. Le rapport qu'elle a rédigé, annexé à ce rapport spécial, fait état de dysfonctionnements, notamment sur le pilotage du dispositif au niveau

national et local, auxquels elle propose de remédier. Au regard de l'utilité de ces structures unanimement reconnues pour recueillir la parole de l'enfant en danger, elle a déposé un amendement, adopté en commission, pour en renforcer les moyens.

Le Pacte des Solidarités serait doté d'un budget de 253,6 millions d'euros, soit 63 millions d'euros de plus que pour 2024. À titre d'exemple, le programme 304 permettra de poursuivre : la distribution des petits-déjeuners à l'école en outre-mer, le dispositif « Pass' colo » ou encore la lutte contre la précarité menstruelle pour 7,9 millions d'euros, soit une augmentation de 2,5 millions d'euros par rapport à 2024.

Enfin, le programme « Mieux manger pour tous », désormais inclus dans le Pacte des Solidarités, bénéficierait d'un total de 80 millions d'euros, ce qui correspond à une hausse de 10 millions d'euros par rapport à 2024.

● **Le programme 157 *Handicap et dépendance***

Un montant de plus de 14,3 milliards d'euros est demandé pour les dépenses d'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit une progression de 658 millions d'euros par rapport à 2024. L'augmentation de cette dépense dite « de guichet », est portée par la progression du nombre de bénéficiaires. La mesure de déconjugalisation de l'AAH engendrera une dépense estimée à 300 millions d'euros en 2025, comme en 2024, soit 200 millions d'euros de moins que prévu du fait d'un moins grand nombre d'entrées de bénéficiaires qu'anticipé lors de l'adoption de la réforme en 2023.

S'agissant des ESAT, la rapporteure spéciale a déposé un amendement, adopté par la commission, pour reconduire le fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT, qui s'était révélé très positif pour les moderniser

● **Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes***

Le programme 137 est marqué par une nouvelle hausse des crédits qui s'explique essentiellement par l'abondement de plus de 56 % de l'aide universelle d'urgence créée par la loi du 28 février 2023. Les dotations des autres dispositifs de ce programme sont reconduites en 2025. Elle a déposé un amendement, adopté par la commission, pour renforcer les moyens des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) ainsi que les accueils de jour destinés aux femmes victimes de violences.

La commission a **rejeté** le projet de budget de la mission, suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale. En effet, alors qu'initialement celle-ci accueillait favorablement le volet du PLF relatif à la mission, plusieurs amendements relevant du projet de loi de financement de la Sécurité sociale (PLFSS) ont été adoptés en commission. En outre, en sa qualité de rapporteure spéciale, elle se doit d'être garante du respect du budget de la mission. Or, les crédits des amendements adoptés avaient atteint des montants déraisonnables.

DONNÉES CLÉS

PLF 2025 : ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES À PÉRIMÈTRE CONSTANT

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025	LFI 2024	PLF 2025	Évolution 2024-2025
Programme Inclusion sociale et protection des personnes (304)	14 283,9	14 261,8	- 0,2 %	14 285,1	14 262,9	- 0,2 %
Programme Handicap et dépendance (157)	15 381,8	16 030,4	4,2 %	15 381,8	16 025,6	4,2 %
Programme Égalité entre les femmes et les hommes (137)	77,4	85,1	10 %	77,4	85,1	10 %
Programme Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales (124)	1 257,9	/	- 100 %	1 354,7	/	- 100 %
Total (P124 exclu)	29 743,1	30 377,2	2,1 %	29 744,2	30 373,6	2,1 %

Source : commission des finances d'après la LFI 2024 et le projet de loi de finances pour 2025.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

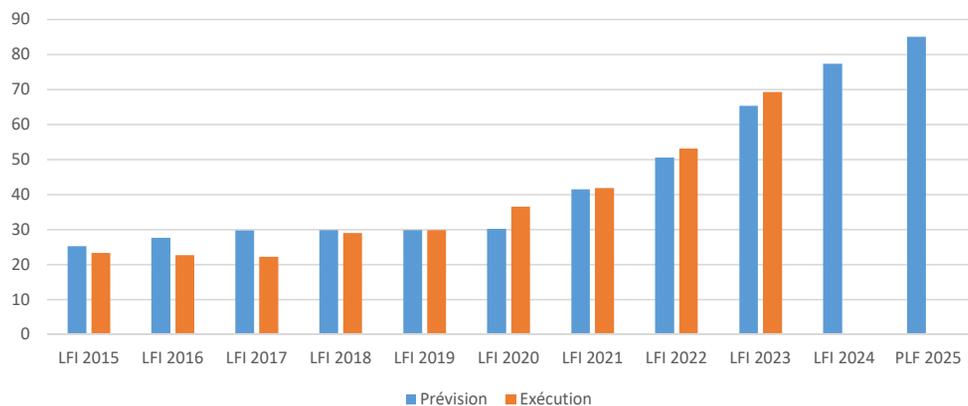
(en millions d'euros)

	LFI 2019	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Variation 2025/2024	
11 – Prime d'activité et autres dispositifs	9 435,1	12 404	12 671,0	12 482,6	- 188,4	- 1,5 %
13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentation	0,7	8,9	18,4	22,2	3,8	20,4 %
14 – Aide alimentaire	51,6	118,1	144,5	147,4	2,8	2,0 %
15 – Qualification en travail social	5,7	5,5	7,1	7,2	0,0	0,4 %
16 – Protection juridique des majeurs	668,8	825,6	857,6	893,2	35,6	4,2 %
17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	156,1	331,3	344,0	418,9	74,8	21,7 %
18 – Aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS)	0,2	0,9	0,7	1,2	0,5	71,8 %
19 – Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes	151	256,9	-	-	-	-
21 – Allocations et dépenses d'aide sociale	-	36	36,0	36,6	0,6	1,6 %
23 – Pacte des Solidarités	-	-	205,7	253,9	48,1	23,4 %
Total	10 767,1	13 987	14 285,1	14 262,9	- 22,1	- 0,2 %

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

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

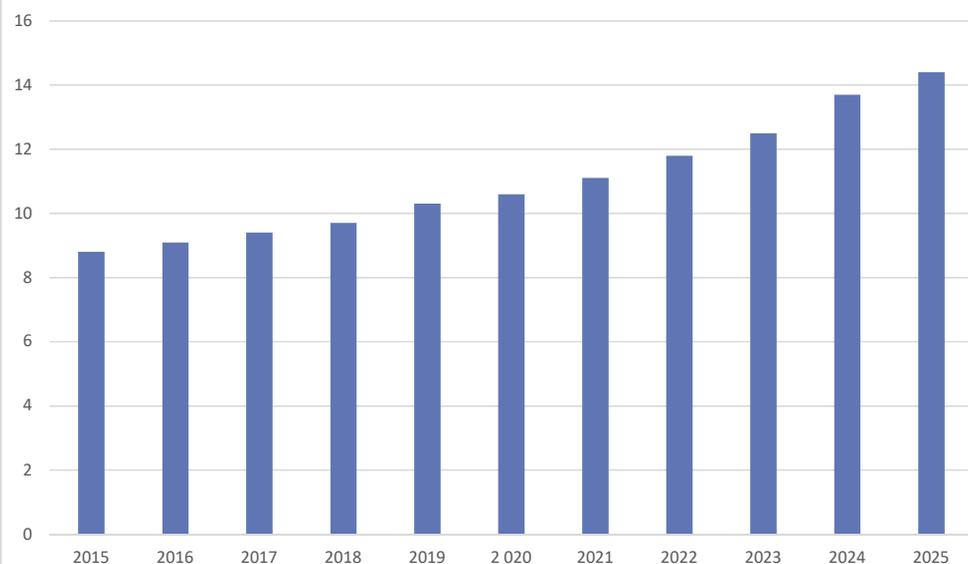
(en millions d'euros)



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

ÉVOLUTION DE LA PRÉVISION DE DÉPENSE AFFÉRENTE À L'AAH

(en milliards d'euros)



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

INTRODUCTION

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* finance les politiques en faveur des travailleurs aux revenus modestes, des enfants, des familles vulnérables, des personnes dépendantes ou en situation de handicap, de l'égalité entre les femmes et les hommes ainsi que de la lutte contre les violences faites aux femmes ⁽¹⁾.

Avec 30,4 milliards d'euros en crédits de paiements (CP), cette mission représente **9 % des crédits du budget général** ⁽²⁾ demandés en 2025. Ces crédits financent presque intégralement des dépenses d'intervention, dites de « guichet ».

Définition des dépenses dites « de guichet »

« Les dépenses de guichet correspondent à des dépenses d'intervention versées automatiquement dès lors que le bénéficiaire en fait la demande et remplit les conditions définies par des textes législatifs ou réglementaires pour leur octroi (allocation pour adultes handicapés, prime d'activité, aides personnelles au logement, bourses sur critères sociaux). Ces dépenses, qui représentent environ un quart des crédits du budget général de l'État, [...] sont relativement dynamiques en raison d'un double effet :

- « en volume, le nombre de bénéficiaires évolue spontanément, notamment sous l'effet de la démographie de la population concernée, par exemple en fonction des évolutions du contexte socio-économique ;
- « en valeur, ces prestations sont, pour certaines d'entre elles, revalorisées chaque année et indexées par exemple en fonction de l'inflation ou sous l'effet de revalorisations exceptionnelles ».

Source : ministère en charge du budget et des comptes publics.

Depuis 2020, la mission budgétaire joue un rôle essentiel d'amortisseur de la crise sanitaire et sociale, avec des ouvertures de crédits significatives à destination des plus démunis. Les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèveraient à **30,4 milliards d'euros en CP en 2025, soit une augmentation de plus de 35 % par rapport à 2019** (22,4 milliards en CP à périmètre constant 2025 ⁽³⁾). Ces moyens supplémentaires ont contribué sur la période au financement d'un certain nombre de dispositifs, en particulier la **recentralisation du revenu de solidarité active, l'obligation de prise en charge**

(1) Les moyens de fonctionnement et de soutien aux politiques publiques des administrations centrales et des cabinets du champ « Santé et solidarité » et du champ « Travail et emploi » étaient depuis 2018 portés par le programme 124 Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales de la mission. En 2025, ce programme 124 sera intégré au sein du programme 155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail rattaché à la mission Travail et emploi afin de constituer un programme support unique pour les ministères sociaux, ces derniers partageant déjà un secrétariat général.

(2) 336,7 milliards d'euros de crédits budgétaires hors contributions directes de l'État au CAS Pensions.

(3) C'est-à-dire en excluant de la LFI 2019 les 1,5 milliard d'euros de crédits du programme 124.

des jeunes majeurs à l'aide sociale à l'enfance ou encore la **déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés**, intervenue le 1^{er} octobre 2023. Des crédits supplémentaires bénéficieront, en outre, en 2025, aux politiques menées en faveur de **l'égalité entre les femmes et les hommes** et au secteur de **l'aide alimentaire**.

En 2025, la mission connaîtrait un changement de périmètre notable. Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*, qui portait les moyens supports des ministères sociaux, serait supprimé, ses crédits étant désormais intégralement rattachés à la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux* au sein d'un nouveau programme support intitulé *Soutien des ministères sociaux*.

En neutralisant ce transfert, les moyens de la mission pour 2025 seraient **en légère hausse d'un peu plus de 2 % en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) par rapport à la loi de finances initiale (LFI) 2024, et même d'un peu plus de 3 %** en tenant compte des annulations de crédits intervenues en février 2024 sur cette mission.

Dans un contexte budgétaire difficile, cette croissance supérieure à l'évolution générale des dépenses budgétaires pour 2025 est à saluer. Pour une part, cette augmentation se doit, certes, à l'évolution automatique des dépenses dites « de guichet ». Mais elle traduit aussi la poursuite des efforts de l'État pour lutter contre les inégalités et la précarité, notamment alimentaire, au profit des personnes les plus vulnérables.

I. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES : DES POLITIQUES PUBLIQUES SANCTUARISÉES

La dotation pour le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* s'élèverait à 30 377,2 millions d'euros en AE et 30 373,6 millions d'euros en CP. Le programme représente 46,7 % du total des crédits demandés pour la mission en 2025. La quasi-intégralité de ces crédits relève de dépenses d'intervention dites « de guichet » (prestations, aide à la vie familiale et sociale ou encore protection juridique des majeurs).

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

(en millions d'euros)

	LFI 2019	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Variation 2025/2024	
11 – Prime d'activité et autres dispositifs	9 435,1	12 404	12 671,0	12 482,6	– 188,4	– 1,5 %
13 – Ingénierie, outils de la gouvernance et expérimentation	0,7	8,9	18,4	22,2	3,8	20,4 %
14 – Aide alimentaire	51,6	118,1	144,5	147,4	2,8	2,0 %
15 – Qualification en travail social	5,7	5,5	7,1	7,2	0,0	0,4 %
16 – Protection juridique des majeurs	668,8	825,6	857,6	893,2	35,6	4,2 %
17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	156,1	331,3	344,0	418,9	74,8	21,7 %
18 – Aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS)	0,2	0,9	0,7	1,2	0,5	71,8 %
19 – Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes	151	256,9	–	–	–	–
21 – Allocations et dépenses d'aide sociale	–	36	36,0	36,6	0,6	1,6 %
23 – Pacte des Solidarités	–	–	205,7	253,9	48,1	23,4 %
Total	10 767,1	13 987	14 285,1	14 262,9	– 22,1	– 0,2 %

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

Au total, les crédits du programme auront progressé de plus de 32 % depuis 2019, principalement du fait de la montée en charge de la prime d'activité.

Par ailleurs, la rapporteure spéciale relève que le schéma de fin de gestion pour 2024 prévoit de porter les crédits du programme 304 à 14,3 milliards d'euros en AE et 14,4 milliards d'euros en CP ⁽¹⁾.

(1) Il est en effet prévu que les 13,7 milliards d'euros en AE et 13,8 milliards d'euros en CP de crédits disponibles avant schéma de fin de gestion, seront abondés de 598 millions d'euros en AE et 596 millions d'euros en CP, issus d'un dégel de 539,6 millions d'euros en AE et CP, d'une annulation en LFG de 1,7 million d'euros (crédits de titre 2 de l'action 15 du programme) et d'une ouverture en LFG de 60,4 millions d'euros en AE et 58,2 millions d'euros en CP (crédits hors titre 2).

A. DES BESOINS DE FINANCEMENT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ EN BAISSÉ POUR 2025

L'effectif des foyers bénéficiaires de la prime d'activité a connu une croissance très dynamique dès la mise en place de la prime entre janvier et juillet 2016. Les effectifs ont ensuite connu une forte croissance de janvier 2019 jusqu'en mars 2020, sous l'effet de la mise en œuvre de la revalorisation exceptionnelle et de l'élargissement de la prime d'activité en application de la loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018 portant mesures d'urgence économiques et sociales.

À partir de 2020, la tendance s'est ralentie du fait de la crise sanitaire. L'année 2020 a ainsi été marquée par une croissance tendancielle des dépenses et des effectifs inférieurs à ce qu'elle était au cours des années précédentes en raison du ralentissement de l'activité économique lié à la crise sanitaire.

Les effectifs de foyers bénéficiaires de la prime d'activité étaient repartis à la hausse depuis 2021 sous l'effet de la reprise économique et avaient atteint en septembre 2022 un pic de 4,68 millions de foyers.

- Au deuxième trimestre 2024, le nombre de foyers bénéficiaires de la prime d'activité était estimé par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) à 4,42 millions, soit une baisse de 3,4 % par rapport au deuxième trimestre 2023 (soit 155 000 de moins), avec une diminution de 28 000 foyers par rapport au premier trimestre 2024. L'ensemble des configurations familiales (personne seule, seule avec enfants, couple sans enfant, couples avec enfant (s)) étaient concernées par cette baisse. Les couples avec enfant(s) contribuaient le plus à la décroissance des dépenses.

PROFIL DES BÉNÉFICIAIRES DE LA PRIME D'ACTIVITÉ AU 2^{ÈME} TRIMESTRE 2024



Source : Caisse nationale des allocations familiales.

- La prime d'activité occupe une place importante dans l'équilibre général du programme 304 avec 72,3 % des crédits demandés. **En 2025, un montant de 10,3 milliards d'euros est prévu au titre de ces dépenses, contre 10,4 milliards d'euros en LFI 2024.** Cette prévision de dépenses se fonde sur :

- les effectifs qui atteindraient 4,57 millions de foyers ;
- la revalorisation légale au 1^{er} janvier 2025 établie au vu des dernières hypothèses d’inflation ;
- les frais de gestion versés à la CNAF et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) ;
- les conséquences de la mise en œuvre de la première étape de la solidarité à la source sur la baisse des indus (voir *infra*). L’utilisation automatique à compter du 1^{er} mars 2025 des données transmises par les employeurs et les organismes de protection sociale pour préremplir les déclarations trimestrielles de ressources des allocataires du RSA et de la prime devrait en effet fiabiliser le calcul du droit.

B. DES BESOINS ANTICIPÉS À LA HAUSSE POUR LE FINANCEMENT DU REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE RECENTRALISÉ

Après la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) et du revenu de solidarité outre-mer (RSO) dans certaines collectivités d’outre-mer, le Gouvernement a proposé aux départements de participer à une expérimentation visant à recentraliser le financement du RSA en France métropolitaine. **Les compétences d’orientation et d’accompagnement demeurent des compétences des départements.**

En 2025, les crédits demandés pour le financement du RSA de l’ensemble des départements concernés par la recentralisation s’élèvent à **1 706,5 millions d’euros**, soit une augmentation de 147,7 millions d’euros par rapport à 2024.

ÉVALUATION PRÉVISIONNELLE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES AFFÉRENTS AU RSA RECENTRALISÉ

(en millions d’euros)

Département	LFI 2024	PLF 2025		
	2024	2025	2026	2027
Ariège	38,3	40,2	40,5	39,5
Pyrénées-Orientales	151,2	171,0	176,8	177,2
0Seine-Saint-Denis	534,5	594,7	601,9	591,1
Guyane	164,8	187,5	188,7	184,3
La Réunion	658,2	696,8	701,2	684,8
Mayotte	11,8	16,2	16,3	16,0
Total	1 558,8	1 706,5	1 725,5	1 693

Source : Direction générale de la cohésion sociale.

1. La recentralisation du RSA et du RSO dans certaines collectivités d'outre-mer

L'action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs* du programme 304 retrace notamment les crédits alloués au financement du RSA recentralisé ⁽¹⁾. En 2025, le RSA recentralisé dans les collectivités d'outre-mer concernées par l'expérimentation représente une dépense de 900,5 millions d'euros contre 834,8 millions d'euros en LFI 2024.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, **l'exercice de la compétence RSA en Guyane et à Mayotte est recentralisé** ⁽²⁾. Les dispositions de la loi de finances initiale pour 2020 ont étendu la recentralisation du RSA au **département de La Réunion à compter du 1^{er} janvier 2020** ⁽³⁾ et ont procédé à la recentralisation du RSO dans ce même département et de manière rétroactive, en **Guyane et à Mayotte**.

Dans le cadre de cette expérimentation d'une durée de cinq ans, l'instruction administrative, l'attribution, l'examen des réclamations et des recours contentieux relatifs à la prestation, le contrôle administratif et le financement sont assurés par les caisses d'allocations familiales (CAF) et les caisses de la Mutualité sociale agricole pour le compte de l'État.

En contrepartie de la reprise du financement du RSA par l'État, les collectivités s'engagent à renforcer leur action dans l'accompagnement social ou socioprofessionnel des bénéficiaires, au travers, notamment, d'une convention conclue avec le représentant de l'État dans le département.

2. L'expérimentation de la recentralisation du RSA

a. Le cadre légal de l'expérimentation

● **La loi de finances pour 2022** a prévu en son article 43 la **possibilité de recentraliser le RSA à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2026**. La recentralisation porte sur trois domaines :

– **l'instruction administrative et la décision d'attribution du RSA et revenu de solidarité outre-mer (RSO)**. Ce pouvoir n'est pas délégué directement à l'État, mais est exercé en son nom par l'intermédiaire des directeurs de CAF et de caisses de mutualité sociale agricole (MSA) ;

– **le contrôle administratif et le recouvrement des indus ;**

– **le financement de la prestation.**

(1) *L'action n° 11 du programme 304 finance la prime d'activité à titre principal, mais également les aides exceptionnelles de fin d'année, le RSA jeunes et le RSA recentralisé.*

(2) *Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.*

(3) *Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.*

● **Les critères d'éligibilité des départements à l'expérimentation de la recentralisation du RSA sont les suivants :**

– un reste à charge de RSA (soit le montant de la dépense non couverte par les ressources perçues par le département au titre de la compensation de l'exercice de la compétence RSA) par habitant particulièrement élevé ;

– une proportion de bénéficiaires du RSA significativement supérieure à la moyenne nationale ;

– un revenu par habitant significativement plus faible que la moyenne nationale.

● En contrepartie de la reprise du financement du RSA par l'État, **les collectivités doivent s'engager à renforcer leur action dans l'accompagnement social ou socioprofessionnel des bénéficiaires du RSA.**

Un décret du 5 février 2022 ⁽¹⁾ a repris les dispositions déjà applicables dans les collectivités d'outre-mer qui ont fait le choix de la recentralisation. Concrètement, une convention, signée entre le préfet et le président du conseil départemental, détermine « *les objectifs souscrits par le département en vue de renforcer, sur la durée de l'expérimentation, l'accompagnement des bénéficiaires du RSA* ». **L'atteinte de ces objectifs par le département est évaluée à l'aune d'indicateurs de moyens et de résultats établis en annexe de la convention.**

b. L'expérimentation dans les départements métropolitains

En 2025, les crédits destinés au financement du RSA recentralisé dans les départements métropolitains s'élèvent à 805,9 millions d'euros contre 724 millions d'euros en LFI 2024 (+ 11,3 %). La Seine-Saint-Denis a conclu un accord avec l'État le 21 septembre 2021 pour prendre part à l'expérimentation. Les candidatures du département des Pyrénées-Orientales et de l'Ariège ont ensuite été retenues pour l'année 2022.

i. Le département de la Seine-Saint-Denis

La dépense de RSA recentralisé en Seine-Saint-Denis s'élèverait à 594,7 millions d'euros en 2025 (+ 11,3 %) contre 534,5 millions d'euros en LFI 2024. 81 903 foyers seraient bénéficiaires de cette prestation au 31 décembre 2024.

● En application de la convention signée avec l'État en mars 2022, le département s'est engagé, en contrepartie de la reprise du financement de l'allocation et de la reprise de dette contractée par le département auprès de la CAF (à hauteur de 63 millions d'euros), à doubler son effort d'insertion des allocataires du RSA. L'accord a prévu que cet engagement se traduise notamment par :

(1) Décret n° 2022-130 du 5 février 2022 relatif à l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active.

– le doublement de l’effort financier consacré par le département aux politiques actives, qui doit passer de 5 à 10 % des dépenses d’allocation ;

– le renforcement des moyens humains sur le terrain pour améliorer significativement l’accompagnement des allocataires du RSA ;

– la multiplication des étapes de parcours et des propositions faites aux allocataires du RSA pour développer leurs compétences, acquérir de l’expérience, rencontrer les employeurs du territoire, trouver des solutions concrètes à leurs problématiques sociales ;

– l’amélioration de l’accès des allocataires du RSA aux dispositifs de l’État et de la région ;

– une amélioration significative de l’accès à l’emploi durable des allocataires.

ii. Le département de l’Ariège

La dépense de RSA recentralisé en Ariège s’élèverait à 40,2 millions d’euros en 2025 (+ 5 %) contre 38,3 millions d’euros en LFI 2024. 6 562 foyers seraient bénéficiaires de cette prestation au 31 décembre 2024.

Le taux de pauvreté dans ce département s’élève à 19 % en 2021 contre 14,5 % en moyenne sur le territoire national. En 2020, 10 000 personnes dans le département perçoivent le RSA pour une population totale de 157 000 habitants. Les engagements pris dans le cadre de la convention signée le 2 février 2023 avec l’État doivent permettre de renforcer les moyens en faveur de l’insertion ainsi que les taux d’accès à l’emploi et aux formations qualifiantes des bénéficiaires du RSA. La convention contraint le département à verser 39,3 millions d’euros par an à l’État et à s’engager sur un niveau de dépenses d’insertion fixé à 19,2 millions d’euros sur quatre ans. Le département devra également augmenter le nombre de postes pour l’insertion (+ 52 postes sur quatre ans) et mettre en place des contrats aidés.

iii. Le département des Pyrénées-Orientales

La dépense de RSA recentralisé dans les Pyrénées-Orientales s’élèverait à 171 millions d’euros en 2025 (+ 13,1 %) contre 151,2 millions d’euros en LFI 2024. 25 972 foyers seraient bénéficiaires de cette prestation au 31 décembre 2024.

Dans ce département, le nombre de professionnels pour l’accompagnement et l’insertion des bénéficiaires du RSA devrait progresser de 77 ETP tandis que le nombre de places et d’aides financières individuelles pour la levée des freins mobilité et santé dans l’accès à l’emploi sera augmenté de 69 %. Au total, les dépenses en matière d’insertion du département devraient augmenter de 24,7 millions d’euros sur la période 2022-2026 (augmentation de 56 % des crédits dès 2023 et de 94 % à horizon 2026).

Plus largement, le département doit intensifier sa lutte en faveur des personnes dans la précarité et souhaite mobiliser des leviers d’actions autour des axes suivants :

- accélérer l’entrée dans le parcours ;
- dynamiser et densifier l’accompagnement des publics ;
- promouvoir une nouvelle offre d’insertion par une nouvelle alliance territoriale.

C. DES RÉSULTATS EN HAUSSE DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA PRIME D’ACTIVITÉ ET AU RSA

Les contrôles de la prime d’activité et du RSA ne font pas l’objet de programmes spécifiques, mais s’inscrivent dans le cadre des programmes plus globaux de lutte contre les fraudes à la résidence et aux ressources.

S’agissant de la fraude à la résidence, en 2023, cette cible a permis de détecter 121 millions d’euros d’indus dont 97 millions d’euros d’indus frauduleux (+ 47 millions d’euros par rapport à 2022 dus à l’amélioration du ciblage). Si la majeure partie de la fraude constatée porte sur le RSA, cela s’explique — en partie — par le fait que le ciblage des dossiers des allocataires des caisses contrôlées s’appuie sur les déclarations trimestrielles de ressources en ligne des allocataires dans le cadre du RSA, ce qui permet de repérer les déclarations faites depuis l’étranger via l’utilisation des adresses IP. Cependant, dès lors qu’un dossier sera ciblé pour un contrôle comme potentiellement frauduleux, c’est la totalité de la situation de l’allocataire, au regard des prestations qui lui sont allouées, qui fera l’objet d’un réexamen. Enfin, 9 contrôles sur 10 donnent lieu à une régularisation des droits de l’allocataire (soit 10 078 dossiers sur 11 132 ciblés en 2023).

En ce qui concerne le contrôle des ressources, les organismes chargés du service du RSA et de la prime d’activité (caisses d’allocations familiales et caisses de mutualité sociale agricole) s’appuient essentiellement sur les contrôles dits « RAC » qui permettent, via un croisement de données, de s’assurer de la conformité entre la situation professionnelle et les ressources de l’allocataire connues de la caisse et les ressources transmises par la direction générale des finances publiques (*DGFiP*) et France travail. Ces opérations sont annuelles et trimestrielles. Les résultats des contrôles opérés sont les suivants :

RÉSULTATS DES CONTRÔLES EFFECTUÉS SUR LA PRIME D'ACTIVITÉ ET LE RSA

(en euros)

Années	Type de cible	Nombre de contrôles clôturés	Nombre d'indus	Montant d'indus
2022	PA (Prime d'activité)	460 965	132 238	38 847 231
	RSA	532 034	120 276	72 810 192
Total 2022		992 999	252 514	111 657 423
2023	PA	548 862	147 190	44 203 443
	RSA	597 265	129 435	76 601 202
Total 2023		1 146 127	276 625	120 804 645
Variation 2022/2023		15,42 %	9,55 %	8,19 %

Source : Direction générale de la cohésion sociale.

D. L'AVANCÉE DU PROJET DE SOLIDARITÉ À LA SOURCE

La réforme de la solidarité à la source ambitionne de simplifier l'accès aux prestations sociales en visant à : faciliter l'accès aux prestations en allégeant la charge déclarative des allocataires, rendre plus efficient le calcul des droits, lutter contre le non-recours et simplifier la gestion pour les organismes de sécurité sociale.

Pour y parvenir, le dispositif de ressources mensuelles (DRM) a été élaboré. Il agrège les flux utilisés pour les cotisations et contributions sociales et le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu pour les restituer aux organismes délivrant les prestations sociales.

La feuille de route du DRM prévoit trois volets :

– le premier consiste à préremplir les déclarations trimestrielles de ressources (DTR) des allocataires de la prime d'activité et du RSA. Ces déclarations sont en effet aujourd'hui complétées par les allocataires de ces prestations avec de multiples erreurs ou oublis, source d'indus et de régularisations ayant des conséquences parfois lourdes pour des foyers aux ressources modestes. Des expérimentations sont en cours, et leur évaluation, si elle est positive, devrait permettre son déploiement sur l'ensemble du territoire à compter du 1^{er} mars 2025. Sur le plan budgétaire, les conséquences seraient nulles, les premières évaluations des expérimentations montrant que les économies réalisées équivalent aux dépenses engendrées.

– le deuxième volet vise à utiliser les informations disponibles dans le DRM pour conduire des campagnes d'éligibilité au RSA et à la prime d'activité. Les premières campagnes déployées, dès 2024 sur la prime d'activité, visent à inciter les personnes, dont les revenus tels que connus dans le DRM laissent présumer une possible éligibilité, à effectuer une simulation de leurs droits. Compte tenu de la composante familiarisée de la prestation l'identification de ces situations est toutefois délicate, notamment s'agissant des personnes non-allocataires et dont la composition familiale n'est donc pas connue de la CNAF.

Ces actions sont par nature plus complexes à mettre en œuvre s'agissant du RSA en raison des spécificités de la nature des revenus de ces allocataires (70 % d'entre eux ne disposent d'aucun revenu), elles seront mises en place dans un second temps.

– le dernier volet a pour objectif de simplifier et d'harmoniser les bases ressources du RSA et de la prime d'activité. Des travaux sont engagés et pourront porter sur la prise en compte de certaines natures de revenus (tirés du capital, des dons...) ou certaines situations (non-salariés, exploitants agricoles...).

La rapporteure spéciale salue cette réforme visant à lutter contre le non-recours et restera attentive à ce que le calendrier de déploiement annoncé pour 2025 soit respecté dès le premier volet. Elle demande par ailleurs qu'un calendrier précis soit défini et respecté pour la conduite des travaux relatifs aux deuxième et troisième volets.

E. L'ACCROISSEMENT DES MOYENS DÉDIÉS AU PACTE DES SOLIDARITÉS

● La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes a été conduite entre 2019 et 2023. Plus de 920 millions d'euros ont été programmés sur cinq ans. **Le Pacte des solidarités**, mis en œuvre à partir de janvier 2024, vise à combler les manques identifiés dans la précédente stratégie, notamment en prenant en compte les enjeux autour de la grande précarité et de la transition écologique solidaire, de même qu'en prévoyant la mise en œuvre d'un plan dédié à l'outre-mer. Certaines mesures sont poursuivies et renforcées parce qu'elles ont fait leurs preuves (par exemple la tarification sociale des cantines ou de manière générale la démarche de contractualisation), ou abandonnées en raison de leur efficacité trop modeste sur la lutte contre la pauvreté.

Les quatre orientations du Pacte des solidarités

– **Axe 1 : Prévenir la pauvreté et lutter contre les inégalités dès l'enfance :** poursuivre et amplifier la politique de prévention de la pauvreté en s'appuyant notamment sur le service public de la petite enfance et en agissant aux âges clés pour prévenir les inégalités touchant les personnes précaires et modestes.

– **Axe 2 : Amplifier la politique d'accès à l'emploi pour tous :** garantir le dernier kilomètre de France travail en touchant les personnes les plus éloignées de l'emploi et développer un choc d'offre pour lever les freins périphériques à l'emploi.

– **Axe 3 : Lutter contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits :** compléter le chantier de la Solidarité à la source, en déployant massivement les démarches d'aller vers et les accueils sociaux pour lutter contre le non-recours, et du Logement d'abord pour prévenir les expulsions.

– **Axe 4 : Construire une transition écologique solidaire :** lutter contre les dépenses contraintes en matière de logement, de mobilité, d'eau et d'énergie en facilitant l'accès aux aides et permettre l'accès à une alimentation de qualité.

Les financements du Pacte sont partagés à hauteur de 50 % entre l'État et les départements ou métropole. Lors du lancement du Pacte, le budget suivant avait été prévu en PLF 2024 :

PLAN DE FINANCEMENT INITIAL DE LA STRATÉGIE NATIONALE DE PRÉVENTION ET DE LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ ET DU PACTE DES SOLIDARITÉS 2023/2025

(en millions d'euros)

		2023	2024	2025
TOTAL Pacte des Solidarités	TOTAL (Budget État)	386,87	574,60	648,39
	TOTAL (PLF + PLFSS)	868,06	1 146,41	1 266,56
	Dont crédits COG	300,90	349,50	376,60
	Dont crédits ONDAM (FIR et ONDAM spé)	180,29	217,81	237,07
Détail par programme	TOTAL P304 *	266,74	281,11	336,40
	TOTAL P102	44,60	191,26	196,66
	TOTAL P177	41,00	62,00	74,50
	Total P124	0,00	0,30	0,00
	Total P103	0,00	1,40	1,40
	Total P137*	0,30	0,30	0,30
	Total P174	30,00	33,00	33,00
	Total Agences de l'eau	0,00	1,00	1,00
	Total P112	4,23	4,23	5,13

*Programmes de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

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

Le PLF 2025 prévoit de financer le Pacte des solidarités à hauteur de 341,8 millions d'euros en 2025 sur le programme 304, soit 5,4 millions de plus que prévu dans le plan de financement initial.

Les principales mesures financées par le programme consisteront à :

– la contractualisation avec les départements, à hauteur de 90 millions d'euros (montant inchangé par rapport à la LFI 2024), et avec les métropoles, pour un montant de 15 millions d'euros (+ 2,5 millions d'euros par rapport à la LFI 2024) ;

– 80 millions d'euros pour le programme « *Mieux manger pour tous* » (+ 10 millions par rapport à la LFI 2024 — voir infra)

– la poursuite du plan pour la santé nutritionnelle des enfants et des jeunes, destiné à favoriser l'accès à une alimentation de qualité et prévenir l'obésité. Ce plan se traduit par la poursuite des petits-déjeuners à l'école à hauteur de 17 millions d'euros (montant identique à la LFI 2024) et la tarification sociale des cantines à hauteur de 71,9 millions d'euros (+ 35,4 millions par rapport à la LFI 2024) ;

– 18,1 millions d'euros (+ deux millions par rapport à la LFI 2024) destinés :

. d'une part, à la poursuite du plan 100 % accès aux droits dans le cadre de l'expérimentation « territoires zéro non-recours » lancée en 2022

pour trois ans et visant à favoriser l'accès aux droits sociaux et à détecter les situations de non-recours au niveau local ;

. d'autre part à l'accès à une domiciliation pour 127 000 personnes de plus chaque année grâce au financement d'associations supplémentaires et au soutien expérimental de CCAS/CIAS ⁽¹⁾.

– 11,5 millions d'euros pour les pass' colo pour permettre l'accès aux séjours aux enfants des classes populaires et moyennes l'année de leurs 10 ans (+ 1,5 million d'euros par rapport à la LFI 2024) ;

– 7,9 millions d'euros au profit de la lutte contre la précarité menstruelle (+ 2,5 millions par rapport à la LFI 2024) ;

– 5 millions d'euros (montant inchangé par rapport à la LFI 2024) pour le fonds d'innovation pour la petite enfance ;

– 1,5 million d'euros pour la création d'un Institut national du travail social et la valorisation des démarches innovantes en travail social ;

• En complément du Pacte national des solidarités, **un Pacte des solidarités pour l'outre-mer** est dédié depuis 2023 à ces territoires connaissant de fortes fragilités économiques et sociales et une situation de pauvreté marquée. Il doit permettre de poursuivre en particulier six objectifs prioritaires pour ces territoires ultramarins : le soutien à la parentalité, l'accès aux droits et au logement, la lutte contre l'illettrisme et le décrochage scolaire, l'accès à l'alimentation et la lutte contre les inégalités de santé.

En 2025, outre les crédits de droit commun (contractualisation et pactes locaux avec les territoires d'outre-mer, déclinaison des mesures nationales en outre-mer), cinq millions d'euros ont été engagés de manière spécifique sur le programme budgétaire 304 dans le cadre du Pacte outre-mer (+ deux millions par rapport au PLF 2024), afin notamment de :

– recruter des médiateurs scolaires dans le cadre de l'accompagnement des bidonvilles (100 000 euros) ;

– de renforcer le soutien à la domiciliation sur ces territoires (100 000 euros) ;

– de favoriser la résorption des bidonvilles à Mayotte (1 million d'euros) ;

– d'assurer une gratuité des manuels scolaires pour les collèves de Mayotte (220 000 euros) ;

(1) Centre communal d'action sociale/centre intercommunal d'action sociale.

– de soutenir les actions en faveur de la parentalité et des 1 000 premiers jours (1 million d’euros).

Mesures spécifiques menées à Mayotte

Selon la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, la mesure relative aux petits-déjeuners gratuits à l’école dans les territoires prioritaires et ultramarins rencontre un très fort dynamisme en outre-mer. Elle concentre un tiers des bénéficiaires, en particulier à Mayotte, puisque 10 % des bénéficiaires nationaux de la mesure sont Mahorais, pour une population globale représentant 0,4 % de la population nationale.

En outre, dans le cadre du Pacte outre-mer, un projet ambitieux de constructions modulaires est prévu à Mayotte. L’enjeu du mal logement s’accroît en effet à Mayotte et en Guyane sous l’effet de l’augmentation de la « bidonvillisation » et de la dégradation du parc de logements. Cela conduit à augmenter les moyens pour reloger temporairement les familles, près des sites démolis et permettre ainsi le maintien de la scolarisation des enfants, des liens familiaux et du lien à l’emploi, dans l’attente de la construction de logements sociaux sur ces mêmes sites. La priorité a été donnée pour l’instant au territoire mahorais, pour lancer à terme deux sites modulaires. En 2024, 1 million d’euros a été prévu pour ce projet.

La rapporteure spéciale rappelle la nécessité de prévoir des dispositifs spécifiques à Mayotte pour tenir compte des contraintes que connaît ce territoire, notamment s’agissant des cantines qui n’existent pas dans les établissements scolaires et d’un taux de pauvreté atteignant 77 % de la population, soit cinq fois plus que dans l’hexagone. La rapporteure spéciale demande à cet égard, comme proposé en audition par la déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté, qu’une évaluation soit menée sur l’impact des repas offerts dans les écoles de Mayotte sur les résultats scolaires des élèves en bénéficiant.

En conclusion, pour la rapporteure spéciale, l’un des principaux enjeux du Pacte des solidarités consiste à évaluer ce qui fonctionne ou non dans les territoires et conserver les dispositifs qui permettent de réduire effectivement la pauvreté. **L’objectif du Pacte doit être ambitieux et conduire nos concitoyens concernés non pas à se maintenir dans la pauvreté, mais à sortir de cette situation, par le haut.** En outre, elle considère que **cette problématique doit être davantage appuyée par les services de l’État dans les territoires ruraux**, qui doivent être renforcés prioritairement, à l’inverse des centres urbains davantage attractifs.

F. LA NÉCESSAIRE CONSOLIDATION DES DISPOSITIFS DE LA POLITIQUE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2025, l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* serait dotée de 418,9 millions d'euros contre 344 millions d'euros en LFI 2024, soit une hausse de 21,7 % ⁽¹⁾.

La rapporteure spéciale relève toutefois qu'il faut distinguer selon les dispositifs. En effet, alors que les crédits destinés à compenser le coût de l'accueil des mineurs non accompagnés par les départements augmentent, elle **dénonce les vingt millions de réductions de crédits programmés sur la stratégie de prévention et de protection de l'enfance** (*cf infra*).

1. La hausse attendue des moyens pour l'accueil des mineurs non accompagnés pris en charge par les départements

Le programme 304 retrace les crédits versés aux départements dans le cadre du dispositif d'accueil et de soutien des mineurs non accompagnés (MNA). Le financement de ce dispositif par le budget de l'État intervient en complément de l'action des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance. En application de l'article L. 221-2-4 du code de l'action sociale et des familles, toute personne se présentant comme mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille bénéficie d'un accueil provisoire d'urgence mis en place par le président du conseil départemental du lieu où elle se trouve.

Dans ce cadre, l'État verse 500 euros aux départements pour chaque jeune ayant bénéficié d'une évaluation et 90 euros supplémentaires sont versés par jour pendant les 14 premiers jours de mise à l'abri. Ce montant est réduit à 20 euros par jour durant les neuf jours suivants.

À ce financement s'ajoute une contribution exceptionnelle de l'État au titre des MNA pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette dotation s'élève à 6 000 euros par MNA supplémentaire pris en charge par rapport à l'année précédente, pour 75 % des jeunes concernés ⁽²⁾.

(1) Pour mémoire, dans le cadre de la loi de finances pour 2023, les crédits de cette action avaient sensiblement augmenté (+ 66,5 millions d'euros) en raison de l'ouverture de 50 millions d'euros devant être versés aux départements pour les accompagner financièrement dans la prévention des sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance. En effet, l'article 10 de la loi n° 2022-140 du 27 février 2022 relative à la protection des enfants a rendu obligatoire l'accompagnement par les départements des jeunes majeurs de moins de 21 ans confiés avant leur majorité à l'aide sociale à l'enfance et qui ne disposent ni de ressources ni d'un soutien familial suffisants.

(2) Arrêté du 24 août 2021 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2020.

Selon les documents budgétaires, le nombre de jeunes reconnus MNA pris en charge dans chaque département dans le cadre de l'ASE est en forte hausse (29 965 en 2023 contre 19 893 en 2021). Le nombre de MNA se rapproche ainsi de celui atteint dans la période pré-Covid (31 009 mineurs étaient pris en charge par les services de l'ASE au 31 décembre 2019).

Cette montée est confirmée par l'Assemblée des départements de France (ADF), auditionnée par la rapporteure spéciale. Les résultats au 31 décembre 2023 d'une enquête de l'ADF à laquelle 74 départements ont répondu montre :

- que les MNA représentent 18 % des enfants confiés ;
- une augmentation de 29 % du nombre de personnes qui se déclarent MNA mises à l'abri pour évaluation en 2023 ;
- une augmentation de 51 % du nombre de MNA pris en charge par l'ASE entre 2022 et 2023, traduisant une reprise des volumes d'arrivée de ces personnes après la baisse de la période Covid (2020 et 2021) ;
- une durée des évaluations qui excède la période de compensation financière par l'État de 23 jours, dans 2/3 des départements (41 sur 58 répondant à cette question).

Le présent projet propose de majorer de moitié l'enveloppe budgétaire destinée aux deux dispositifs précités, en la portant à 101,3 millions d'euros en 2025 contre 67,7 millions d'euros dans le PLF 2024. Il est à noter que les crédits prévus en 2025 permettront le rattrapage des surplus de dépenses de 2024.

2. Une diminution inacceptable des crédits destinés à la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance

La mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance (SNPPE) repose sur un **conventionnement tripartite entre le préfet de département, l'agence régionale de santé et le département**. La contractualisation vise à améliorer la qualité de la prise en charge des publics accueillis, à diversifier l'offre de prise en charge en renforçant les interventions à domicile et le soutien aux tiers dignes de confiance.

En 2025, les crédits programmés au titre de cette stratégie s'élèvent à 120 millions d'euros contre 140 millions en LFI 2024.

La rapporteure spéciale relève une contradiction entre cette diminution et l'ambition affichée dans les documents budgétaires. En effet, ceux-ci affirment que la SNPPE « [...] a pour objectif de garantir les droits des enfants : droits à la santé, à l'éducation, à la sécurité affective, à l'autonomie après 18 ans. Ces objectifs ont été confortés par le comité interministériel à l'enfance en date du 19 novembre 2023, dont l'un des chantiers prioritaires vise à renforcer l'action de l'État au bénéfice des enfants vulnérables et protégés notamment en poursuivant la

contractualisation avec les départements assortis de fonds dédiés. [...] L'objectif de la contractualisation est de se déployer sur l'ensemble du territoire et elle vise à améliorer la qualité de la prise en charge des publics accueillis notamment en accompagnant mieux la scolarité des enfants protégés conformément au comité interministériel du 20 novembre 2023, à diversifier l'offre de prise en charge en renforçant les interventions à domicile et le soutien aux tiers dignes de confiance afin d'éviter dans la mesure du possible le placement à l'aide sociale à l'enfance [ASE] ».

Pour la rapporteure spéciale, il est dès lors contre-productif de réduire l'engagement de l'État de 20 millions d'euros. Le Gouvernement précise que cette réduction est liée à la reprise dans le PLF 2025 des crédits consommés en 2024 (120 millions d'euros sur les 140 millions d'euros programmés). **Or, une telle réduction va contrarier la montée en puissance des chantiers prioritaires précités avec les départements**, visant notamment à éviter autant que possible le placement d'enfants à l'ASE.

Il est nécessaire pour elle de distinguer les sous-exécutions :

– de dispositifs anciens, pour lesquels un ajustement de la programmation en année N + 1 peut se justifier,

– des dispositifs récents, qui, par nature, se mettent en œuvre progressivement et nécessitent parfois plusieurs années pour se déployer dans leur intégralité et atteindre les objectifs fixés.

En conséquence, elle a demandé, par l'amendement II-CF2079, à ce que la dotation de 140 millions d'euros votée en 2024 pour la protection de l'enfance et la contractualisation avec les départements soit reconduite pour 2025. Cet amendement a été adopté lors de son examen en commission.

3. Le nécessaire renforcement des moyens des unités d'accueil pédiatrique enfant en danger (UAPED)

Initialement portées par l'association « La voix de l'enfant » depuis 1998, les UAPED ont pour objectif, selon cette dernière, de « concilier, d'une part, la prise en compte de la souffrance de l'enfant sur le plan médical, psychologique et social et d'autre part, de répondre aux nécessités de l'enquête ou de l'instruction judiciaire ayant pour finalité de parvenir à la manifestation de la vérité ».

Concrètement, comme l'indique un rapport d'août 2024 du ministère de la justice sur la doctrine d'emploi des UAPED, il s'agit de lieux d'audition protégés pour les mineurs victimes qui permettent de conduire dans une même structure hospitalière l'audition, les éventuels examens médico-légaux nécessaires ainsi que, le cas échéant, la prise en charge pédiatrique et psychologique du mineur. « *Au-delà de leur intérêt pour l'enquête, ces UAPED présentent l'avantage d'éviter au mineur de nouveaux traumatismes liés aux différentes phases de la procédure pénale, de faciliter son expression, et de permettre que soit, le cas échéant, organisée la protection judiciaire de l'enfant* ».

Eu égard aux enjeux liés au recueil de la parole de l'enfant victime de violence, la rapporteure spéciale a décidé de contrôler le déploiement de ces unités, leur pilotage et mode de fonctionnement. Le résultat de son contrôle effectué en 2024 et les recommandations afférentes figurent en annexe du présent rapport spécial.

Le déploiement de ces unités a été conforté par l'État qui l'a inscrit dans le plan de lutte contre les violences faites aux enfants pour la période 2020-2022 puis dans celui engagé pour la période 2023-2027 et le Grenelle des violences conjugales. L'ambition était de déployer ce dispositif sur l'ensemble du territoire, afin d'atteindre une UAPED par département à horizon 2022, puis une par juridiction à l'horizon 2025, soit 164 unités.

Les derniers chiffres disponibles, à fin 2023, indiquaient l'existence de 95 UAPED « conformes » au cahier des charges établis par les ministères sociaux ou dont l'ouverture est prévue dans les six mois, dans un total de 70 départements.

69 unités sont encore à mettre à niveau ou à créer.

En 2023, 3,36 millions d'euros avaient été ajoutés pour l'ouverture de 21 nouvelles unités et 3,04 millions d'euros pour renforcer les UAPED existantes dans les territoires les plus denses.

Depuis 2024, le financement des nouvelles structures est assuré par les crédits prévus par le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et le PLF. Le PLFSS prend en charge également les effectifs des professionnels de santé intervenant dans les UAPED. La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* finance, par le programme 304, l'accueillant assurant, au sein des unités, la coordination entre les différents professionnels mobilisés dans la prise en charge du mineur victime. En 2024, 2,8 millions d'euros avaient financé 17 nouvelles UAPED, alors que la trajectoire de déploiement prévoyait initialement 21 nouvelles ouvertures pour 3,36 millions d'euros. 7,4 millions d'euros de financement étaient prévus dans le programme 304.

Pour 2025, 4 millions d'euros supplémentaires sont demandés dans le PLFSS pour financer la création de 25 nouvelles unités. Le programme 304 ne prévoit de son côté que 7,4 millions d'euros, à l'identique de ce qui était prévu pour 2024, donc sans adaptation aux nouvelles ouvertures d'unités prévues.

La rapporteure spéciale considère nécessaire que les crédits du programme 304 destinés à la coordination des soignants correspondent à ceux prévus pour l'ouverture des nouvelles UAPED. **À cet effet, elle a proposé, par l'amendement CF2195, adopté en Commission des finances, que quatre millions d'euros supplémentaires soient inscrits dans le PLF pour 2025.**

Pour clarifier les financements, elle souhaiterait par ailleurs que l'ensemble des crédits (PLFSS + programme 304) soient rassemblés au sein de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Enfin, comme indiqué dans son rapport reproduit en annexe, la rapporteure spéciale demande à ce que soit désigné un **coordinateur interministériel en charge du déploiement des UAPED et de leur suivi**, notamment pour remédier aux dysfonctionnements relevés, en particulier s’agissant du pilotage du dispositif au niveau national et local.

4. La politique des 1 000 premiers jours : un budget stabilisé, un pilotage à renforcer

Cette politique vise à faire des 1 000 premiers jours de l’enfant une priorité de l’action publique dans tous les domaines qui contribuent au développement de l’enfant, dans une démarche de prévention précoce.

Les crédits disponibles s’élèvent pour 2024 à 2,2 millions d’euros en AE et 2,7 millions d’euros en CP dont :

– 150 000 d’euros (AE) et 429 516 euros (CP) pour le fonctionnement de l’application des 1 000 premiers jours ;

– deux millions d’euros (en AE et CP) pour un **appel à projets visant à soutenir des projets spécifiquement dans les territoires d’outre-mer**, s’appuyant sur les services de PMI et réseaux d’acteurs locaux. L’objectif est de mailler progressivement ces territoires de Maisons des 1 000 premiers jours regroupant des services de prévention périnatale et d’accompagnement à la parentalité.

Le montant des crédits dédiés aux 1 000 premiers jours demandés pour 2025 sur le programme 304 sont stables par rapport à la LFI 2024.

S’agissant du **pilotage**, la rapporteure spéciale relève que l’élaboration d’une feuille de route 2024 – 2027 du dispositif n’a pu aboutir à la suite de problèmes de gouvernance et du départ de la directrice de projet début 2024. Une nouvelle direction a été mise en place en août 2024. **La rapporteure spéciale regrette le retard pris et appelle à l’élaboration rapide de la feuille de route précitée, en concertation avec toutes les parties prenantes.**

5. Le Groupement d’intérêt public (GIP) France enfance protégée (FEP) : une gouvernance en cours de consolidation

● L’article 36 de la loi du 27 février 2022 relative à la protection des enfants ⁽¹⁾ a créé un nouveau groupement d’intérêt public (GIP) — France enfance protégée (FEP) — qui assure, depuis le 1^{er} janvier 2023 :

– les missions du GIP « *Enfance en danger* » (GIPED), 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) ;

(1) Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

– les missions de l’Agence française de l’adoption (AFA), compétente pour informer, conseiller et servir d’intermédiaire pour l’adoption des mineurs étrangers de moins de 15 ans ;

– le secrétariat général du Conseil national pour l’accès aux origines personnelles (CNAOP), du Conseil national de l’adoption (CNA) et du Conseil national de la protection de l’enfance (CNPE).

Le groupement exerce également de nouvelles missions, parmi lesquelles :

– la gestion de la base nationale des agréments familiaux et des assistants maternels ;

– la constitution d’un centre national de ressources ;

– l’appui aux départements pour la recherche de candidats agréés en adoption nationale et le développement d’un outil sur les agréments en matière d’adoption ;

– la création de la plateforme d’écoute sur la prostitution des mineurs ;

Bilan 2024 de la gestion de la plateforme d’appel 119 dédiée aux enfants en danger

À la demande de la rapporteure spéciale, le GIP FEP a réalisé le tableau de comparaison suivant :

Flux d’appels du n° 119 du 01/01 au 10/09 pour l’année 2023 et 2024

Indicateur	01/01/23 au 10/09/23	01/01/24 au 10/09/24	Delta %
Taux de décroché (*)	96.78	95.2	-1.63 %
Invitations à rappeler (*)	51616	65523	26.94 %
Aides immédiates	10566	11075	4.82 %
Informations Préoccupantes	14489	16527	14.07 %
Total situations traitées	25055	27602	10.17 %
Situations urgentes	3041	4210	38.44 %
Contact direct Police Gend.	197	308	56.35 %
Formulaires traités	1681	2202	30.99 %
Tchat (*)	4023	4584	13.94 %
Contacts de mineur	4499	5682	26.29 %
Heures d’écoute effectives (*)	19985	21398	7.07 %
Heures de tchat effectives (*)	2592	2943	13.54 %

Source : GIP FEP ⁽¹⁾

(1) Les heures de tchat et d’écoute effectives correspondent aux heures où les écoutants sont en poste et peuvent prendre les tchats et appels entrants.

Le formulaire est un moyen d’accès 24h/24h mis en place à partir du site internet 119 permettant aux adultes de faire part d’une situation. Ce traitement s’organise par un échange par retour de mail (l’internaute laissant obligatoirement son adresse mail). Les formulaires conduisent à des informations préoccupantes ou à des aides immédiates selon les mêmes règles que les tchats ou appels. <https://www.allo119.gouv.fr/recueil-de-situation?p=majeur>.

Les contacts de mineurs correspondent aux tchats et appels reçus par des mineurs pour leur propre situation ou celle d’un autre mineur.

Le GIP relève notamment :

- la hausse des capacités de prise en charge des sollicitations des usagers, qui se traduit par une hausse des situations traitées (+ 10,2 %), des formulaires traités (+ 31 %), des heures d'écoute (+ 7 %) et de tchat effectif (+ 13,5%) ;
- la hausse des invitations à rappeler (26,9 %) ;
- l'augmentation inquiétante des situations urgentes (38,4 %) ainsi qu'une hausse du contact direct avec la police ou la gendarmerie (56,4 %).

Le GIP précise enfin que « cinq nouveaux écoutants ont rejoint l'équipe du 119 en octobre 2024, ce qui permettra de renforcer certains créneaux d'appels. De plus, une évaluation du dispositif tchat a permis de démontrer son intérêt. Il faut désormais trouver l'équilibre entre plage horaire dédiée aux tchats et à l'écoute. Des formations ont lieu régulièrement pour améliorer la qualité des orientations/conseils et de la restitution des écrits ».

Au regard de la hausse des indicateurs d'activité du 119 et des situations urgentes relevées, la rapporteure spéciale salue les améliorations apportées, le renforcement des effectifs et la meilleure formation des écoutants. Elle rappelle qu'en matière d'écoute d'enfants en danger, la structure possède toutefois une obligation de résultat davantage que de moyens. Elle appelle ainsi de ses vœux une prise en charge adaptée de 100 % des enfants contactant le service, dans les plus courts délais qui soient.

● Pour le premier exercice, en 2023, un accord entre le Gouvernement et l'Assemblée des départements de France a conduit à appliquer **la parité de financement uniquement sur les dépenses de transition et les dépenses nouvelles liées à la création du nouveau GIP**, en reconduisant les dotations antérieures de l'État à chaque structure (AFA, CNAOP, GIPED, CNPE, GIPED).

Pour l'année 2024, la parité de financement entre l'État et les départements telle que prévue par la loi a bien été appliquée et respectée. Le détail de leur participation est indiqué ci-dessous.

PARTICIPATION DE L'ÉTAT ET DES DÉPARTEMENTS AU FINANCEMENT DU GIP FEP

(en euros)

	2023	2024	2025
État	7 076 593	4 915 439	4 915 439
Départements	3 978 894	4 915 438	4 915 438
Ressources propres	49 884	379 545	28 821

Source : GIP FEP

La rapporteure spéciale relève qu'un montant de 5,3 millions d'euros était initialement prévu pour le GIP FEP dans le PLF 2024. Toutefois, à la demande de Départements de France (DF), ce montant a été réduit à 4,9 millions d'euros. Par respect du principe de parité, l'État a versé au GIP une somme identique. **Il est proposé de reconduire ce montant pour 2025.**

En outre, le Gouvernement et Départements de France se sont accordés pour **ne plus considérer le GIP FEP comme un opérateur de l'État au regard de son financement**, également réparti entre l'État et les départements.

6. Les autres remboursements aux départements en lien avec la protection de l'enfance

● Afin de limiter le nombre de « sorties sèches », la loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance ⁽¹⁾ a garanti un accompagnement des jeunes de moins de 21 ans qui ont été confiés à l'aide sociale à l'enfance pendant leur minorité, lorsqu'ils ne disposent pas de ressources ou d'un soutien familial suffisants. Afin de mieux anticiper le passage à la majorité et les conditions de l'accompagnement du jeune majeur, un entretien est organisé avec le jeune au plus tard un an avant sa majorité. À ce titre, en 2025, **le montant de 50 millions d'euros prévu en LFI 2024 serait reconduit au profit des départements.**

La rapporteure spéciale relève toutefois que, selon une enquête en ligne réalisée par la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) en 2023, **seuls 54 % des 87 départements répondant ont déclaré réaliser systématiquement pour chaque jeune l'entretien d'accès à l'autonomie avant la majorité. La rapporteure appelle en conséquence les départements à respecter leurs obligations légales et mettre en œuvre dans son intégralité la loi précitée visant à éviter les sorties sèches de l'ASE.**

● Lors de la conférence des métiers de l'accompagnement social et médico-social du 18 février 2022, l'État s'est engagé à prendre en charge 30 % des dépenses engagées par les départements pour les professionnels de la protection maternelle et infantile concernés par les revalorisations salariales. À ce titre, en PLF 2025 comme en LFI 2024, **un montant de 20 millions d'euros est prévu au profit des départements.**

● Durant cette même conférence, l'État s'est engagé à garantir une répartition nationale des financements ne laissant pas plus de 30 % des dépenses occasionnées par les revalorisations salariales à la charge des départements, tous secteurs confondus. **Une soulte au bénéfice des départements est prévue à hauteur de 14 millions d'euros dans le présent projet**, comme en LFI pour 2024.

(1) Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

G. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE POLITIQUE PRIORITAIRE À NOUVEAU RENFORCÉE

L'action 14 *Aide alimentaire* du programme 304 serait dotée en 2025 de **147,3 millions d'euros en AE et CP, soit 2,8 millions d'euros de plus qu'en LFI 2024, qui elle-même était en progression de 20,6 %** par rapport à la LFI 2023.

Le dispositif d'aide alimentaire bénéficie à titre principal de crédits européens qui abondent les marchés d'achat de denrées passés par FranceAgriMer. Les campagnes annuelles du FSE + se traduisent par le versement à FranceAgriMer – qui intervient en tant qu'intermédiaire pour les associations – d'une contribution de l'État sur le programme 304 à hauteur de 10 % du montant total annuel des dépenses prévues. La Commission européenne rembourse à FranceAgriMer 90 % du montant des dépenses réalisées. Concrètement, l'opérateur finance sur sa trésorerie les achats de denrées. La Commission européenne rembourse ultérieurement cette avance en versant les fonds correspondants à l'État qui les fait ensuite suivre à FranceAgriMer.

Les reversements par l'État à FranceAgriMer des crédits reçus de la Commission européenne

Lors de son audition par la rapporteure spéciale fin septembre 2024, FranceAgriMer a indiqué craindre pour sa trésorerie – et par répercussion sur sa capacité à régler ses fournisseurs et logisticiens – du fait des versements tardifs réalisés par l'État, notamment des fonds reçus de l'Union européenne.

Interrogée par la rapporteure spéciale, la Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a indiqué que *« pour pouvoir amorcer les achats de denrées avant que les fonds de l'Union européenne soient reçus, FranceAgriMer peut se voir accorder une avance de trésorerie par l'État. Celle-ci prend la forme d'une convention de prêt annuelle conclue entre FranceAgriMer et l'État.*

« Dans ce cadre, la DGCS s'assure que l'opérateur dispose de la trésorerie suffisante pour financer les dépenses d'achat de denrées et les forfaits versés aux associations bénéficiaires au titre des coûts de logistique et des mesures d'accompagnement.

« Pour limiter le recours à l'emprunt, la DGCS procède à des reversements de crédits reçus de l'UE à FranceAgriMer, à la suite d'appels de fonds réalisés. De manière générale, dès lors que les fonds sont reversés par l'Union européenne, les reversements à FranceAgriMer sont réalisés dans les meilleurs délais (aux alentours de 2 mois environs après l'appel de fonds).

« [Fin septembre 2024], il reste deux versements reçus de l'UE en juin et septembre à répartir pour un total de 75 911 442,56 euros ».

La rapporteure prend note de la réponse apportée. Elle considère toutefois qu'au regard de l'importance des fonds en attente devant être reversés par l'État à FranceAgriMer, le délai de deux à trois mois devrait être raccourci. Un délai d'un mois maximum lui paraît raisonnable. En conséquence, elle demande à la DGCS de s'organiser pour réduire ce délai pour les prochains reversements à effectuer.

Les crédits de l'action 14 *Aide alimentaire* visent plus précisément à financer :

- la contribution de la France au Fonds social européen plus (FSE +) ;
- la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur FranceAgriMer au titre de son rôle de gestion du Fonds européen d'aide aux plus démunis/FSE + ;
- l'aide alimentaire nationale, finançant le fonctionnement de l'activité « tête de réseau » des associations d'aide alimentaire et des projets d'achat de denrées ;
- l'aide alimentaire déconcentrée, finançant des achats de denrées manquantes dans les territoires, la distribution et le transport de ces mêmes produits ;
- le programme « *Mieux manger pour tous* »
- les épiceries sociales, gérées par les associations d'aide alimentaire et permettant aux personnes concernées d'acheter des produits de première nécessité à tarif avantageux ;
- les achats de denrées réalisés par les têtes de réseau ou associations locales ne pouvant être fournies par les programmes institutionnels ou les dons (dont l'opération « *Pacte pour les premiers pas* » pour les enfants de 0 à 3 ans.

1. FranceAgriMer : une subvention pour charges de service public en légère progression

● L'audit préventif réalisé par la Commission européenne en 2016 avait révélé l'existence de nombreuses irrégularités concernant les procédures de mobilisation des crédits européens et avait conduit, à l'époque, à suspendre temporairement les appels de fonds. Par ailleurs, les contrôles réalisés ont fait apparaître des dépenses inéligibles au remboursement communautaire dans le cadre des campagnes FEAD. Il a été depuis remédié aux dysfonctionnements constatés.

En 2025, la SCSP de FranceAgriMer progresserait de 600 000 euros par rapport à la LFI 2024 pour atteindre 3,5 millions. Cette dotation est destinée à compenser la charge de service public confiée à cet établissement en tant qu'organisme intermédiaire de gestion du FEAD, du *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* (REACT UE) et du FSE +.

2. Le lancement du FSE +

Depuis 2022, le FSE + (précédemment FEAD) cofinance les marchés d'achat de denrées passés par FranceAgriMer. Ce fonds européen représente un total de 582 millions d'euros sur la période 2022-2027, auxquels s'ajoutent 65 millions d'euros de crédits correspondant, sur la période, aux 10 % de cofinancement national obligatoire imputés sur le programme 304.

En 2025, FranceAgriMer mobiliserait 111,2 millions d'euros pour acheter des denrées, dont 11,1 millions d'euros financés par le programme 304. De la même façon, le programme 304 financera l'assistance technique à hauteur de 10 % des dépenses, soit 0,5 million d'euros inscrit au PLF 2025. L'enveloppe destinée à compenser FranceAgriMer des corrections financières appliquées aux remboursements demandés à la Commission européenne au titre des campagnes FEAD et REACT UE s'élèverait à 10,6 millions d'euros pour 2025, en baisse de 13,9 millions d'euros. Cette évolution s'explique mécaniquement par la diminution du montant des dépenses qui seront présentées en 2025 en remboursement auprès de l'Union européenne.

Lors de leur audition, les représentants de FranceAgriMer ont indiqué à la rapporteure spéciale que le nombre de lots infructueux avait été considérablement réduit et que le recrutement récent d'un logisticien avait notablement amélioré la livraison des produits alimentaires aux associations partenaires. Ce progrès a été confirmé par les associations d'aide alimentaire auditionnées par la rapporteure spéciale.

Elle salue de même ces évolutions positives et souhaite que les efforts portés notamment sur l'amélioration de la chaîne logistique et l'absence de lots infructueux se poursuivent en 2025.

3. La montée en charge du programme « *Mieux manger pour tous* »

Le fonds pour les nouvelles solidarités alimentaires avait été doté d'un crédit de 60 millions d'euros en loi de finances pour 2023. **Ce fonds, désormais dénommé programme « *Mieux manger pour tous* » ; a été intégré dans le Pacte des solidarités. Il a bénéficié de 10 millions d'euros supplémentaires en 2024. Pour 2025, le PLF prévoit une nouvelle hausse de 10 millions d'euros, ce qui le portera à 80 millions d'euros.**

La création de ce fonds est issue d'une recommandation du rapport de l'IGAS consacré à la lutte contre la précarité alimentaire ⁽¹⁾. Ces moyens nouveaux s'inscrivent dans la suite des travaux de la convention citoyenne pour le climat et de la loi Egalim ⁽²⁾, dans l'objectif :

(1) Inspection générale des affaires sociales, *La lutte contre la précarité alimentaire*, 2019.

(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.

- d’améliorer la qualité nutritionnelle et gustative de l’approvisionnement en denrées de l’aide alimentaire ;
- de réduire l’impact environnemental du système d’aide alimentaire ;
- de permettre le renforcement et l’évolution des dispositifs locaux de lutte contre la précarité alimentaire.

Le programme est décliné au niveau national et au niveau local.

● **Le volet national est ouvert aux associations habilitées pour l’aide alimentaire au niveau national** ⁽¹⁾. Il a pour objectif la réalisation d’achats de denrées afin d’accroître l’offre d’aide alimentaire en fruits, légumes, légumineuses et produits sous labels de qualité, afin de faciliter l’accès des personnes en situation de précarité alimentaire à des denrées plus saines et plus durables. Il s’agit ainsi de viser à moyen terme la conformité des approvisionnements aux recommandations du Programme national nutrition santé. Les associations d’aide alimentaire ont été associées aux concertations mises en place qui se sont achevées en décembre 2022.

● **Le volet local est mis en œuvre par les services déconcentrés sur la base d’un appel à projets dont le cahier des charges était commun à l’ensemble des territoires.** Des subventions directes — hors appel à projets — pour des projets déjà existants répondant aux objectifs du programme, dans la limite de 50 % des montants délégués, sont également possibles. La répartition des crédits pour chacune des régions est déterminée selon le nombre total de personnes sous le seuil de pauvreté dans chaque région.

Le volet local du programme doit s’inscrire dans au moins un des quatre axes suivants :

- le développement de coopérations entre acteurs et d’alliances locales de solidarité alimentaire, notamment avec les produits, pour permettre aux plus modestes d’accéder à une alimentation saine et durable ;
- la participation à des projets alimentaires territoriaux (PAT) portant des actions concourant à l’accès de tous à une alimentation saine et durable et mobilisant notamment la lutte contre le gaspillage alimentaire ;
- le soutien aux expérimentations transformant l’organisation de la lutte contre la précarité alimentaire incluant les transferts monétaires comme par exemple les chèques alimentaires durables, des bons d’achat, des cartes de prépaiement, des bons de réductions mais également des expérimentations en matière de fourniture de paniers solidaires, de prix réduits, de groupements d’achats solidaires, de jardins solidaires, etc. ;

(1) Des conventions ont été signées avec treize associations : ANDES, Croix-Rouge française, Fédération de l’Entraide Protestante, Fédération française des banques alimentaires, Fédération des Paniers de la Mer, Fondation de l’Armée du Salut, Réseau Cocagne, Restaurants du Cœur, Revivre dans le monde, Secours Catholique, Secours populaire français, UGESS, VRAC.

– l’amélioration de la couverture des zones blanches ou insuffisamment couvertes.

Les projets sont sélectionnés par une commission réunie par les services déconcentrés. Les projets retenus font l’objet de conventions pluriannuelles entre le porteur de projets et les services déconcentrés. Depuis 2023, ce sont près de 480 projets qui sont soutenus au niveau local pour des durées allant d’un à trois ans.

En 2023, plus de 8 000 tonnes de denrées ont été achetées dont 42 % de légumes, 20 % de fruits, 22 % de légumineuses et 16 % de produits sous label de qualité qui ne relèvent d’aucunes des trois catégories précédentes. En outre, la part de produits bio dans l’ensemble de ces achats s’élève à 19 %.

Enfin, **la rapporteure spéciale relève avec intérêt qu’un marché destiné à l’évaluation du Programme « *Mieux manger pour tous* » devait être notifié à l’automne 2024**, avec pour objectifs de :

- suivre et évaluer la mise en œuvre des projets financés au regard des objectifs généraux du programme ;

- identifier et analyser les modèles innovants de lutte contre la précarité alimentaire ;

- évaluer l’efficacité et l’opérationnalité de certains modèles et projeter leur essaimage (modélisation mise en œuvre/modèle économique).

- Il convient de noter que les moyens octroyés à la politique alimentaire sont complétés par :

- **les crédits accordés aux épiceries sociales, qui s’élèveraient à 11,1 millions d’euros en 2025** (financement reconduit à l’identique de la LFI 2024, après une hausse de deux millions d’euros par rapport à 2023) afin de leur permettre d’acquérir des denrées. Ces associations sont exclues du dispositif du fonds européen en raison de l’obligation de gratuité imposée pour bénéficier de ces crédits ;

- 19,3 millions d’euros prévus pour les D(R)EETS ⁽¹⁾, comme en LFI 2024, pour la mise en œuvre de la distribution de l’aide alimentaire dans les conditions d’hygiène, de sécurité réglementaire, pour l’accueil et l’accompagnement des bénéficiaires et pour l’achat ponctuel de denrées ;

- une dotation de 11,2 millions d’euros pour financer les achats de denrées réalisés par les têtes de réseau ou les associations locales lorsque ces denrées ne peuvent être fournies par les programmes institutionnels ou les dons. Ce financement intègre un nouveau dispositif doté de 6,1 millions d’euros au titre du

(1) Les directions régionales de l’économie, de l’emploi, du travail et des solidarités (DREETS).

plan « urgence premiers pas ». Il s'agit de maintenir l'opération « Pacte pour les premiers pas » lancée en 2021 dans le cadre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Elles visent à distribuer des produits de première nécessité (produits alimentaires et d'hygiène) pour les enfants de 0 à 3 ans.

Principales revendications des associations d'aide alimentaire

La rapporteure spéciale souhaite relayer en conclusion les principales revendications des associations d'aide alimentaire qu'elle a auditionnées⁽¹⁾. Elle restera vigilante sur les solutions qui pourront être apportées par l'ensemble des acteurs concernés (en particulier État, collectivités locales et France Agrimer).

Les associations auditionnées proposent notamment de :

- **passer d'une logique de financement annuel, à une logique de financements pluriannuels pour l'aide alimentaire** : cette transformation permettrait aux associations de pérenniser leurs actions de lutte contre la précarité alimentaire et de sécuriser leur accompagnement auprès des plus vulnérables ;
- **pérenniser les crédits alloués à l'aide alimentaire**, en particulier s'agissant du programme « *Mieux manger pour tous* » et les dotations dédiées aux départements et régions d'outre-mer (DROM) et les territoires du Pacifique ;
- **créer un dispositif de préfinancement par l'État du FSE +, à taux zéro** : le recours au FSE+ implique comme pour tout financement européen, une avance de trésorerie par les associations, avec le risque que les dépenses ne soient pas éligibles au moment du remboursement. Un tel dispositif permettrait d'éviter de leur faire porter une lourde charge financière et les risques associés ;
- **identifier un chef de file territorial sur l'aide alimentaire** afin de renforcer la coordination entre les acteurs et bénéficier d'un maillage territorial cohérent et adapté aux besoins ;
- **davantage homogénéiser le déploiement du programme « *Mieux manger pour tous* » au niveau local**, qui manque aujourd'hui de cohérence, afin de permettre une meilleure organisation des réponses des équipes locales aux appels à projets ou subventions, tout en respectant le principe de libre administration des collectivités locales ;
- **poursuivre l'effort concernant la hausse des crédits aux épiceries solidaires**, qui avaient augmenté de 2 millions d'euros en 2024 ;
- **développer des solutions d'approvisionnement** pour les épiceries solidaires ;
- **poursuivre les projets de création d'épiceries solidaires dans les territoires insuffisamment pourvus** ;
- **faire connaître davantage les épiceries solidaires et leurs besoins** ;
- **publier les circulaires permettant la mise en œuvre du mécénat de compétence dans la fonction publique auprès des associations**, qui sont en besoin de renforcement de leurs équipes, notamment au niveau local.

(1) Restaurants du cœur, Secours populaire, Fédération française des banques alimentaires, Croix-Rouge et Association nationale de développement des épiceries solidaires.

H. LES AUTRES DISPOSITIFS PORTÉS PAR LE PROGRAMME

1. Les aides exceptionnelles de fin d'année

● Le programme retrace les crédits alloués **aux aides exceptionnelles de fin d'année** (action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs*), versées aux bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalente retraite et de la prime forfaitaire pour reprise d'activité. **Le coût total de ces aides est estimé à 466,5 millions d'euros pour 2025** (soit 18,5 millions de plus qu'en LFI 2024). Le montant de l'aide est de 152,45 euros en 2024 pour les allocataires de France travail et, pour les foyers bénéficiaires du RSA, ce montant est majoré de 50 % lorsque le foyer se compose de deux personnes et de 30 % pour chaque personne supplémentaire.

2. La protection juridique des majeurs

● En 2025, **les crédits demandés pour la protection juridique** des majeurs (action 16 *Protection juridique des majeurs*) s'élèveraient à **893,2 millions d'euros, soit 4,2 % d'augmentation**. En 2024, la dotation avait déjà été relevée de 4 % par rapport à la LFI 2023. Ces crédits permettront de financer 523 367 mesures de protection (405 295 pour les services mandataires et 118 072 pour les mandataires individuels). L'enveloppe budgétaire se partage entre :

- les services mandataires (768,6 millions d'euros) ;
- les mandataires individuels (119,7 millions d'euros) ;
- des actions d'information et de soutien aux tuteurs familiaux menées dans les territoires (4,9 millions d'euros).

Parmi les principaux enjeux de la protection juridique des majeurs pour l'année 2025, figurent notamment :

– la **poursuite de la formation des mandataires judiciaires** à la protection des majeurs. Cette réforme permettra de répondre aux enjeux tant quantitatifs que qualitatifs liés à l'augmentation structurelle du nombre et des fragilités des personnes bénéficiant d'une mesure de protection juridique. D'ici fin 2027, l'objectif est que la formation soit proposée dans 35 universités ;

– la tarification **des mesures de protection judiciaire**. Une réflexion a été entamée en 2018 par l'IGAS, avec pour ambition d'objectiver le coût des mesures. L'étude a permis d'identifier les activités les plus chronophages en fonction du type de protection et du profil des personnes protégées. Elle a également mis en évidence les différences de temps de travail et de coûts en fonction de la nature du mandataire. L'objectif est d'élaborer une grille prenant en compte les besoins, attentes et capacités des personnes protégées, en fonction de la pathologie, de l'âge, des habitudes et des lieux de vie ;

– la **poursuite du programme de transformation numérique** (programme Mandoline), afin de dématérialiser les procédures administratives et financières du dispositif de protection juridique des majeurs et d'en faciliter le pilotage. Sa finalisation est désormais attendue pour 2025.

3. Les allocations et dépenses d'aide sociale

● En 2025, **l'action 21 Allocations et dépenses d'aide sociale serait dotée de 36 millions d'euros en AE et CP, soit un montant identique à celui ouvert en 2024 et en 2023.** Les allocations et dépenses d'aide sociale regroupent plusieurs dispositifs :

– au titre de la prise en charge des frais de séjour en établissement d'hébergement pour personnes âgées (EHPAD) des personnes âgées sans domicile fixe, des frais d'aide-ménagère et des frais de repas ;

– les allocations d'aide à domicile versées aux personnes âgées sans droits à une pension et ne pouvant prétendre au bénéfice de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Elles comprennent en deuxième lieu des allocations versées aux personnes en situation de handicap :

– l'aide à la prise en charge des frais de séjour en établissement d'hébergement pour personnes handicapées sans domicile fixe ainsi que l'allocation compensatrice pour tierce personne et frais de repas ;

– l'allocation différentielle garantie aux personnes en situation de handicap, en extinction depuis la création de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) en 1975.

Ces aides comprennent également l'aide d'urgence pour la prise en charge des personnes atteintes d'encéphalopathie subaiguë spontanée transmissible. Cette aide a été créée en 2001 à la suite de l'apparition de la maladie de la « vache folle ».

4. L'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine

● L'action 18 du programme 304 porte les crédits alloués à **l'aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (AVFS)**. Cette aide a été mise en place à compter du 1^{er} janvier 2016 et sa gestion confiée à la Caisse des dépôts et consignations. Toutefois, la montée en charge escomptée du nombre de bénéficiaires n'a pas eu lieu compte tenu d'importantes difficultés de mise en œuvre, liées principalement à la complexité du dispositif.

Depuis le 1^{er} juillet 2022, **le montant de cette aide s'élève à 661 euros par mois**. Les modalités d'attribution de l'AVFS, qui n'avait pas effectué sa montée en charge, ont été révisées par les dispositions de l'article 269 de la loi de finances pour 2020. Depuis cette réforme, l'aide est attribuée de manière illimitée à ses bénéficiaires dès lors qu'ils continuent à remplir les conditions d'éligibilité. Les bénéficiaires n'ont donc plus l'obligation de déposer, chaque année, une nouvelle demande d'attribution. En conséquence, l'obligation de résider en foyer de travailleurs migrants ou en résidence sociale disparaît une fois l'aide attribuée.

L'AVFS compte 121 bénéficiaires au 30 septembre 2024, contre 92 au 30 juin 2023 et 47 au 30 juin 2022, soit une augmentation progressive, mais qui reste en deçà de l'objectif initial de 1 500 bénéficiaires à fin 2024. Face au faible nombre de nouveaux bénéficiaires, la cible a été revue pour être fixée à 500 bénéficiaires d'ici la fin de l'année 2027. Le montant ouvert en LFI 2024 s'élevait à 0,7 million d'euros. L'exécution prévisionnelle est de 0,66 million d'euros.

Pour 2025, les effectifs prévisionnels s'établissent à 198 allocataires et les crédits demandés à 1,2 million d'euros.

II. LE PROGRAMME 157 *HANDICAP ET DÉPENDANCE* : DES DÉPENSES D'ALLOCATIONS AUX ADULTES HANDICAPÉS TRÈS DYNAMIQUES

Sur le programme 157 *Handicap et dépendance* figurent les crédits du budget général visant à favoriser la participation des personnes en situation de handicap et des personnes âgées en perte d'autonomie à la vie en société.

En 2025, la dotation du programme 157 s'élève à 16 milliards d'euros, soit un montant en progression de 4,2 % par rapport à celui ouvert en LFI 2024 et de 41 % par rapport à la LFI 2018. Cette augmentation est portée par la hausse de la dépense liée à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui est une dépense non pilotable, dite de « guichet ».

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 157
HANDICAP ET DÉPENDANCE**

(en millions d'euros)

	LFI 2018	LFI 2019	LFI 2020	LFI 2021	LFI 2022	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Variation 2018/2025
12 – Allocations et aides en faveur des personnes handicapées	11 317	11 897	12 194	12 663	13 203	14 039	15 317	15 960	41 %
13 – Pilotage du programme et animation des politiques inclusives	23	25	28	36	35	45	65	66	187 %
Total	11 341	11 922	12 222	12 663	13 238	14 086	15 382	16 025	41,3 %

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

Par ailleurs, le projet de loi de fin de gestion (PLFG) pour 2024 prévoit d'ouvrir 158,8 millions d'euros en AE et CP supplémentaires au titre de 2024 pour financer des dépenses relatives à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) plus élevées qu'initialement prévu.

A. L'AAH : ENTRE REVALORISATION, AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES ET DÉCONJUGALISATION DU MODE DE CALCUL

1. Une allocation réformée et revalorisée

Un montant de 14,36 milliards d'euros est demandé pour les dépenses d'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit une progression de 658 millions d'euros par rapport à la LFI 2024 (+ 4,5 %). Entre la loi de finances pour 2017 et le présent projet de loi de finances, les crédits auront progressé de 58 %, soit de 5,2 milliards d'euros. L'augmentation du nombre de bénéficiaires et de la dépense est liée à la fois à un « effet volume » et un « effet prix » auxquels s'ajoute la mesure de déconjugalisation (+ 45 millions d'euros pour 2023 et +280 millions d'euros en 2024).

● « L'effet volume » correspond à une variation de la dépense ayant pour cause une variation du nombre de bénéficiaires de l'AAH. Il repose sur différents facteurs.

L'accroissement global de la population et son vieillissement conduit à une augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires, le risque de survenance d'un handicap et le taux de prévalence de l'AAH augmentant avec l'âge. La fin de l'obligation pour les bénéficiaires de l'AAH qui présentent un taux d'incapacité supérieur ou égal à 80 % de liquider préalablement l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) lorsqu'ils atteignent l'âge légal de la retraite à compter du 1^{er} janvier 2017 a contribué à faire augmenter les effectifs de bénéficiaires. Par ailleurs, une meilleure reconnaissance de certains types de handicap a contribué à faire augmenter les effectifs de l'AAH-2 depuis plusieurs années. Enfin, les revalorisations légales et exceptionnelles ont pour conséquence de faire progresser le plafond en dessous duquel les bénéficiaires sont éligibles. L'augmentation du

nombre de bénéficiaires de l'AAH-2 reste élevée depuis 2017 (l'évolution était de 3 % entre 2020 et 2021 et de 3,8 % entre 2022 et 2023).

EVOLUTION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AAH

Nombre de bénéficiaires	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Estimation au 31/12/2024	Estimation au 31/12/2025
AAH	1 168 229	1 200 550	1 226 345	1 245 517	1 276 961	1 317 453	1 358 772	1 401 388
AAH-1	633 221	634 205	633 540	634 638	641 280	649 317	660 111	680 814
AAH-2	535 008	266 345	592 805	610 879	610 879	667 805	698 661	720 573

Source : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – prévision faite le 15 novembre 2024.

● « L'effet prix » correspond à une évolution de la dépense résultant de la variation du montant de l'allocation versée au bénéficiaire.

Depuis le 1^{er} avril 2024, le montant maximal de l'AAH est de 1 016,05 euros, soit une augmentation de 4,6 % par rapport à avril 2023. Son montant était de 810,89 euros le 1^{er} avril 2017, soit une progression de plus de 25 % en sept ans.

Selon la DGCS, la dépense d'AAH estimée pour 2024 s'élèverait à 13,62 milliards d'euros (en hausse de 7 % par rapport à 2023) et 14,36 milliards d'euros en 2025 (soit + 5,5 % par rapport à 2024).

EVOLUTION DE LA DÉPENSE LIÉE À L'AAH

Dépenses	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Estimation au 31/12/2024	Estimation au 31/12/2025
AAH	9 498 M €	10 146 M€	10 852 M€	11 264 M€	11 978 M€	12 720 M€	13 616 M€	14 361 M€
AAH-1	4 855 M€	5 099 M€	5 342 M€	5 478 M€	5 709 M€	5 957 M€	6 556 M€	6 915 M€
AAH-2	4 298 M€	4 705 M€	5 173 M€	5 454 M€	5 936 M€	6 435 M€	7 060 M€	7 446 M€

Source : Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) – prévision faite le 15 novembre 2024.

Pour 2025, il est prévu une mesure d'harmonisation du calcul de l'AAH entre les personnes qui travaillent en milieu ordinaire et les personnes qui travaillent en ESAT, consistant à retenir, pour le calcul de l'AAH des travailleurs en ESAT, les ressources du dernier trimestre au lieu de l'année n-2, comme pour les personnes qui travaillent en milieu ordinaire ou simultanément en milieu ordinaire et en ESAT. L'économie associée est estimée à 21 millions d'euros.

Enfin, l'article 10 de la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a déconjugalisé le mode de calcul de l'AAH (cf. *infra*).

2. La déconjugalisation de l'AAH : une réforme bienvenue dont les prévisions budgétaires se fiabilisent progressivement

L'article 10 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat a créé une mesure de déconjugalisation de l'AAH. La disposition prévoit un maintien du calcul actuel de la prestation pour les bénéficiaires en couple qui seraient perdants à la déconjugalisation, afin de ne pas les pénaliser.

Deux décrets sont venus préciser les modalités de la mesure et sa date de mise en œuvre, fixée au 1^{er} octobre 2023 : le décret n° 2022-1694 du 28 décembre 2022 relatif à la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés et le décret n° 2023-360 du 11 mai 2023 relatif à la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Un dernier texte, relatif à la déconjugalisation à Mayotte, et qui reprend le dispositif prévu en métropole sans adaptation particulière, est en cours de finalisation. Les systèmes d'information des caisses ont dû être adaptés afin de tenir compte des situations nouvelles créées par la déconjugalisation et de créer les mécanismes de bascule dans la déconjugalisation.

Le coût de la déconjugalisation est estimé à 280 millions d'euros en 2024 et à 300 millions d'euros en 2025 (contre une dépense de 500 millions d'euros en année pleine initialement prévue l'an dernier). Cet écart s'explique par un moins grand nombre d'entrants qu'anticipé : 20 000 personnes en 2023 contre 80 000 personnes prévues.

Sur les 300 000 couples bénéficiaires de l'AAH au titre d'octobre 2023, on dénombrait ainsi :

- 270 000 bénéficiaires en calcul « déconjugalisé » ;
 - dont 20 000 entrants (personnes qui n'auraient pas bénéficié de l'AAH sans la réforme), pour un montant moyen gagné d'environ 540 euros ;
 - dont 40 000 personnes déjà bénéficiaires de l'AAH gagnantes du fait de la réforme, avec un gain moyen d'environ 310 euros ;
 - 30 000 bénéficiaires restés en calcul « conjugalisé », avec un montant moyen « neutralisé » d'environ 255 euros. Le montant neutralisé correspond à la perte qu'aurait eu l'allocataire s'il avait basculé dans le dispositif « déconjugalisé ». Ce maintien leur bénéficiera tant que le nouveau mode de calcul ne leur sera pas plus favorable financièrement.

B. DES EFFORTS QUI SE POURSUIVENT POUR INCLURE LES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP DANS L'EMPLOI

1. La nécessité de reconduire le FATESAT et de contribuer au financement de la complémentaire santé obligatoire

L'action 12 du programme 157 retrace les crédits alloués à l'aide au poste versée au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

● Cette aide permet de **compenser les charges supportées par les ESAT relatives à la rémunération, aux cotisations sociales et à la contribution versée par ces derniers pour abonder le compte personnel de formation des personnes accueillies**. La rémunération versée par les ESAT doit être supérieure à 5 % du SMIC. La GRTH varie en fonction de la quotité de travail des personnes en situation de handicap ainsi que de la rémunération versée par l'ESAT et doit être comprise entre 55,7 % et 110,7 % du SMIC.

En 2025, les crédits demandés pour ce dispositif s'élèvent à 1,6 milliard d'euros, en légère diminution par rapport à la LFI 2024 (– 14,9 millions d'euros) du fait de l'actualisation du modèle de prévision, plus fiable désormais. Ils correspondent au financement de la compensation servie pour la rémunération de près de 120 000 travailleurs handicapés.

● En 2022, **un fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT (FATESAT) avait été créé, doté de 15 millions d'euros inscrits au plan de relance**.

Ce fonds avait pour objet de financer l'évolution du modèle économique des ESAT, en fonction de trois axes prioritaires :

- adapter les équipements existants ;
- moderniser et diversifier les outils de production ;
- faciliter le recours à des prestations externes de conseil et d'ingénierie.

Au total, plus de 21 millions d'euros (incluant les crédits du fonds d'intervention régional) ont été versés par les ARS aux ESAT afin de soutenir 488 projets répondant au cahier des charges. **Il convient de souligner que plus de 300 projets, bien que recevables au regard du cahier des charges, n'avaient pu être financés faute pour les ARS de disposer des crédits nécessaires.**

La mesure n'a pas été reconduite en 2023 ni en 2024 et n'est pas prévue dans le PLF 2025. À cet égard, si le FATESAT est un fonds ponctuel d'aide à l'investissement et non au fonctionnement des ESAT, et qu'en conséquence la pérennisation de ce fonds ne paraît pas justifiée, une reconduction sur quelques années, avec une dotation annuelle d'un montant significatif, est très souhaitable. Elle permettrait d'une part de couvrir les besoins exprimés, mais non satisfaits en 2022 et d'inciter les ESAT n'ayant pas déposé de projets à le faire. Cette dotation

permettrait également d'accompagner sur la durée les ESAT afin qu'ils puissent porter des investissements de nature à offrir aux travailleurs des activités professionnelles correspondant à celles qui sont disponibles sur le marché du travail, en particulier pour les métiers en tension.

Un tel soutien aux investissements des ESAT serait de nature également à constituer la contrepartie nationale nécessaire pour bénéficier des aides de l'Union européenne dans le cadre des fonds structurels.

En réponse au questionnaire budgétaire adressé par la rapporteure spéciale sur le PLF 2025, **le Gouvernement a convenu qu'une reconduction sur quelques années, avec une dotation annuelle d'un montant significatif, pourrait être opportune.** Il précise qu'« à cet égard, une alternative à un fonds dédié aux ESAT, comme c'est le cas également pour les entreprises adaptées, pourrait être d'ouvrir aux ESAT, le futur fonds de transformation des ESMS pour les personnes handicapées annoncé lors de la Conférence nationale du handicap du 26 avril 2023.

Une telle initiative serait de nature à contribuer à la consolidation de la résilience économique des ESAT comme en font la recommandation l'IGAS et l'IGF dans leur rapport remis aux différents ministères commanditaires en février 2024. Les deux inspections générales soulignent que les activités économiques sur lesquelles les ESAT sont positionnées sont fragiles à moyen terme et peuvent être considérées comme obsolètes par les acteurs économiques. Le rapport appelle l'attention des pouvoirs publics sur la nécessité de renforcer la commande publique en confiant aux centrales d'achat la mission d'identifier des segments d'achats compatibles avec les prestations des ESAT, et de mener un travail de prospective des secteurs d'avenir pour les ESAT ».

Dans l'attente qu'un tel fonds se concrétise, la rapporteure spéciale a déposé l'amendement N ° II-CF2155, adopté en commission, afin de rétablir le FATESAT à hauteur de 15 millions d'euros, pour soutenir en 2025 la modernisation des ESAT.

Principales revendications des directrices et directeurs d'ESAT auditionnés

La rapporteure spéciale souhaite relayer en conclusion les principales revendications des directrices et directeurs d'ESAT qu'elle a auditionnés ⁽¹⁾. Elle restera vigilante sur les solutions qui pourront être apportées par l'ensemble des acteurs concernés.

Les associations auditionnées proposent notamment :

- le renouvellement d'un **fonds de modernisation des ESAT** ;
- le soutien de l'État sur le **financement de la complémentaire santé obligatoire** qui représente par exemple 60 000 euros par an de surcoût pour trois ESAT ;
- **l'augmentation des dotations**, afin notamment de financer les postes nécessaires à la mise en place des réformes de la transformation de l'offre, nécessitant notamment le **recrutement de conseiller en insertion professionnelle**, en tenant compte de l'inflation ;
- prévoir une **obligation de partenariat pour les moyennes et grosses entreprises, les collectivités, les services de l'État**. Ces derniers devraient conclure une convention avec un ou plusieurs ESAT pour travailler l'inclusion, à l'image de certaines structures professionnelles du sport qui ont l'obligation d'avoir un lien avec le monde associatif amateur. Ce serait une manière de forcer le rapprochement, la rencontre et les passerelles, dans les deux sens ;
- La loi dite 3DS ⁽²⁾ a ouvert la possibilité pour une personne orientée et accueillie en ESAT d'un exercice simultané d'une activité à temps partiel en milieu protégé et d'une activité salariée ou indépendante à temps partiel en milieu ordinaire. Le principal frein relevé par les associations est celui de l'absence de lisibilité des conséquences sur les ressources des travailleurs. Elles demandent la **mise en place d'un simulateur de ressources pour permettre aux personnes de mieux percevoir l'effet sur leurs ressources**.

● S'agissant du **financement de la complémentaire santé obligatoire**, la rapporteure spéciale relève que le bénéfice d'une mutuelle figure parmi les nouveaux droits reconnus aux travailleurs d'ESAT. Entré en vigueur au 1^{er} juillet 2024, et au-delà du progrès social que cela représente pour les travailleurs d'ESAT, le coût supplémentaire de ce droit a engendré une charge, pour ces structures, évaluée à 16,9 millions d'euros en année pleine.

Dans sa réponse à la question écrite n° 09960 posée par M. Pellevat, l'ancien ministre chargé des personnes âgées et des personnes handicapées précisait le 25 avril 2024 que « *le Gouvernement porte une attention particulière à ce que ces nouveaux droits ne mettent pas en difficulté les ESAT et leurs missions d'accompagnement* ».

(1) Association nationale des directeurs et cadres d'ESAT (ANDICAT), Réseau GESAT, Fédération des Œuvres Laïques (FOL) de la Nièvre, association AgaPei, « AGir avec Amis, Parents et Professionnels pour les Personnes en situation de handicap » (AgaPei).

(2) Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale.

Or la rapporteure spéciale relève du PLF 2025 que les crédits de l'action 12 *Allocations et aides en faveur des personnes handicapées* destinés à financer l'aide au poste en ESAT diminuent de 15 millions d'euros pour s'élever à 1,599 million d'euros contre 1,614 million d'euros dans le PLF 2024.

Cette réduction paraît donc contraire à l'engagement pris et non seulement ne compense pas les nouveaux droits donnés aux travailleurs d'ESAT mais met en difficulté les ESAT en réduisant leur dotation. Cette baisse est d'autant plus malvenue que le rapport IGF-IGAS de février 2024 sur les ESAT ⁽¹⁾ indique que 29 % de ces établissements étaient en déficit en 2023.

Dès lors, la rapporteure spéciale a déposé l'amendement n° II-CF3009, adopté par la commission, visant à couvrir les dépenses supplémentaires induites par l'obligation de l'article 14 de la loi précitée de financer au moins 50 % du coût de la complémentaire santé collective. Ce coût supplémentaire étant estimé à 16,9 millions d'euros, elle a proposé que la dotation pour les ESAT soit reprise à l'identique de la LFI 2024 (+ 15 millions d'euros) en y ajoutant 1,9 million d'euros.

2. La montée en charge de l'emploi accompagné et de l'aide à l'embauche des personnes en situation de handicap

• L'action 13 du programme 157 porte les crédits alloués aux instituts nationaux pour jeunes aveugles et pour jeunes sourds, à hauteur de 16,4 millions d'euros (+ 0,5 million d'euros par rapport à la LFI 2024), au Centre national de formation des enseignants intervenant auprès des jeunes déficients sensoriels (CNFEDS), à hauteur de 0,2 million d'euros (montant identique à la LFI 2024), aux centres régionaux d'études, d'actions et d'informations en faveur des personnes en situation de vulnérabilité (CREAI), à hauteur de 0,7 million d'euros (montant reconduit), et au centre national d'information sur la surdité (CNIS), à hauteur de 0,2 million d'euros (montant identique à la LFI 2024).

• **Un montant de 38,7 millions d'euros est demandé en 2025, à l'identique de la LFI 2024, à l'accompagnement dans l'emploi des personnes en situation de handicap**, soit une augmentation de 56 % par rapport à 2023. En 2021 et 2022, l'emploi accompagné a bénéficié de crédits du plan de relance à hauteur de 7,5 millions d'euros.

Le niveau des crédits de l'État porté par le programme 157 et la participation des fonds FIPHFP et AGEFIPH ⁽²⁾ (respectivement 3 millions d'euros et 12,7 millions d'euros, pour un total de 15,7 millions d'euros) doivent permettre d'atteindre 12 800 personnes accompagnées à la fin d'année 2024. Les documents budgétaires précisent que les contributions 2025 du FIPHFP et de l'AGEFIPH

(1) *Rapport IGAS-IGF de février 2024 intitulé « Convergence des droits des travailleurs handicapés en établissement et services d'aide par le travail (ESAT) vers un statut de quasi-salarié ».*

(2) *Fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la Fonction publique (FIPHFP) et Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph).*

envisagées seront au moins égales à ce qu'elles étaient en 2024 (soit 15,7 millions d'euros), toute augmentation étant soumise au vote de leurs conseils nationaux conformément à la convention nationale de cadrage du dispositif d'emploi accompagné liant les deux fonds et l'État et signée le 21 mars 2017.

3. Le renforcement bienvenu des moyens de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance

Les documents budgétaires indiquent qu'en **2025, la politique de lutte contre la maltraitance sera renforcée à travers la mise en œuvre des mesures de la stratégie nationale de lutte contre les maltraitements (2024-2027) et la création au niveau territorial des « cellules de lutte contre les maltraitements »** destinées au recueil et au suivi du traitement des situations de maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité, en lien avec les autorités locales.

Le montant demandé pour 2025 s'élève à 8,33 millions d'euros en AE et 3,53 millions d'euros en CP afin de financer :

– la plateforme nationale téléphonique et multicanale de lutte contre les maltraitements au niveau central qui sera mise en place à l'issue d'une procédure de marché public. Cette plateforme nationale a vocation à succéder au service téléphonique national actuellement géré par la Fédération 3977 contre les maltraitements ;

– les centres de proximité du réseau 3977 (dont les principaux opérateurs sont aujourd'hui des associations ALMA – allô maltraitance) au niveau déconcentré. Dans ce cadre, 0,6 million d'euros en AE/CP de crédits sont délégués aux services déconcentrés (DDETS-PP) pour subventionner le réseau territorial de la Fédération 3977, composé de centres départementaux et interdépartementaux d'écoute et d'accompagnement de proximité : 49 centres gérés par des associations ALMA et autres adhérentes à la Fédération et 25 partenaires institutionnels (majoritairement des conseils départementaux) conventionnés avec la Fédération.

La rapporteure spéciale sera vigilante sur la mise en place de cette nouvelle plateforme téléphonique et sur les résultats obtenus. En effet, elle observe depuis plusieurs années que le numéro 3977 est sous-utilisé par les personnes handicapées. En 2022, 81 % des alertes pour maltraitements concernaient des personnes âgées de plus de 60 ans et 19 % des personnes en situation de handicap.

Elle relève que, depuis 2023, des indicateurs existent pour les appels traités par le service national téléphonique de l'enfance en danger ou encore pour le « 3919 » qui est le numéro national de référence pour les femmes victimes de violence. En revanche, **aucun indicateur n'est prévu** pour le numéro national dédié à la lutte contre les maltraitements envers les personnes âgées et les adultes en situation de handicap (3977).

Elle a en conséquence déposé l'amendement CF2095, adopté en commission, qui vise à créer un nouvel indicateur permettant d'évaluer le nombre d'appels traités par le numéro national 3977. Il contribuera à la politique de lutte contre la maltraitance et de promotion de la bientraitance de ces personnes.

III. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : DES CRÉDITS POURSUIVANT LEUR TRAJECTOIRE À LA HAUSSE

La politique interministérielle de l'égalité entre les femmes et les hommes s'appuie sur une administration composée d'un service central, le service des droits des femmes et de l'égalité entre les femmes et les hommes (SDFE) au sein de la DGCS, et d'un réseau déconcentré, positionné aux niveaux régional et départemental.

Le budget du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est marqué par une nouvelle hausse des crédits (+ 10 % en AE et en CP par rapport à la LFI pour 2024) soit 85 millions d'euros en AE et CP. Le budget 2024 marque la poursuite de l'effort budgétaire en matière d'égalité entre les femmes et les hommes après une hausse des crédits de 37 % en 2021, 22 % en 2022, 26 % en 2023 et 24 % en 2024. Il est à noter que 75 % du budget du programme 137 est déconcentré.

Cette croissance s'explique par l'augmentation de 57 % des crédits dédiés à l'aide universelle d'urgence créée par la loi n° 2023-140 du 28 février 2023. 20,4 millions d'euros seront consacrés au financement de cette aide. Les autres dispositifs sont reconduits à l'identique de la LFI 2024.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

(en millions d'euros)

	LFI 2023	LFI 2024	PLF 2025	Variation PLF 2025/LFI 2024
23 – Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes	1,5	1,5	1,5	-
24 – Accès aux droits et égalité professionnelle	25,4	24,8	24,8	-
25 – Prévention et lutte contre les violences et la prostitution	35,2	38,1	38,4	0,8 %
26 – Aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales	-	13,0	20,4	56,9 %
Total du programme 137	62,2	77,4	85,1	10 %

Source : Commission des finances à partir de la documentation budgétaire.

A. DES MOYENS RENFORCÉS POUR LUTTER CONTRE LES VIOLENCES FAITES AUX FEMMES

1. Un soutien maintenu aux victimes de violences et aux associations accompagnatrices

a. Des crédits pour renforcer l'accueil et l'écoute

En 2025, l'action 25 *Prévention et lutte contre les violences et la prostitution* serait abondée de 38,4 millions d'euros en AE et CP, soit une progression de 0,3 million d'euros en AE et en CP par rapport à la LFI 2024.

Les crédits destinés à la prévention et à la lutte contre les violences faites aux femmes sont en progression de 4,2 millions d'euros. Cet effort budgétaire s'inscrit dans la continuité des augmentations des années précédentes : 4,2 millions d'euros d'abondement avaient été décidés dans le PLF 2024, après 9 millions d'euros d'augmentations en 2022 et 14,8 millions d'euros supplémentaires en 2023.

● Il convient de souligner la reconduction à l'identique des dispositifs suivants :

– **les centres de prise en charge des auteurs de violences conjugales** (CPCA), créés à la suite du Grenelle des violences conjugales, bénéficieraient d'un budget de 4,7 millions d'euros répartis entre les 30 centres existants, dont 5 en outre-mer. La rapporteure relève qu'une évaluation est en cours et qu'au regard des constats qui seront posés, de nouvelles orientations pourront être définies sur ce dispositif en 2025. Elle sera attentive aux évolutions proposées.

– un montant de 0,4 million d'euros sera alloué aux associations menant **des actions « d'aller vers » afin de cibler les femmes éloignées des dispositifs d'aide** et d'accroître l'effort en direction des « zones blanches » (zones rurales ou périurbaines). Ces points d'écoute peuvent prendre la forme de « Vans », comme l'initiative « En voiture Nina et Simon.e.s », pour aller au contact des personnes les plus isolées et évoquer avec elles les sujets d'égalité, de sexualité ou encore d'accès aux droits.

● Le budget 2025 reconduit les crédits destinés aux **référénts départementaux pour les femmes victimes de violences au sein du couple**. Institués en mai 2018, les référents départementaux pour les femmes victimes de violences au sein du couple avaient pour rôle d'être, au niveau local, les interlocuteurs uniques des victimes pour garantir un accompagnement global et un suivi dans la durée des femmes victimes de violences jusqu'à ce qu'elles retrouvent leur autonomie. Les crédits initiaux alloués à ce dispositif depuis 2023 s'élèvent à 100 000 euros. Cette dotation sera reconduite en 2025 pour poursuivre le financement de ces référents dans les territoires où ce dispositif perdure.

• **L'action 25 permet aussi de financer la ligne téléphonique du 3919, opérée par la Fédération nationale Solidarité Femmes (FNSF).** Une nouvelle convention pluriannuelle d'objectifs (2024-2026) a été conclue avec la FNSF. Cette nouvelle convention a porté le soutien financier de l'État à 5,3 millions d'euros en 2024 contre 4,7 millions d'euros en 2023. Cet effort financier est reconduit en 2025 afin notamment de soutenir le fonctionnement de la plateforme téléphonique 3919 depuis l'extension de ses horaires en « H24 ».

En effet, depuis le 25 août 2021, ce service anonyme et gratuit fonctionne en continu, sept jours sur sept. Un pré-accueil et une orientation sont assurés à destination des femmes victimes de toutes formes de violences, ainsi qu'une écoute à destination des victimes de violences conjugales, de leur entourage et des professionnels.

Le 3919 a reçu, en 2023, 112 593 appels traitables (contre 122 753 en 2022), dont 97 394 ont été pris en charge (93 005 en 2022) par une écoutante, soit un taux de réponse de 86,5 % (contre 75,8 % en 2022 et 61,9 % en 2021).

La qualité de service a été également appuyée par les moyens supplémentaires qui lui ont été attribués en 2023. C'est pourquoi la cible du taux d'appels traités a été rehaussée pour 2024 à 85 % puis à 95 % en 2025.

La rapporteure spéciale demande que cet objectif soit le plus rapidement possible atteint. Elle considère en effet anormal qu'encore 15 % des appels de femmes victimes de violence demeurent sans réponse.

• Au niveau local, coexistent par ailleurs :

– 128 accueils de jour, primo-accueil inconditionnel, en individuel et en collectif, qui permettent notamment de préparer, d'éviter ou d'anticiper le départ du domicile pour les femmes victimes de violences et, le cas échéant, leurs enfants ;

– 166 lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) des femmes victimes de violences, qui permettent l'accompagnement spécialisé, dans la durée, de ces femmes et le suivi de leur parcours afin de les aider à rompre le cycle de la violence et trouver les moyens de leur autonomie.

Les documents budgétaires précisent que les efforts en faveur des dispositifs « Accueil de jour » et « Lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) » seront poursuivis afin de mieux répondre aux besoins que cela soit en termes de maillage territorial, d'extension des horaires et de modalités d'accompagnement. En 2025, 3,6 millions d'euros seront consacrés aux accueils de jour et 5,9 millions d'euros aux LEAO.

La rapporteure spéciale considère que les besoins locaux dépassent les financements prévus. Elle a donc déposé l'amendement CF2080, adopté en commission, afin d'abonder de 500 000 euros les dispositifs d'accueil de jour et de 500 000 euros les LEAO par rapport à ce que prévoit le présent projet.

b. Le pack nouveau départ : une initiative à généraliser

Annoncé par le Gouvernement le 2 septembre 2022, le pack nouveau départ (PND) a pour objectif de faciliter le départ des victimes de violences conjugales et de sécuriser leur parcours de sortie des violences.

À cet effet, **ce dispositif vise à organiser sur les territoires une prise en charge rapide et coordonnée, avec un accompagnement personnalisé afin de répondre au mieux à l'ensemble des besoins de la victime en fonction de sa situation.**

Le pack nouveau départ repose sur un réseau d'acteurs mobilisés à trois niveaux :

– des professionnels dits « tiers détecteurs » dans chaque institution concernée (associations, police, justice, etc.) en charge de la détection, de l'information des victimes et du signalement ;

– un acteur coordinateur responsable de l'évaluation globale des besoins de la personne et de l'activation d'un parcours. Il a été proposé que la CAF ou la CMSA soit désignée pour assurer cette fonction ;

– des référents « violences conjugales » dans les structures concernées (préfecture, CPAM, conseil départemental, associations, etc.) engagés pour accélérer et améliorer leur réponse en direction des victimes.

Le pilotage de ce dispositif dans chaque département relève du préfet avec le délégué départemental aux droits des femmes, et dans les régions d'outre-mer, du préfet de région avec le directeur régional aux droits des femmes.

Le dispositif a été préfiguré depuis septembre 2023 dans le Val-d'Oise et est expérimenté dans quatre autres territoires pilotes : **la Côte-d'Or, La Réunion, les Bouches-du-Rhône et le Lot-et-Garonne**. Fin août 2024, 381 personnes en ont bénéficié.

Une évaluation de l'expérimentation était annoncée en 2024, afin d'envisager une généralisation progressive du dispositif sur le territoire à compter de 2025. La DGCS a précisé à la rapporteure spéciale qu'« *une première évaluation du PND sera menée dans le Val-d'Oise dès la fin de l'année 2024, afin de tirer le premier bilan d'une année complète d'expérimentation. Elle permettra d'établir les modalités d'évaluation du dispositif dans chaque département, définir les critères de sélection des futurs territoires et identifier les conditions d'une généralisation progressive jusqu'en 2027* ». **La rapporteure spéciale regrette le retard pris. Elle invite en conséquence le Gouvernement à réaliser cette évaluation au plus vite, à en rendre publics les résultats, et à généraliser ce dispositif — s'il atteint les objectifs fixés — courant 2025.**

2. La forte croissance des financements liés à l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales

En 2024, le programme 137 a été marqué par la création de l'action 26 *Aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales*. Cette action était dotée de 13 millions d'euros. **Le PLF 2025 propose d'augmenter ses crédits de 56,9 %, pour atteindre 20,4 millions d'euros.**

Créée par la loi n° 2023-140 du 28 février 2023, **l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales vise à lever les freins financiers auxquels peuvent être confrontées les victimes afin de quitter leur conjoint violent**. Elle a vocation à s'inscrire dans le cadre du « pack nouveau départ ».

Elle s'adresse aux personnes victimes de violences commises par leur conjoint, leur concubin ou partenaire lié par un pacte civil de solidarité, dont la situation est attestée par une ordonnance de protection, un dépôt de plainte ou un signalement adressé au procureur de la République. Réalisé par les caisses d'allocations familiales de rattachement, le versement de cette aide doit intervenir dans un délai de trois à cinq jours ouvrés à compter de la réception de la demande.

L'aide universelle d'urgence peut prendre la forme d'un prêt sans intérêt ou d'une aide non remboursable selon la situation financière et sociale de la personne ainsi que le nombre d'enfants à sa charge. L'auteur de violences pourra être condamné à rembourser le prêt dans le cadre d'une peine complémentaire. Son montant peut être modulé selon l'évaluation des besoins de la personne et le nombre d'enfants à charge, dans la limite de plafonds. De décembre 2023 à juillet 2024, 206 prêts ont été accordés et 26 525 aides ont été versées par les CAF et les CMSA.

L'aide est versée en une seule fois selon un montant forfaitaire, fixé par un barème (voir ci-dessous). Son montant est de 254 euros minimum et varie en fonction des ressources de la personne et du nombre d'enfants de moins de 21 ans à charge. Par exemple : une personne avec trois enfants à charge de moins de 21 ans et dont les ressources sont inférieures ou égales à la moitié du SMIC net (soit 699 euros par mois) touchera une aide de 1 398 euros.

Le montant moyen des aides versées de décembre 2023 à juillet 2024 s'élève à 869 euros.

**BARÈME DE L'AIDE UNIVERSELLE D'URGENCE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES
CONJUGALES (HEXAGONE ET DOM)**

Ressources nettes mensuelles	Nombre d'enfants de moins de 21 ans à charge				
	Pas d'enfant	1 enfant	2 enfants	3 enfants	par enfant supplémentaire
Inférieures ou égales à 699,35€ (0,5 SMIC)	Aide 635,71 €	Aide 953,57 €	Aide 1144,28 €	Aide 1398,56 €	Aide 254,28 €
Entre 699,36€ et 1398,69€ (1 SMIC)	Aide 508,57 €	Aide 762,86 €	Aide 915,42€	Aide 1118,85 €	Aide 203,42 €
Entre 1398,70€ et 2098,04€ (1,5 SMIC)	Aide 381,43 €	Aide 572,14 €	Aide 686,50 €	Aide 839,14 €	Aide 152,57 €
Entre 2098,05 et 3147,04€	Prêt 254,28 €	Aide 381,43 €	Aide 457,71 €	Aide 559,42 €	Aide 101,71 €
Entre 3147,05 € et 3776,45€		Prêt 381,43 €			
Entre 3776,46€ et 4615,67€			Prêt 457,71 €		
Supérieures ou égales à 4615,68€			Prêt 457,71 €	Prêt 559,42 €	Prêt 101,71 €

Source : Direction générale de la cohésion sociale.

Le recours à cette nouvelle aide a été très élevé au cours des premiers mois de son entrée en vigueur puis a connu une diminution progressive : le taux de recours s'est ainsi élevé à plus de 30 % en décembre 2023 et à 14 % en juin et juillet 2024 sur un nombre total de bénéficiaires potentiels estimé à environ 220 000 par an (sur la base du nombre de dépôts de plainte pour violences conjugales, des ordonnances de protection délivrées, des signalements au parquet pour violences conjugales).

L'enveloppe de 20,4 millions d'euros prévue pour 2025 repose sur l'hypothèse d'une évolution tendancielle à la baisse puis d'une stabilisation du total de bénéficiaires.

B. LA SORTIE DE LA PROSTITUTION : UNE POLITIQUE PUBLIQUE RÉCENTE POURSUIVANT SON DÉPLOIEMENT

1. Le parcours de sortie de prostitution : une mise en place progressive

La loi du 13 avril 2016 ⁽¹⁾ prévoit la mise en place de parcours de sortie de prostitution accordés par le préfet sur avis de la commission départementale de lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains. Le parcours est proposé à toute personne victime de la prostitution, de proxénétisme ou de traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle qui manifeste son souhait de sortir de la prostitution et de s'inscrire dans ce parcours.

(1) Loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées.

Au 31 décembre 2023, l'ensemble des départements avaient installé, sous l'autorité des préfets, une commission départementale de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains aux fins d'exploitation sexuelle, dont 65 avec parcours de sortie de la prostitution.

Au 31 décembre 2023, 845 personnes étaient en PSP, autorisés par décision préfectorale, soit une augmentation de 31 % depuis la fin 2022.

En 2023, 56 demandes d'entrée en PSP ont été refusées, soit 11 % des nouvelles demandes.

Parmi les bénéficiaires d'un PSP en cours, il est dénombré 820 femmes et 25 hommes ou personnes trans.

Depuis 2017, 1 747 personnes ont suivi ou suivent un parcours de sortie de prostitution. 96 % de ces parcours ont été accomplis dans leur totalité en 24 mois. La quasi-totalité des personnes en fin de PSP a un emploi (CDI ou CDD) ou est en formation qualifiante. 5 % environ n'ont pas d'emploi.

Les cinq départements ayant le plus de parcours de sortie de prostitution en cours au 31 décembre 2023 sont Paris (129 parcours), l'Isère (64 parcours), les Bouches-du-Rhône (61), la Seine-Saint-Denis (50) et le Rhône (48 parcours).

LE DÉPLOIEMENT PROGRESSIF DES PARCOURS DE SORTIE DE PROSTITUTION

	2017	Mai 2018	Novembre 2018	Mars 2019	Décembre 2020	Décembre 2021	Décembre 2022	Décembre 2023
Nombre de commissions départementales	18	33	55	62	80	87	90	100
Nombre de parcours de sortie de la prostitution	29	64	113	183	403	446	643	845

Source : Commission des finances d'après les informations transmises par la Direction générale de la cohésion sociale.

Les parcours de sortie de prostitution sont efficaces pour permettre la réinsertion sociale des personnes bénéficiaires. L'association l'Amicale du Nid indique ainsi que 98 % des personnes ne possédaient pas de titre de séjour avant d'entamer un parcours de sortie de prostitution et 25 % n'avaient pas de logement stable. Après le parcours, 39 % disposent d'un titre de séjour, 55 % sont en attente d'en obtenir un, 5 % obtiennent le statut de réfugié, et **toutes les personnes ont un logement stable**. Avant le parcours, 96 % sont sans emploi, contre 20 % seulement en sortie de PSP.

Enfin, à l'issue d'une large concertation avec l'ensemble des acteurs institutionnels et associatifs concernés, menée à l'été 2023, **la première stratégie nationale de lutte contre le système prostitutionnel a été présentée le 2 mai 2024.**

L'axe 1 de cette stratégie a pour objet de renforcer l'application de la loi du 13 avril 2016 par l'élaboration de stratégies départementales, fondées sur la mobilisation renforcée des commissions départementales, et l'objectif d'accompagner davantage de personnes en PSP.

La rapporteure spéciale salue ces avancées et appelle de ses vœux une mobilisation toujours croissante des services de l'État et des associations pour obtenir un accroissement significatif des personnes accompagnées dans le cadre d'un PSP.

2. L'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle : une progression encore insuffisante du nombre de bénéficiaires

L'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS), prévue à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles, est versée aux personnes s'engageant dans le parcours de sortie de la prostitution et ne pouvant prétendre au bénéfice des minima sociaux.

● **En 2025, près de 2,1 millions d'euros seront consacrés au financement de l'AFIS, soit 0,3 million d'euros supplémentaires par rapport à 2024**, afin de répondre à la progression du nombre de personnes accompagnées. En 2023, 672 personnes ont reçu au moins un versement au cours de l'année au titre de cette aide (contre 534 personnes en 2022, 456 en 2021 et 312 en 2020) pour un coût annuel total de 1,7 million d'euros. Depuis sa mise en place en 2017, 1 342 personnes ont bénéficié de l'AFIS.

Le montant de l'AFIS a été revalorisé dans le cadre de la revalorisation générale des prestations sociales pour faire face au niveau élevé de l'inflation. **Le décret n° 2022-1340 du 19 octobre 2022 a revalorisé l'AFIS à hauteur de 4 %** – avec une application rétroactive au 1^{er} juillet 2022 – ; elle s'établit à 343,20 euros par mois pour une personne seule, avec un supplément de 106,08 euros par enfant à charge.

Le montant de l'AFIS est fixé par équivalence avec l'allocation pour demandeur d'asile. Les personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution peuvent bénéficier, en plus de l'AFIS, d'un logement dans le respect des conditions réglementaires d'accès à un logement locatif social, d'un accueil en logement-foyer ou d'un hébergement adapté à leur situation.

● 98 % des bénéficiaires sont originaires de pays hors de l'Union européenne, dont 92 % d'Afrique subsaharienne. Une majorité des bénéficiaires de l'AFIS est âgée de moins de 30 ans et est sans enfant.

Comme indiqué *supra*, la première stratégie nationale de lutte contre le système prostitutionnel a été présentée le 2 mai 2024, avec pour premier objectif d'accompagner davantage de personnes en PSP. La mise en œuvre de cette stratégie nationale devrait ainsi faire augmenter le nombre de bénéficiaires de l'AFIS sur les prochaines années.

C. L'ACCÈS AUX DROITS ET L'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE : DES CRÉDITS RECONDUITS

Les crédits de l'action 24 *Accès aux droits et égalité professionnelle* s'élèvent à 24,8 millions d'euros en AE et CP, montant identique à celui de la LFI 2024. Ils permettent de financer une trentaine d'associations promouvant l'égalité professionnelle, l'entrepreneuriat, l'insertion professionnelle ou la mixité des métiers.

1. Un effort budgétaire maintenu au profit des centres d'information sur les droits des femmes et des familles

En 2023, les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) ont bénéficié de 6,3 millions d'euros. **Ce montant, porté à 8 millions d'euros en 2024, serait reconduit en 2025**, pour :

– continuer à renforcer les actions d'information des femmes sur leurs droits, en développant l'accompagnement juridique et les permanences des 98 CIDFF au plus près des femmes vulnérables notamment en milieu rural et en quartiers prioritaires de la ville (6,4 millions d'euros, dont 1,6 million d'euros pour la consolidation des permanences) ;

– consolider la fédération nationale des CIDFF dans ses missions de tête de réseau et les fédérations régionales pour soutenir le maillage territorial (1,6 million d'euros).

Le soutien aux actions pour l'insertion professionnelle des femmes éloignées de l'emploi sera renforcé à travers le déploiement d'un bureau d'accompagnement vers l'emploi dans chaque CIDFF d'ici 2027 avec une enveloppe de 1,6 million d'euros (88 CIDFF sur les 98 existants sont dotés d'un service emploi en 2024 : + 5 par rapport à 2023).

À ces crédits s'ajoutent les financements d'autres actions ou projets pouvant être portés par les CIDFF pour les femmes victimes de violences, tels que des accueils de jour et des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) et des actions de lutte contre la prostitution.

Les CIDFF jouent un rôle majeur dans l'accès aux droits. À titre d'exemple, en 2022 :

- 445 123 personnes ont été informées (+ 14 % par rapport à 2021) ;
- 145 942 personnes ont été reçues ;
- 2 378 permanences ont été animées, dont 554 permanences en milieu rural, 501 en quartier Politique de la ville et 241 dans les maisons France services.

La rapporteure spéciale rappelle, comme l’an passé, que ces agréments entre l’État et les CIDFF exigent que ces derniers recrutent au moins un ou une juriste de niveau bac + 4 dans chaque centre. **Les CIDFF se trouvent en difficulté pour rendre ces postes attractifs du fait du niveau relativement faible des salaires.** Il convient donc de donner davantage de moyens aux CIDFF afin de revaloriser les rémunérations du personnel qualifié.

2. L’information en matière de santé sexuelle et les actions en faveur de l’égalité professionnelle

- La France compte 151 espaces de la vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS) sur son territoire. Un tiers de ces structures disposent d’antennes territoriales et interviennent également en permanences délocalisées. Dans 16 régions, la couverture territoriale est complète avec au moins un établissement par département et dans les DROM (Guadeloupe, Guyane, Martinique, Mayotte, La Réunion). Ces lieux sont destinés à l’information, l’écoute, la sensibilisation et la prévention en matière de vie affective, relationnelle et sexuelle.

Le présent projet prévoit de financer les EVARS à hauteur de 5 millions d’euros pour 2025, soit un montant stable par rapport à 2024, afin de consolider le dispositif et de renforcer le maillage territorial.

Chaque année, près de 160 000 personnes sont reçues dans les EVARS. 14 000 interventions liées à l’éducation à la vie affective, relationnelle et sexuelle sont réalisées auprès de 175 000 élèves et étudiants ; plus de 15 000 entretiens pré ou post-IVG sont menés.

- **Un montant de 11,3 millions d’euros sera également reconduit pour mener des actions visant à renforcer la mixité des métiers, l’entrepreneuriat des femmes, l’insertion professionnelle et la culture de l’égalité.**

Il convient de relever :

- un montant de 4 millions d’euros consacré à la mixité professionnelle entre les femmes et les hommes ;

- un montant de 2,6 millions d’euros destiné au financement d’initiatives favorisant l’insertion professionnelle des femmes, notamment au travers de l’action des bureaux d’accompagnement individualisé vers l’emploi (BAIE) ou des services emploi portés par les CIDFF ;

- un montant de 2,8 millions d’euros affecté aux projets innovants en matière de culture de l’égalité, dont des expérimentations d’actions auprès de populations spécifiques et d’actions dans le domaine de la culture ;

– un montant de 0,8 million d’euros en AE et CP reconduit en 2024 afin de permettre de soutenir des partenariats territoriaux en faveur d’une culture de l’égalité et de prévention des stéréotypes sexuels et sexistes.

IV. LES DÉPENSES FISCALES : UN ENJEU MAJEUR POUR LA MISSION

En 2025, 29 dépenses fiscales seront rattachées aux programmes de la mission. Leur coût est évalué à **12,9 milliards d’euros**, ce qui représente **30 % du montant des crédits** des différents programmes de la mission et 15,1 % du coût total des dépenses fiscales répertoriées dans le Tome II de l’annexe Voies et moyens du présent projet de loi de finances.

• Les dépenses fiscales de la mission concernent essentiellement les programmes 157 *Handicap et dépendance* (6 781 millions prévus en 2025) et 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* (5 850 millions d’euros), et sont concentrées sur un nombre restreint de dispositifs. La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* demeurerait **la première mission du budget général pour le nombre et le coût des dépenses fiscales rattachées**.

COÛT DES DÉPENSES FISCALES POUR LES PRINCIPALES MISSIONS DE L’ÉTAT

Missions	2024		2025	
	Coût (en milliards d’euros)	Nombre	Coût (en millions d’euros)	Nombre
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	12,3	29	12 858	29
<i>Cohésion des territoires</i>	11,6	87	10 887	87
<i>Travail, emploi et administration des ministères sociaux</i>	10,2	20	10 956	19
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	8,8	11	8 690	13
<i>Économie</i>	7,1	69	9 320	62

Source : commission des finances, d’après le tome II de l’annexe Voies et moyens, PLF 2024 et 2025.

Parmi les dépenses fiscales de la mission *Solidarité insertion et égalité des chances*, **la rapporteure spéciale a constaté qu’un coût pour le budget de l’État de près de cinq milliards d’euros (4,956 milliards d’euros) est prévu pour la seule dépense fiscale n° 120401 relative à l’abattement de 10 % sur les montants des pensions, y compris les pensions alimentaires et les retraites, pour le calcul de l’impôt sur le revenu**. Ce montant était de 4,533 milliards en 2023 et atteindrait 4,806 milliards en 2024.

Pour 2025, cette seule dépense fiscale représenterait 16,3 % de l’ensemble des crédits de paiements de la mission.

Par le dépôt en commission des finances de l'amendement II-CF 110, la rapporteure spéciale a souhaité **qu'une réflexion soit engagée sur cet abattement au nom de la justice fiscale telle que définie par la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC).**

Au-delà de la prise en compte des facultés contributives de ses bénéficiaires – et de la légitimité de certains d'entre eux à en bénéficier – cet avantage fiscal remplace, selon elle, la déduction des dépenses réelles sur le revenu imposable et devrait donc se limiter aux revenus du travail.

Elle demande ainsi par son amendement que six mois après la promulgation de la loi de finances pour 2025, **le Gouvernement remette au Parlement un rapport d'évaluation de cette dépense fiscale.** *« Après avoir rappelé les objectifs de cette dépense fiscale, le rapport devra examiner ses effets sur les différentes catégories bénéficiaires. À cet égard, il devra examiner en particulier si cet avantage est justifié pour ses bénéficiaires à l'aune de l'article 13 de la DDHC prévoyant que la charge fiscale doit être proportionnée aux facultés contributives du contribuable. Des pistes de réforme devront être proposées au regard des constats opérés ».*

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du 05 novembre 2024, la commission des finances a examiné les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances.

La commission a examiné et adopté 6 amendements présentés par la rapporteure spéciale : les amendements II-CF2079, II-CF2080, II-CF2095, II-CF2155, II-CF2195, II-CF3009.

Elle a examiné et adopté les amendements de crédits II-CF2232, II-CF2426, II-CF2452, II-CF2454, II-CF2463, II-CF2627, II-CF2629, II-CF2644, II-CF2655, II-CF2664, II-CF2667, II-CF2673, II-CF2711, II-CF2738, II-CF2752, II-CF2755, II-CF2760, II-CF2767, II-CF2819, II-CF2820, II-CF2849, II-CF2855, II-CF2856, II-CF2858, II-CF2881 et II-CF3009.

Elle a également adoptés les amendements II CF2118, II CF2119, II CF2120, II CF2122, II CF2123, II CF2124, II-CF2705, II-CF2797, II-CF2815, II-CF2816, II-CF2817 modifiant la listes des objectifs et des indicateurs de performance.

La commission, contrairement à l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, a adopté les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ainsi modifiés.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. En 2025, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* connaît un important changement de périmètre : le programme 124, qui concernait, pour plus de 1,2 milliard d'euros, les moyens supports des ministères sociaux, est supprimé et ses crédits sont désormais intégralement rattachés à la mission *Travail, emploi et administration des ministères sociaux*.

En neutralisant ce transfert, les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* s'élèvent à 30,4 milliards, soit une augmentation de plus de 2 %, et même d'un peu plus de 3 % si l'on tient compte des annulations de crédits intervenues en février 2024.

Dans le contexte budgétaire actuel, il faut saluer une hausse de près de 10 % des crédits destinés à l'égalité entre les femmes et les hommes, de plus de 4 % de ceux consacrés à la politique en faveur des personnes en situation de handicap et de dépendance, ainsi que de 2 % du montant ouvert au profit du secteur de l'aide alimentaire.

En ce qui concerne le programme 304, *Inclusion sociale et protection des personnes*, le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité devrait se maintenir à 4,57 millions et la dépense s'établir à plus de 10,3 milliards, soit une diminution de 1,5 % qui s'explique par l'anticipation d'une baisse des indus consécutive à la mise en œuvre de la solidarité à la source, qui interviendra en février 2025.

La stratégie de prévention et de protection de l'enfance voit ses crédits diminuer de 20 millions, pour s'établir à 120 millions, soit le niveau des crédits consommés en 2024. Cette baisse va contrarier la montée en puissance des chantiers prioritaires contractualisés avec les départements, visant notamment à éviter autant que possible le placement d'enfants à l'ASE,

l'aide sociale à l'enfance. Je défendrai tout à l'heure un amendement pour restaurer les crédits de cette stratégie à leur niveau de 2024.

Par ailleurs, j'ai évalué les unités d'accueil pédiatrique des enfants en danger (Uaped), dont le financement de 7,4 millions par le programme 304 est reconduit. Des dysfonctionnements existent, notamment en matière de pilotage du dispositif aux niveaux national et local ; je propose d'y remédier. Compte tenu de l'utilité unanimement reconnue de ces structures pour recueillir la parole de l'enfant en danger, j'ai déposé un amendement pour en renforcer les moyens.

Les crédits destinés au financement du revenu de solidarité active (RSA) recentralisé s'élèvent au total à plus de 1,7 milliard, en augmentation de 147 millions.

Le pacte des solidarités sera doté d'un budget 253,6 millions, soit une hausse de 63 millions. Le programme 304 financera le déploiement des petits-déjeuners à l'école en outre-mer, le dispositif pass colo et la poursuite de la lutte contre la précarité menstruelle, pour 7,9 millions, soit une augmentation de 2,5 millions.

Le programme « *Mieux manger pour tous* », désormais inclus dans le Pacte des solidarités, bénéficie d'un total de 80 millions, soit une hausse de 10 millions.

Enfin, les crédits destinés à la protection juridique des majeurs augmentent de plus de 4 %, pour atteindre 893 millions, du fait notamment d'une hausse prévisionnelle du nombre de mesures de protection prononcées par le juge de tutelles, qui s'élevait à 523 000 en 2024.

S'agissant du programme 157, *Handicap et dépendance*, un montant de plus de 14,3 milliards est ouvert pour les dépenses d'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit une progression de 658 millions liée notamment à la progression du nombre de bénéficiaires. La déconjugalisation de l'AAH engendrera une dépense estimée à 300 millions en 2025, comme en 2024, soit 200 millions de moins qu'estimé, du fait d'un nombre d'entrées de bénéficiaires inférieur à ce qui avait été anticipé lors de l'adoption de la réforme en 2023.

Il conviendrait par ailleurs de reconduire le fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT – établissements et services d'aide par le travail –, qui s'était révélé très positif pour les moderniser.

Quant au programme 137, *Égalité entre les femmes et les hommes*, il est marqué par une nouvelle hausse des crédits qui s'explique essentiellement par l'abondement de plus de 56 % de l'aide universelle d'urgence, créée par la loi du 28 février 2023. Les dotations des autres dispositifs de ce programme sont reconduites.

En conclusion, je vous invite à voter en faveur des crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, même si je resterai vigilante tout au long de leur examen, en particulier pour ce qui concerne les dispositifs concernés par les amendements de réduction de crédits annoncés par le Gouvernement sur la mission, qui doivent s'élever à 92 millions.

Article 42 et État B

Amendement II-CF743 de Mme Sandra Delannoy

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Avis très défavorable, car on ne peut pas attribuer la prime d'activité en fonction de la nationalité des personnes. Comment pourrait-

on, par exemple, expliquer à une aide-soignante venue de l'étranger pour travailler en France qu'elle ne peut pas la percevoir ?

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2346 de M. Nicolas Ray

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Avis défavorable, car il s'agit d'une dépense de guichet ; on ne peut pas simplement réduire les montants.

La commission rejette l'amendement.

Amendement II-CF2676 de M. Hendrik Davi, amendements identiques II-CF2120 de Mme Julie Delpech, II-CF2232 de Mme Delphine Lingemann, II-CF2454 de Mme Marie-Charlotte Garin et II-CF2627 de Mme Sarah Legrain, amendements identiques II-CF1947 de Mme Marie-Charlotte Garin, II-CF2125 de Mme Céline Thiébault-Martinez et II-CF2231 de Mme Delphine Lingemann (discussion commune)

M. Sébastien Peytavie (EcoS). La revalorisation des métiers du secteur médico-social est une nécessité pour faire face à la pénurie de personnel et améliorer les conditions de travail. L'augmentation de 183 euros nets par mois promise lors du Ségur de la santé devait répondre à cette situation mais, faute de financements, un tiers seulement des employeurs sont en mesure de verser cette prime, privant la majorité des travailleurs de la revalorisation annoncée. Cette promesse non tenue exacerbe un manque d'attractivité déjà criant.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). L'amendement II-CF2120 vise à donner aux associations mettant en œuvre les politiques publiques en faveur des droits des femmes les crédits leur permettant de régler la prime Ségur. Toutes les associations rencontrées dans le cadre des travaux de la Délégation aux droits des femmes nous ont fait part des difficultés qu'elles rencontraient pour payer ces primes, pourtant légitimes, et nous ont aussi alertées quant au fait que certaines associations pourraient être contraintes de fermer faute de pouvoir le faire.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Toujours sur la prime Ségur, l'amendement II-CF2454 vise les associations d'accompagnement des femmes victimes de violences sexistes et sexuelles (VSS) ; l'amendement II-CF1947, quant à lui, est le fruit d'un travail mené avec la Fédération nationale des centres d'information sur les droits des femmes et des familles, Solidarité femmes, le Planning familial et le Mouvement du Nid.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). L'amendement II-CF2125 est un amendement de repli pour le cas où les amendements précédents ne seraient pas votés.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Tous ces amendements visent à compenser la revalorisation de la prime Ségur accordée dans les secteurs médico-social et associatif. Une extension datant d'août dernier est toujours en phase d'application et de négociation entre l'État et les départements, et il faut laisser un peu de temps à cette négociation.

Compte tenu de l'importance du sujet, je donne un avis favorable aux amendements d'appel II-CF2120, II-CF2232, II-CF2454 et II-CF2627, d'un montant raisonnable de 2,7 millions. Je demande, en revanche, le retrait des autres amendements. À défaut, avis défavorable.

M. le président Éric Coquerel. En effet, la plupart des amendements proposent un montant de 2,7 millions mais le premier de la série demande 1,5 milliard : pour quelle raison ?

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Parce qu'il porte sur l'ensemble des métiers du secteur médico-social. Lors des auditions, le ministre a rappelé que le Ségur n'avait pas été financé, ce qui laisse 11 milliards pour l'ONDAM, l'objectif national de dépenses d'assurance maladie.

La commission rejette l'amendement II-CF2676 et adopte les amendements II-CF2120, II-CF2232, II-CF2454 et II-CF2627.

En conséquence, les autres amendements tombent.

Amendement II-CF2738 de Mme Marianne Maximi

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Il vise à financer une prise en charge digne des mineurs non accompagnés (MNA) qui, bien que relevant de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ne sont pas accueillis comme les enfants de nationalité française ni comme ils devraient l'être compte tenu de leur parcours. Outre des ruptures d'égalité, cette situation crée également des difficultés les professionnels qui les accompagnent. L'amendement vise donc à créer un nouveau programme définissant un vrai plan d'urgence en la matière.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Le projet de loi de finances comporte déjà deux lignes consacrées aux MNA. En outre, même si nous augmentons les budgets, il n'est pas sûr que les départements en bénéficient, car il s'agit de deux dispositifs de guichet. Le premier finance le répit et l'évaluation, en vertu d'un arrêté du 1^{er} janvier 2024 : si nous ne modifions pas cet arrêté, il n'y aura rien de plus pour les départements. Il en va de même pour l'autre dispositif, consistant à financer 6 000 euros par MNA supplémentaire sur l'année n par rapport à l'année n-1 : si on ne modifie pas les montants prévus par l'arrêté, il ne servira à rien de créer une ligne supplémentaire. J'entends la nécessité que vous invoquez mais encore une fois, puisqu'il s'agit d'une dépense de guichet, s'il se présente un plus grand nombre de jeunes demandant être reconnus comme MNA, l'enveloppe augmentera au fur et à mesure. Je propose donc le retrait de l'amendement. À défaut, avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

L'amendement II-CF2852 de M. Sébastien Peytavie est retiré.

Amendements II-CF2831 et II-CF526 de Mme Karine Lebon, amendement II-CF2629 de Mme Marianne Maximi (discussion commune)

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). L'amendement d'appel II-CF269 vise à ouvrir le débat sur la recentralisation de l'aide sociale à l'enfance et sur la catastrophe liée à son caractère décentralisé : les inégalités territoriales s'aggravent et la prise en charge varie fortement selon les enfants. Je n'en fais pas un totem, mais un débat sur la place de l'État dans la protection de l'enfance est nécessaire, car il s'est totalement désengagé de cette compétence, même dans des missions aussi élémentaires que le contrôle des lieux de placement des enfants – auquel sont affectées à peine une cinquantaine de personnes. Dans la préfecture de mon département, ce contrôle représente 0,5 équivalent temps plein (ETP) et il ne passe pas une journée sans que les médias ne signalent un cas de maltraitance, le dysfonctionnement d'un lieu d'accueil, une prise en charge défaillante ou des enfants en danger là où ils devraient être protégés.

J'ai conscience que ce n'est pas maintenant que nous aurons ce débat, mais le Gouvernement doit entendre qu'il doit instaurer des plans d'urgence et reprendre sa place aux côtés des départements afin qu'on n'entende plus parler de suicides d'enfants ou d'enfants maltraités dans des lieux censés les protéger.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Les deux premiers amendements, qui visent à doubler les effectifs de travailleurs sociaux à l'ASE, répondent à notre volonté à tous, mais ils ne sont pas réalistes, faute non seulement de moyens, mais aussi de professionnels disponibles. Vous proposez en outre d'abonder de 800 millions les crédits des départements, ce qui s'assimile à une dotation pour les collectivités, qui n'a peut-être pas sa place ici. Enfin, faute de fléchage, il n'est pas certain que ces crédits serviraient réellement à la protection de l'enfance. Il aurait mieux valu envisager un renforcement de la contractualisation, qui garantit que les moyens vont aux départements et qui oblige ces derniers à mobiliser les crédits nécessaires. Je propose donc le retrait de ces amendements. À défaut, avis défavorable.

Quant à l'amendement II-CF2629, nous partageons votre volonté d'examiner la protection de l'enfance et souscrivons à l'idée que l'État doit reprendre sa place auprès des départements. C'est du reste dans cet esprit que nous avons créé les conseils départementaux pour la protection de l'enfance (CDPE) et que, l'année dernière, nous avons voté, dans le cadre de la mission *Travail*, la création de 10 ETP en faveur des préfetures qui ont déployé ces CDPE dans leur département.

Il s'agit, vous l'avez dit, d'un amendement d'appel. La recentralisation n'est pas la panacée : d'autres politiques centralisées ne fonctionnent pas, dans le domaine de la santé et de l'éducation par exemple. En revanche, il faut replacer l'État aux côtés des départements ; je suis prête à y travailler avec vous. En attendant, je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

Les amendements II-CF2831 et II-CF526 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF2629.

Amendement II-CF2855 de M. Sébastien Peytavie

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Il vise à pérenniser et à généraliser le dispositif Santé protégée, dont l'expérimentation se conclut fin 2024. Lancé en 2019, il instaure un parcours de soins coordonné et intégralement pris en charge, qui permet d'améliorer la prise en charge des mineurs protégés au moyen d'un suivi médical régulier et de l'accès à des soins psychiques précoces. L'expérimentation repose sur un forfait de 430 euros par an versé aux structures porteuses pour chaque enfant ou adolescent inclus dans le dispositif. Alors que quatre départements seulement faisaient partie de l'expérimentation, ce sont 340 000 jeunes bénéficiaires d'une mesure administrative ou judiciaire de protection de l'enfance qui en ont besoin. L'État a la responsabilité de mettre tous les moyens en œuvre pour garantir le bien-être des enfants, en particulier de ceux qui sont placés sous sa protection.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Avec 400 euros par enfant, le dispositif Santé protégée est intéressant mais son expérimentation relève du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et non de cette mission. Cependant, je pense comme vous qu'il faut parvenir à le généraliser, et je serai même plus ambitieuse : il faut rehausser cette aide, par exemple en augmentant le forfait Pégase. Nous avons déjà commencé à sensibiliser la ministre à ce sujet et les discussions doivent se poursuivre. En attendant, je demande le retrait de l'amendement ; à défaut, avis défavorable.

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques II-CF2426 de Mme Eva Sas et II-CF2711 de Mme Marianne Maximi, amendement II-CF2427 de Mme Eva Sas (discussion commune)

Mme Eva Sas (EcoS). L'amendement II-CF2426 a pour objet d'abonder de 1 milliard d'euros le budget alloué aux majeurs protégés, c'est-à-dire aux jeunes issus de l'ASE parvenus à leur majorité. Ces ressources s'ajouteront au milliard déjà dépensé annuellement par les départements dans le cadre de l'accompagnement des jeunes majeurs.

Les politiques d'accompagnement ne fonctionnent pas, car elles ne sont pas menées jusqu'au bout. Un quart des personnes sans abri sont d'anciens enfants placés auprès de l'ASE, chiffre qui atteint 40 % pour les sans domicile fixe de moins de 25 ans.

Nous demandons simplement l'application de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, censée rendre obligatoire leur accompagnement jusqu'à 21 ans. Dans de nombreux départements, en effet, la loi n'est pas appliquée : 49 % des répondants à une enquête du réseau Cause Majeur ! ne constatent pas d'augmentation du nombre de contrats jeune majeur dans leur département et 66 % indiquent que ces contrats ne courent pas jusqu'à ce que le jeune atteigne 21 ans. Cela tient principalement au manque de financement, le montant de 50 millions prévu cette année – comme l'an dernier – étant largement insuffisant. Il faut doubler la somme investie par les départements et envoyer ainsi un message clair : l'État est concerné par les jeunes majeurs issus de l'ASE, qui ont besoin d'un soutien assimilable à une suppléance parentale, jusqu'à 25 ans si nécessaire.

L'amendement II-CF2427 est un amendement de repli, d'un montant de 500 millions d'euros, mais je maintiens celui qui prévoit des crédits de 1 milliard.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). L'application des lois relatives à la protection de l'enfance adoptées ici, comme la loi Taquet de 2022, est difficile, faute notamment des décrets d'application correspondants. Cela a des conséquences non seulement sur l'insertion, mais aussi sur la sécurité physique et la santé de ses enfants. Pour ce qui concerne les sorties sèches de l'ASE, bien que la loi Taquet prolonge à 21 ans le bénéfice de cette protection, de nombreux départements sont encore hors-la-loi.

Qui, pourtant, a été autonome à 18 ans – et même à 21 ? Qui est capable, à cet âge, d'avoir un appartement, de suivre des études ou d'être salarié sans aucune famille derrière soi ? Or c'est ce que l'on demande à ces enfants aux parcours particulièrement traumatiques et marqués de ruptures depuis qu'ils sont tous petits.

L'amendement vise à instaurer des accompagnements plus longs, jusqu'à l'âge de 25 ans, pour permettre l'insertion de ces jeunes et éviter qu'ils se retrouvent majoritairement à la rue, avec un enchaînement d'autres difficultés comme les conduites addictives ou le risque de prostitution. C'est un véritable problème de santé et de société.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Oui, l'obligation de prise en charge des jeunes majeurs doit s'appliquer. Toutefois, le texte de la loi est mal écrit car, s'il oblige bien à proposer une aide après la majorité, il n'y oblige pas jusqu'à 21 ans. Quant aux moins de 25 ans, il n'est pas possible de leur appliquer la mesure, car le texte de la loi précise bien que le dispositif vise les moins de 21 ans.

En revanche, le Gouvernement, que j'ai interrogé à ce propos, a confié à l'Inspection générale des affaires sociales (Igas), le 12 juin 2024, une mission de contrôle sur le parcours

des jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance, avec deux objectifs. Le premier est le contrôle de la mise en œuvre de la loi du 7 février 2022 – mais je peux déjà vous dire que, le texte étant mal écrit, le contrat jeune majeur n'est pas forcément de trois ans et peut donc être de deux, trois ou six mois. Le deuxième objectif est de connaître l'évolution ultérieure de ces jeunes.

En outre, ces crédits d'un montant de 1 milliard d'euros devraient plutôt relever des dotations aux collectivités territoriales car, là où vous proposez de les inscrire, rien n'obligera les départements à les utiliser pour l'objet auquel vous voulez les destiner, en raison du principe de libre administration des collectivités. Nous devons donc travailler davantage à la contractualisation, pour nous assurer de leur destination.

Compte tenu, en outre, du montant en jeu, j'émetts un avis défavorable.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis de la commission des affaires sociales. Il ne s'agit pas seulement d'une question d'argent, mais aussi de coopération. La loi Taquet prévoyait en effet que les départements devaient proposer, bien avant l'âge de 18 ans, le contrat d'engagement jeune, or ce n'est pas toujours le cas, même si ce n'est pas toujours de la faute des conseillers des départements. Les missions locales reçoivent elles aussi de l'argent pour accompagner les jeunes, y compris ceux qui sortent de l'ASE : il faut y faire la promotion des dispositions de la loi Taquet.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). L'année dernière déjà, je vous disais que cela n'avait pas grand-chose à voir avec les missions locales, car il s'agit ici de poursuivre un accompagnement par des éducateurs spécialisés et des accompagnants. Renvoyer la question aux missions locales revient à différer le problème. Il s'agit d'assurer notamment l'accès à un toit, à un accompagnement de chaque jour ou à un psychologue pour des jeunes relevant de l'aide sociale à l'enfance et devenus majeurs, mais qui n'ont toujours pas d'étayage familial ni de ressources pour progresser et s'insérer correctement dans notre société. Les missions locales sont un outil, mais ce n'est pas de cela que nous parlons.

M. Daniel Labaronne (EPR). Je sais comment fonctionnent les débats budgétaires et j'ai bien lu que les auteurs de l'amendement demandent la levée du gage, mais je suis tout de même choqué qu'ils proposent de prélever 1 milliard sur le programme *Handicap et dépendance*.

Comme l'a dit la rapporteure spéciale, c'est aux départements de s'approprier la loi Taquet et de faire en sorte que ses dispositifs s'appliquent. Ils n'utilisent pas toujours aux fins prévues les dotations qui leur sont attribuées – on le voit dans le cas du financement des SDIS (services départementaux d'incendie et de secours) – et il est à craindre qu'il en aille de même de ce milliard de crédits.

Mme Eva Sas (EcoS). Dans la situation financière où ils se trouvent, comment les départements pourraient-ils honorer les contrats jeunes majeurs sans soutien de l'État ? Il leur faut évidemment des moyens supplémentaires.

Par ailleurs, notre amendement me semble bien placé ici. Que changerait le fait d'allouer la somme dans le cadre des dotations aux collectivités ? N'est-ce pas plutôt un prétexte pour ne pas débloquer ce milliard d'euros que nous réclamons depuis plusieurs années ? Il est hypocrite de déplorer le nombre de jeunes à la rue et de se demander comment ils ont pu en arriver là, mais de ne pas permettre que la société les aide comme elle le devrait pour éviter cette situation. On leur demande d'être autonomes à 18 ans alors que ce n'est pas possible.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Comme M. Labaronne, je suis choqué que l'on veuille prélever 1 milliard sur le programme *Handicap et dépendance*, sachant que la levée du gage est une hypothèse et non un acquis.

En revanche, les conclusions de la mission d'information que nous avons conduite il y a quelques mois pour la délégation aux collectivités territoriales confirment que tous les départements reversent aux SDIS la fraction de TSCA (taxe spéciale sur les conventions d'assurance) qui leur est allouée à cette fin, voire davantage. L'idée qu'ils ne le feraient pas est une légende urbaine.

M. le président Éric Coquerel. L'exposé sommaire de l'amendement mentionne explicitement la demande de levée de gage, ce qui n'est pas toujours le cas.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Si je disais que les départements pourraient ne pas utiliser cet argent pour accompagner les jeunes majeurs, c'est parce que la rédaction de la loi Taquet ne les oblige pas à une prise en charge de trois ans, jusqu'à l'âge de 21 ans – *a fortiori* jusqu'à 25 ans. Dès lors, l'amendement ne sera pas opérant. Il faut plutôt modifier la loi.

La commission adopte les amendements identiques.

En conséquence, l'amendement II-CF2427 tombe.

Amendement II-CF2767 de Mme Marianne Maximi

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Il reprend une nouvelle proposition de loi transpartisane élaborée avec les associations d'employeurs dans le domaine de la protection de l'enfance et de la fonction publique hospitalière et avec les grandes associations de protection de l'enfant afin d'instaurer des taux et normes d'encadrement dans les services de protection de l'enfance.

En colonie de vacances ou dans le cadre de l'accueil périscolaire, le taux d'encadrement est réglementé, mais ce n'est pas le cas en protection de l'enfance. Quand j'étais éducatrice spécialisée, il pouvait ainsi y avoir dans des foyers pour adolescents un seul adulte formé et diplômé pour quinze jeunes. C'est inacceptable : les professionnels travaillent dans des conditions délétères et les enfants, qui ont vécu, je le répète, de nombreux traumatismes, ne sont pas accompagnés de manière adaptée.

Cet amendement a un coût, mais son objet est le même qu'un décret d'application de la loi Taquet qui est prêt. Le moment est venu que le Gouvernement prenne cette importante mesure.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il faut bien entendu instaurer un taux d'encadrement dans les établissements de protection de l'enfance, mais aussi dans tous les autres. Il n'est pas normal que les enfants âgés de 0 à 3 ans ne bénéficient pas du même taux d'encadrement selon qu'ils sont accueillis chez une assistante maternelle, une assistante familiale, dans une crèche ou dans une pouponnière : un taux unique devrait être défini en fonction des besoins des enfants. Mais il sera inutile d'y consacrer 1,5 milliard si le Gouvernement et les départements n'y sont pas prêts et tant que nous n'avons pas les professionnels qui assureraient cet encadrement. Mieux vaut continuer à travailler au sein de la délégation aux droits des enfants – je vous invite à y revenir, madame Maximi –, avec les départements, pour définir une trajectoire et redonner de l'attractivité au métier, y compris par l'amélioration du taux d'encadrement.

M. Daniel Labaronne (EPR). Je ne comprends pas : ici, vous ajoutez 1,5 milliard à une ligne nouvelle *Taux et normes d'encadrement en protection de l'enfance* en prenant 1,2 milliard au programme *Inclusion sociale et protection des personnes* ; mais, tout à l'heure, un amendement a été adopté qui attribuait 1 milliard à ce même programme.

M. le président Éric Coquerel. C'est simple : un logiciel fait les calculs qui me permettent de savoir quand une ligne est épuisée ; je vous dis alors, sans considération du fond, qu'un amendement qui la ponctionne ne peut plus être défendu.

M. Daniel Labaronne (EPR). Alors on peut voter n'importe quoi.

M. le président Éric Coquerel. C'est peut-être parce que, depuis des années, vous ne demandez pas souvent des crédits supplémentaires que vous n'êtes pas familier de la façon de le faire en tenant compte de l'article 40... Elle n'a pas changé. Je suis d'accord pour dire qu'elle n'est pas satisfaisante intellectuellement ni du point de vue de la logique politique, et que l'article 40 pose problème, mais elle reste la seule voie ouverte aux parlementaires pour défendre des amendements de crédits.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2752 de Mme Marianne Maximi

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Il s'agit cette fois des pouponnières, pour lesquelles les taux et normes d'encadrement existent, mais sont inadaptés, à cause d'un modèle qui n'a pas évolué depuis les années 1970. Sur ce point, je suis d'accord avec la rapporteure spéciale. En protection de l'enfance, des bébés qui restent en permanence au même endroit sont six pour un adulte, alors que des enfants pris en charge chez l'assistante maternelle et qui rentrent tous les soirs chez eux retrouver leurs parents bénéficient d'un ratio d'un pour quatre.

En pouponnière, on voit réapparaître le syndrome d'hospitalisme – une dépression sévère du nourrisson qui peut entraîner des handicaps permanents et même la mort –, que l'on observait dans les orphelinats il y a quelques décennies et qui n'existait plus. Il vient de ces conditions inadaptées de prise en charge – nombre d'enfants excessif, changements incessants de personnel – et soumet à une double peine ces tout-petits dont la famille est déjà défaillante.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Je l'ai dit, il faut une réflexion globale sur tous les modes d'accueil des 0-3 ans. Le taux d'encadrement est d'un adulte pour trois à quatre enfants chez les assistantes maternelles, d'un pour cinq dans les crèches du secteur non marchand, d'un pour huit dans celles du secteur marchand, d'un pour six – un pour trente la nuit – dans les pouponnières. Tous les enfants de la même tranche d'âge devraient pourtant bénéficier du même taux d'encadrement, fondé sur leurs besoins, lesquels ne changent pas avec le type de structure d'accueil.

Mais ce n'est pas en votant une ligne de 100 millions d'euros que nous ferons modifier ce système. Je le répète, nous devons définir un taux d'encadrement et une trajectoire pour y arriver.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2664 de Mme Isabelle Santiago

Mme Isabelle Santiago (SOC). Il vise à doter la nation de moyens suffisants pour prendre en charge les psychotraumatismes subis par les enfants à la suite de violences

sexuelles et intrafamiliales. Il s'agit de financer les actions suivantes, correspondant aux axes prioritaires identifiés par la CIIVISE (Commission indépendante sur l'inceste et les violences sexuelles faites aux enfants) : organiser le repérage systématique, créer une cellule de soutien pour les professionnels de l'enfance, doter les services de police de moyens humains spécialisés dans la pédocriminalité, garantir des soins spécifiques pour les enfants victimes et un accompagnement à long terme en psychiatrie.

Cet amendement global sera suivi d'amendements par secteur.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. L'amendement relève de plusieurs missions, voire du PLFSS pour ce qui est de la prise en charge des psychotraumatismes. Il n'a donc pas sa place dans la mission *Solidarité* – il aurait pu l'avoir, à la rigueur, dans la mission *Santé*. Par ailleurs, une cellule de soutien aux professionnels de l'enfance a déjà été créée l'année dernière et est en cours d'installation.

Je vous invite donc à retirer votre amendement.

M. le président Éric Coquerel. Je rappelle que déclarer irrecevable un amendement qui n'est pas au bon endroit ne relève pas de mes attributions.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2661 de Mme Isabelle Santiago

Mme Isabelle Santiago (SOC). Il s'agit d'augmenter les moyens dévolus au 119, qui reçoit beaucoup d'appels.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Le SNATED (service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger) est encore en phase de recrutement : ce ne sont pas des crédits supplémentaires qui lui permettront d'embaucher plus d'écouterants. Nous pourrions y revenir l'an prochain, quand il aura procédé à tous les recrutements que lui permet son budget actuel.

En outre, le GIP (groupement d'intérêt public) France enfance protégée est financé à parité par l'État et par les départements : lui allouer 2 millions de plus dans le PLF obligerait ces derniers à faire de même, ce qui nécessite leur aval.

Retrait ou avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Amendements II-CF2079 de Mme Perrine Goulet et II-CF2660 de Mme Isabelle Santiago (discussion commune)

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il s'agit du financement de la contractualisation entre l'État et les départements – outil intéressant de copilotage qui mérite d'être renforcé – dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance. Le budget de l'an dernier ayant été sous-exécuté à hauteur de 20 millions, le Gouvernement propose d'en tenir compte dans les crédits pour 2025. Je ne suis pas d'accord et je souhaite que l'on revienne au montant qui a fait l'objet du contrat avec les départements, soit 140 millions. L'État doit tenir sa parole. De plus, la sous-consommation constatée est logique dès lors que la contractualisation est en plein développement ; ce n'est pas le moment d'entraver celui-ci.

Mme Isabelle Santiago (SOC). Le budget initialement prévu, déjà faible, doit en effet être respecté.

La commission adopte l'amendement II-CF2079.

En conséquence, l'amendement II-CF2660 tombe.

Amendement II-CF2195 de Mme Perrine Goulet

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il vise à revaloriser de 4 millions le budget destiné aux UAPED dans le PLF. La partie de leur financement qui dépend du PLFSS augmente bien cette année, ce qui est logique puisque leur déploiement n'est pas terminé – 69 unités doivent encore être mises à niveau ou créées. Pour la même raison, il est très étonnant que le montant prévu dans le PLF soit le même que l'année dernière. Il s'agit certainement d'un oubli. C'est la mission *Solidarité* qui permet de financer les postes de coordinateurs, qui feront donc défaut au sein des nouvelles unités en l'absence de crédits supplémentaires.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Je soutiens l'amendement. J'en avais déposé un l'année dernière qui avait le même objet, mais vous lui aviez opposé un avis défavorable alors qu'il était moins coûteux.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. C'est justement à la suite de votre interpellation l'année dernière que je me suis penchée sur le financement des UAPED dans le cadre du Printemps de l'évaluation. Vous voyez que je suis capable d'écouter, d'investiguer et de demander une réévaluation des crédits lorsque c'est nécessaire.

La commission adopte l'amendement.

Amendements II-CF2626 et II-CF2746 de M. Abdelkader Lahmar et amendement II-CF2638 de Mme Marianne Maximi (discussion commune)

M. Abdelkader Lahmar (LFI-NFP). Par l'amendement II-CF2626, nous demandons un véritable plan Zéro sans-abri.

Le président avait promis l'éradication du sans-abrisme lors de son premier mandat. C'est raté : la France compte 330 000 personnes sans domicile fixe, un chiffre qui a doublé en dix ans. C'est d'autant plus intolérable que le patrimoine des 500 personnes les plus riches du pays a atteint 1 228 milliards cette année.

Le plan que nous proposons comporte plusieurs étapes. Il faut d'abord stopper la crise humanitaire qui touche des milliers de femmes, d'enfants et d'hommes vivant à la rue ; ensuite, mobiliser des logements par tous les moyens possibles ; enfin, par une politique à long terme, aller vers la démarchandisation du logement afin de tarir la source du phénomène.

La mobilisation de 60 000 nouvelles places d'hébergement et les financements nécessaires à un accompagnement social adapté représentent un coût de 900 millions. Nous proposons donc la création d'un nouveau programme, *Éradication du sans-abrisme*, doté de ce montant.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Ces amendements relèvent de la mission *Cohésion des territoires*, examinée hier. J'en suggère donc le retrait.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Ils ont leur place dans la mission *Solidarité* – on ne peut pas dire qu’ils soient hors sujet. Vu les votes favorables qui ont eu lieu hier dans le cadre de la mission *Cohésion des territoires*, nous allons toutefois les retirer. Nous espérons que nos amendements d’hier seront effectifs demain !

Les amendements sont retirés.

Amendements II-CF2655 de Mme Marianne Maximi, II-CF2755, II-CF2749, II-CF2770, II-CF2760 et II-CF2763 de M. Boris Tavernier (discussion commune)

M. Boris Tavernier (EcoS). Ces dernières années, on voit émerger de nombreuses initiatives innovantes d’accès à l’alimentation. En s’appuyant sur la participation des personnes et les principes de la démocratie alimentaire, ces initiatives de solidarité alimentaire proposent une approche renouvelée de l’accès à l’alimentation. Elles prennent des formes variées : caisses locales de l’alimentation inspirées de la sécurité sociale de l’alimentation, maisons solidaires de l’alimentation, groupements d’achats solidaires, épiceries en mixité de public... Sources d’innovations sociales, elles contribuent aux objectifs du Comité de coordination de lutte contre la précarité alimentaire (Cocolupa) et de son plan d’action pour la transformation de l’aide alimentaire et de la lutte contre la précarité alimentaire. L’amendement II-CF2655 vise à créer un fonds de soutien à ces projets, doté de 25 millions d’euros.

Face à la hausse de la précarité alimentaire, il importe d’investir dans la solidarité en ce domaine. Le volet local du fonds « *Mieux manger pour tous* » y contribue en soutenant le développement d’alliances locales de solidarité alimentaire ou en permettant d’améliorer la couverture de zones blanches, notamment en milieu rural. Au vu des précédents appels à projets, il apparaît que l’enveloppe prévue pour ce fonds, bien qu’en légère hausse, demeure sous-dimensionnée. L’amendement II-CF2749 tend donc à lui ajouter 20 millions.

L’amendement II-CF2770 concerne les maisons solidaires de l’alimentation qui sont apparues ces dernières années, à l’image de la MESA, la maison engagée et solidaire de l’alimentation, à Lyon. Lieux de cuisine et de restauration, elles permettent l’accès à une alimentation de qualité dans des quartiers souvent dépourvus d’une telle offre. Elles contribuent à animer un quartier, font vivre des animations autour de l’alimentation durable, sont des lieux d’éducation populaire, de mixité sociale et de rencontres. Elles peuvent par ailleurs servir de lieux d’appui pour mener des activités d’insertion par la cuisine.

L’animation dont elles ont besoin peut être difficile à financer. Elles ont également besoin de moyens pour acheter des denrées alimentaires au juste prix pour les agriculteurs. Nous proposons donc la création d’un fonds de soutien à l’émergence et à la consolidation de maisons solidaires de l’alimentation en ville comme en milieu rural.

Les épiceries sociales et solidaires sont confrontées à de nombreux défis : nombre croissant d’épiceries, aggravation de la précarité alimentaire, inflation et baisse de la qualité et de la quantité des dons issus de la ramasse. Pour y faire face, le Crédit national des épiceries solidaires (CNES) a bénéficié l’an dernier d’une augmentation de 2 millions, mais, cette année, aucune hausse n’est prévue. Les besoins du CNES semblent sous-estimés. L’amendement II-CF2760 tend à le doter de 2 millions supplémentaires.

Enfin, les services déconcentrés de l’État sont de plus en plus sollicités au sujet de la lutte contre la précarité alimentaire, mais insuffisamment dotés en ressources humaines pour répondre aux demandes. L’amendement II-CF2763 vise donc à financer le recrutement de vingt chargés de mission dans ce domaine. Déployés au sein des services déconcentrés du

ministère des solidarités, notamment des DREETS (directions régionales de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités), ils seront chargés d'animer localement la politique publique de lutte contre la précarité alimentaire.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Pour 2025, rappelons que le montant des crédits destinés à l'aide alimentaire s'élève à 147,4 millions : 121,6 millions au titre du financement national, soit une augmentation de 16,1 millions – 10 millions pour le programme « *Mieux manger pour tous* » et 6,1 millions pour le plan Urgences premiers pas, qui couvre les produits de première nécessité destinés aux enfants de 0 à 3 ans ; 25,8 millions au titre des crédits du Fonds social européen (FSE +).

Soulignons par ailleurs que l'amélioration de la logistique de FranceAgriMer a conduit à une diminution des coûts pour les associations d'aide alimentaire et qu'une réduction du nombre des lots infructueux a permis de mieux les soutenir.

J'émettrai un avis défavorable sur les amendements II-CF2655, II-CF2755 et II-CF2749 car les demandes d'augmentation de crédits sont satisfaites. Quant aux maisons solidaires de l'alimentation, objet de l'amendement II-CF2770, j'estime que c'est aux communes de les financer.

Je serai favorable à l'amendement II-CF2760 relatif aux épiceries solidaires car il me semble important de renforcer l'accompagnement des personnes ayant eu recours à l'aide alimentaire pendant la période de retour à la consommation.

Quant à l'amendement II-CF2763, je vous invite à le retirer car les effectifs des DREETS relèvent désormais de la mission *Travail*.

M. le président Éric Coquerel. L'augmentation de 50 millions demandée dans le premier amendement couvre-t-elle les hausses prévues, dispositif par dispositif, dans les amendements suivants ? Si c'est le cas, je m'abstiendrai sur le vote de ces derniers.

M. Boris Tavernier (EcoS). Mes amendements portent sur la nécessaire transformation de l'aide alimentaire. Nous devons sortir du modèle classique qui repose sur la nourriture gaspillée, les invendus et les restes. Les pauvres ne doivent plus être les méthaniseurs de la société. Nous voulons rendre accessible une alimentation de qualité tout en soutenant l'agriculture paysanne.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Pour répondre à votre question, monsieur le président, les épiceries solidaires relèvent d'une autre ligne budgétaire.

Monsieur Tavernier, sachez que les associations d'aide alimentaire sont opposées au changement que vous préconisez. Multiplier les dispositifs affaiblirait le nécessaire suivi social qu'elles effectuent. Ne suscitez pas d'inquiétudes chez elles.

M. Boris Tavernier (EcoS). Je travaille depuis dix ans avec les grandes associations que vous évoquez et je sais qu'il y a de la place pour de nouvelles formes de solidarité. L'aide alimentaire est utilisée par seulement la moitié des bénéficiaires potentiels dans sa forme actuelle, pour diverses raisons liées notamment au sentiment de honte et à la mauvaise qualité de la nourriture. Si nous voulons la réformer, c'est pour élargir son accès.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Les épiceries solidaires sont-elles financées par les alliances locales des solidarités ? Et qu'en est-il du rôle du Pacte des solidarités ?

M. Boris Tavernier (EcoS). Les maisons solidaires ont bénéficié de financements à la fois publics et privés – plan de relance, Les Quartiers fertiles, collectivités locales, fondations. À l'échelle de la région Auvergne-Rhône-Alpes, les aides représentent 5 millions à 6 millions, montant bien insuffisant pour couvrir les 27 millions de besoins exprimés.

*Successivement, la commission **adopte** les amendements II-CF2655 et II-CF2755, **rejette** les amendements II-CF2749 et II-CF2770, **adopte** l'amendement II-CF2760 et **rejette** l'amendement II-CF2763.*

Amendements II-CF2644 de M. Abdelkader Lahmar, II-CF2882 de M. Sébastien Peytavie et II-CF 2832 de M. Yannick Monnet (discussion commune)

M. Abdelkader Lahmar (LFI-NFP). Le niveau de vie moyen des personnes en situation de handicap et de leurs familles est inférieur à celui du reste de la population, injustice socio-économique qui constitue une violation des droits des personnes en situation de handicap, selon le Conseil de l'Europe. L'allocation aux adultes handicapés, l'AAH, est censée garantir des ressources à des personnes qui, du fait de leur handicap, se trouvent dans l'impossibilité de tirer des revenus suffisants du travail. Maintenir cette prestation sous le seuil de pauvreté revient à institutionnaliser la pauvreté de ses bénéficiaires. Les députés du groupe LFI-NFP souhaitent donc porter son montant, de 1 016 euros au maximum pour une personne seule, au niveau du seuil de pauvreté, soit 1 216 euros.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Depuis 2017, l'AAH a connu plusieurs revalorisations : son montant est ainsi passé de 819 euros en octobre 2018 à 1 016 euros au 1^{er} avril 2024. Si l'on y ajoute les aides auxquelles elle ouvre droit, comme les aides au logement et la majoration pour la vie autonome (MVA), on obtient un montant total supérieur au seuil de pauvreté. En outre, il faut prendre en compte la déconjugalisation, en vigueur depuis l'année dernière : votre hausse bénéficierait à des personnes qui n'en ont pas besoin, compte tenu des revenus de leurs conjoints. Enfin, j'estime qu'il faut maintenir une différence avec les personnes qui travaillent. Avis défavorable.

M. Jocelyn Dessigny (RN). Je remarque que nos collègues de gauche ne vont pas toujours dans le même sens s'agissant des personnes en situation de handicap. Cet amendement visant à augmenter leurs ressources, nous le soutiendrons.

Nous ne voyons dans la déconjugalisation du calcul de l'AAH que la suppression d'une anomalie, et nous considérons qu'il aurait mieux valu porter le montant de cette prestation à un niveau acceptable plutôt que d'y adjoindre une multitude d'aides. Je ne crois pas que cette augmentation rendra ses bénéficiaires redevables de l'impôt sur la fortune.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Comment pouvez-vous dire qu'il faut maintenir une différence avec les personnes qui travaillent ? L'AAH est précisément destinée à des personnes qui ne peuvent pas travailler, auxquelles il est essentiel de garantir un revenu digne. Rappelons que la proportion de personnes pauvres est de 45 % parmi les bénéficiaires de l'AAH et de 11 % dans la population totale.

Mme Ségolène Amiot (LFI-NFP). Votre raisonnement sur la déconjugalisation est absurde, madame la rapporteure spéciale : si nous devons faire dépendre le versement de la revalorisation de l'AAH des revenus des conjoints des bénéficiaires, cela ne ferait qu'accroître leur dépendance financière à leur égard. Ces personnes ne pouvant tirer de revenus d'un travail, il est nécessaire de porter l'AAH au niveau du seuil de pauvreté.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. J'ai simplement indiqué que la revalorisation bénéficierait à des personnes n'en ayant pas besoin si elles appartiennent à un foyer fiscal garantissant des ressources suffisantes. C'est un aspect à prendre en considération quand on est soucieux de la bonne utilisation des deniers publics.

Je ne suis pas d'accord pour dire que les bénéficiaires de l'AAH ne peuvent pas travailler. Certains le font et si nous augmentons trop cette prestation, nous risquons de mettre à mal la dynamique d'inclusion en milieu ordinaire. Enfin, je le répète, les allocataires ont des ressources se situant au-dessus du seuil de pauvreté, si l'on prend en compte les autres aides et les exonérations.

L'amendement II-CF2832 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF2644.

En conséquence, l'amendement II-CF2882 tombe.

Amendement II-CF2726 de M. Abdelkader Lahmar

M. Abdelkader Lahmar (LFI-NFP). Les files d'attente des étudiants devant les distributions d'aide alimentaire sont une honte pour notre pays. Trois quarts d'entre eux disposent de moins de 100 euros de reste à vivre chaque mois et de nombreux jeunes renoncent à leurs études faute de moyens.

Pour mettre un terme à cette précarisation grandissante, nous proposons d'instaurer une garantie d'autonomie d'un montant de 1 158 euros. Accessible dès 18 ans pour les personnes indépendantes fiscalement et dès 16 ans pour les élèves de l'enseignement professionnel, elle serait versée jusqu'à leurs 25 ans à celles et ceux qui préparent un diplôme. Par cet amendement, nous prévoyons 1 milliard pour le premier volet de son financement.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. De multiples dispositifs contribuent déjà à l'autonomie financière des jeunes. Citons le RSA jeunes pour les personnes de 18 à 25 ans ayant un enfant à charge, la prime d'activité pour les jeunes travailleurs, les actions de prévention menées dans le cadre du pacte des solidarités, le contrat d'engagement jeune (CEJ) mis en œuvre par les missions locales, l'aide spécifique ponctuelle versée aux étudiants de moins de 35 ans par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), les bourses sur critères sociaux, plusieurs fois revalorisées, le repas à 1 euro dans les restaurants universitaires.

J'ajoute que si une telle allocation devait être créée, elle serait distribuée par les caisses d'allocations familiales (CAF) et relèverait donc du PLFSS. Demande de retrait ou avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Présidence Mme Véronique Louwagie, vice-présidente

Amendement II-CF2856 de M. Sébastien Peytavie.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Mise en place en 2006, la prestation de compensation du handicap (PCH) est destinée à financer les besoins de la vie quotidienne liés à un handicap. Toutefois, au-delà de 60 ans, elle n'est plus versée car la situation de handicap est considérée comme relevant du vieillissement. S'opère alors un basculement vers l'allocation personnalisée d'autonomie, l'APA, d'un montant moins élevé. Cette limite d'âge va à

l'encontre de l'article 13 de la loi du 11 février 2005, qui prévoyait dans un délai de cinq ans la « suppression des critères d'âge en matière de compensation de handicap ». L'égalité et l'inclusion commandent de lever cette barrière.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il faut en effet revoir les conditions de mise en œuvre de la PCH. Toutefois, c'est dans le cadre du PLFSS que des modifications doivent être opérées, compte tenu notamment des négociations avec la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qu'elles supposent.

La commission adopte l'amendement.

Amendement II-CF2858 de M. Sébastien Peytavie.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Nous voulons dégager les crédits nécessaires au remboursement intégral des fauteuils roulants, promesse faite en 2023 par le Président de la République lors de la Conférence nationale du handicap (CNH).

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Je comprends ce noble combat, cependant cette proposition a sa place non dans le PLF mais dans le PLFSS. Demande de retrait.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Noble combat, en effet : nous sommes tous sollicités dans nos circonscriptions à ce sujet.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Il faut prendre en compte les limites actuelles du cadre budgétaire car il est impossible de soulever dans le PLFSS des problèmes comme le remboursement des fauteuils roulants ou la limite d'âge pour la perception de la PCH. Il importe donc de les évoquer ici.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Même s'ils sont adoptés, ces amendements, qui auraient peut-être eu davantage leur place dans la mission *Santé*, seront inopérants.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Aucun des deux programmes de la mission *Santé* – le 204, *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins*, le 183, *Protection maladie* – ne permet de prendre en compte la fourniture de matériels.

La commission adopte l'amendement.

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF2771 de M. Abdelkader Lahmar.

Amendement II-CF3009 de Mme Perrine Goulet

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Le bénéfice d'une complémentaire santé figure parmi les nouveaux droits reconnus aux travailleurs des établissements et services d'aide par le travail – les ESAT. Or ces structures ne peuvent supporter cette charge supplémentaire. Je propose donc porter le budget qui leur est consacré au niveau de l'année précédente afin de leur offrir une compensation financière.

La commission adopte l'amendement.

Amendements identiques II-CF2155 de Mme Perrine Goulet et II-CF2673 de Mme Christine Le Nabour

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il s'agit de réactiver le fonds d'accompagnement de la transformation des ESAT (FATESAT) créé en 2022, en le dotant à nouveau de 15 millions d'euros. Il convient de soutenir les Esat dans la modernisation de leurs protocoles logistiques et de leurs outils de production afin de mieux préparer les personnes qui y travaillent au milieu ordinaire.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Les ESAT sont fragilisés par la mise en œuvre du plan de modernisation et les mesures relatives à la convergence des droits des travailleurs handicapés adoptées l'année dernière dans le cadre de la loi pour le plein-emploi. Une réflexion globale sur l'avenir de leur modèle économique s'impose mais, en attendant, il faut en effet reconduire le FATESAT.

La commission adopte les amendements.

Amendement II-CF2667 de Mme Christine Le Nabour

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Il s'agit de renforcer le soutien au dispositif de l'emploi accompagné pour les personnes en situation de handicap qui, depuis sa généralisation en 2016, a montré son efficacité. Les financements actuels sont insuffisants pour atteindre l'objectif de 30 000 personnes accompagnées d'ici à la fin de l'année 2027, fixé lors de la dernière CNH. Les 10 millions supplémentaires que nous proposons serviraient à accroître les capacités d'accompagnement mais aussi à résoudre certaines difficultés de pilotage – retards dans le versement des financements des agences régionales de santé (ARS), sous-consommation des crédits.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Nous ne pouvons qu'être favorables au renforcement de ce dispositif mais la question d'augmenter ses crédits se pose, compte tenu de la sous-consommation de cette enveloppe. Il serait intéressant de déterminer les raisons qui en sont à l'origine pour procéder à une éventuelle réévaluation l'année prochaine. Avis défavorable.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Je souhaitais insister sur la rétention du budget destiné à l'emploi accompagné.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Je ne comprends pas votre argumentation, madame la rapporteure spéciale. Pourquoi, pour une même situation de sous-consommation de crédits, acceptez-vous des augmentations de crédits et refusez-vous certaines autres ? Comment expliquez-vous ces sous-consommations, compte tenu de l'ampleur des besoins ?

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Des dynamiques différentes sont à l'œuvre. Dans le cas de la contractualisation autour de la protection de l'enfance, nous savons que le dispositif est appelé à monter en charge. Par ailleurs, comme le montant de 140 millions a été négocié avec les départements, nous ne pouvons revenir sur l'engagement de l'État de compenser 20 millions.

S'agissant de l'emploi accompagné, nous constatons que le dispositif ne fonctionne pas très bien. Si vous considérez que ces 10 millions sont indispensables, je suis prête à m'en remettre à la sagesse de cette commission mais je ne suis pas certaine qu'ils seront consommés l'année prochaine.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Le dispositif d'emploi accompagné fonctionne. Comme l'ont montré les auditions, s'il compte seulement 6 000 bénéficiaires – soit beaucoup moins que l'objectif de 30 000 –, ce n'est pas faute de

demande sur le terrain, mais parce que les ARS bloquent l’attribution des financements, pour une raison que j’ignore.

La commission adopte l’amendement.

Amendement II-CF2849 de M. Sébastien Peytavie

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Parmi nos 2 millions de concitoyens souffrant de déficiences visuelles, 900 000 sont en âge de travailler. Or 50 % d’entre eux sont au chômage.

Les offres d’emploi, sur internet notamment, leur sont encore largement inaccessibles. Une fois en emploi, ils pâtissent du manque d’accessibilité des transports et des bureaux et craignent les discriminations validistes. Quelque 66 % d’entre eux déclarent que leur handicap limite fortement le nombre de postes qu’ils peuvent viser ; un tiers d’entre eux déclarent avoir été victimes de discriminations à cause de leur handicap. Il faut donc passer à la vitesse supérieure en matière d’inclusion professionnelle des personnes malvoyantes.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Vous demandez d’abonder les crédits de l’AGEFIPH (l’Association de gestion du fonds pour l’insertion professionnelle des personnes handicapées), or je doute que cela permette de lever les freins évoqués.

Par ailleurs, le présent PLF prévoit déjà 38,7 millions pour l’accompagnement dans l’emploi des personnes en situation de handicap, comme en 2024. Enfin, les crédits alloués à l’Institut national des jeunes aveugles et à l’Institut national des jeunes sourds augmenteront l’an prochain. Demande de retrait.

La commission adopte l’amendement.

Amendements II-CF2773 et II-CF2789 de Mme Marianne Maximi, II-CF1946 de Mme Marie-Charlotte Garin, II-CF2850 de M. Sébastien Peytavie, II-CF2838 de Mme Céline Thiébault-Martinez, II-CF2675 de Mme Christine Le Nabour, II-CF2080 de Mme Perrine Goulet, II-CF2842 de Mme Céline Thiébault-Martinez et II-CF2463 de Mme Marie-Noëlle Battistel (discussion commune)

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Même si elle a été déclarée grande cause nationale il y a quelques années, la lutte contre les violences faites aux femmes n’enregistre pas de progrès. Nous déposons donc tous les ans des amendements visant à accroître ses crédits – le II-CF2773 prévoit 2,2 milliards, le II-CF2789, 460 millions, mais je suis prête à les retirer si les députés du groupe écologiste défendent leur amendement mieux-disant, à 2,6 milliards.

Les associations féministes demandent des fonds importants pour mener une lutte structurelle contre les violences exercées sur les femmes. Cela demandera également de la volonté politique. J’espère que cet amendement sera adopté et que, si le Gouvernement devait recourir au 49.3, la mesure sera retenue dans la version finale du texte.

Mme Véronique Louwagie, présidente. Les écologistes n’ont pas déposé l’amendement que vous évoquez.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Le chemin vers l’égalité entre femmes et hommes reste long. La culture du viol et les stéréotypes de genre demeurent omniprésents dans notre société. Ils entraînent inégalités, sexisme, harcèlement et violences psychologiques et sexuelles contre les femmes. Le grand plan à 1 milliard d’euros promis lors des dernières

campagnes électorales, puis réclamé sans relâche, est resté lettre morte. D'ailleurs, les associations évaluent les besoins à 2,6 milliards d'euros.

La Constitution nous contraint à compenser toute hausse de dotation par la baisse d'une autre, au risque de vider certains programmes de toute substance, comme le signalait M. Labaronne. L'amendement II-CF1946 prévoit donc un transfert de crédit limité à 40 millions d'euros.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). L'ANSM (l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé) définit la soumission chimique comme l'administration, à des fins criminelles ou délictuelles, de substances psychoactives – rarement des drogues, plus souvent des médicaments tels que les antihistaminiques, les anxiolytiques et les somnifères –, à l'insu de la victime ou sous la menace. En 2023, les signalements pour soumission chimique ont triplé en France. Les femmes représentent 82 % des victimes. Dernièrement, ce sujet trop souvent tabou a reçu un éclairage médiatique avec l'affaire Pelicot.

L'amendement II-CF2850 vise à instaurer un plan de prévention et de lutte contre les violences sexuelles par soumission chimique, qui permettrait notamment la prise en charge des tests de dépistage des substances chimiques, comme le demandait récemment le Conseil national de l'Ordre des médecins dans un communiqué.

Présidence de M. Éric Coquerel

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Le programme « *Elles déménagent* » expérimenté par la Fondation des femmes permet à des femmes qui souhaitent échapper aux violences de leur conjoint de quitter leur domicile, de disposer d'un lieu pour entreposer leurs affaires et de bénéficier d'une aide matérielle pour déménager. Près de 98 % des bénéficiaires ne sont pas retournées vivre avec leur conjoint violent. L'amendement II-CF2838 vise à généraliser ce dispositif.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Même si les hommes sont minoritaires parmi les victimes de violence conjugale – ils représentent 14 % des victimes de ce type de violence –, par souci d'égalité des sexes, je propose, avec l'amendement II-CF2675, d'élargir le champ de compétence de la plateforme téléphonique 3919, Violences Femmes Info, aux hommes battus, et de renforcer la formation des écouteurs. Actuellement, les hommes victimes de violence conjugale qui composent ce numéro sont renvoyés vers le 115, le numéro d'urgence sociale.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. L'amendement II-CF2080 vise à augmenter de 1 million d'euros les moyens des LEAO (les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation) et des accueils de jour. Ceux-ci permettent aux femmes victimes de violence de commencer le cheminement leur permettant de quitter leur conjoint violent.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). L'amendement II-CF2842 vise à transférer les crédits alloués à la prise en charge des personnes condamnées pour violence conjugale vers le ministère de la justice. Ces financements ne doivent pas relever du programme 137, *Égalité entre les femmes et les hommes*.

L'amendement II-CF2463 vise à octroyer 940 000 euros supplémentaires à la plateforme téléphonique 3919. Alors que depuis juin 2021, elle est ouverte vingt-quatre heures sur vingt-quatre et qu'elle traite un nombre croissant d'appels, son budget n'a pas augmenté, si bien que 15 % des appelantes n'obtiennent pas de réponse, faute de répondant disponible.

Mme Christine Arrighi (EcoS). Alors qu'ils traitent de sujets si différents, pourquoi ces amendements sont-ils débattus dans la même discussion commune ?

Mme Véronique Louwagie, présidente. Malgré leurs différences, ils visent les mêmes programmes. En outre, l'adoption de l'un d'entre eux n'entraînerait pas la chute des autres. Chacun pourra donc être voté successivement.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Madame Maximi, le montant des crédits supplémentaires que vous demandez pour la lutte contre les violences faites aux femmes, de 2,2 milliards, est excessif, d'autant qu'en la matière, les moyens n'ont cessé d'augmenter ces dernières années. En 2025, outre que le budget du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* croîtra de 10 %, celui de l'aide universelle d'urgence augmentera de 56,9 %. J'appelle à poursuivre cette trajectoire.

En outre, mon amendement II-CF2080 permettra de satisfaire votre demande de financement des LEAO.

Enfin, les 40 000 places d'accueil supplémentaires que vous évoquez ne relèvent pas de cette mission, mais de la mission *Cohésion des territoires*. Je vous invite donc à retirer vos deux amendements. À défaut, avis défavorable.

Monsieur Peytavie, je crois comprendre que vous demandez uniquement la prise en charge des tests de dépistage de substances chimiques, c'est-à-dire le remboursement d'une prestation. À ce titre, la question relève du PLFSS et est déjà couverte par un amendement de Mme Josso. Je vous demande donc le retrait de l'amendement II-CF2850.

Je trouve dommage que le programme « *Elles déménagent* » ne soit pas coordonné avec l'aide universelle d'urgence et le pack nouveau départ, déployés notamment par les caisses d'allocation familiale.

L'aide universelle d'urgence est versée depuis le 28 novembre 2023 aux victimes de violence, pour leur permettre de faire face aux dépenses immédiates. Entre décembre 2023 et juillet 2024, la CAF et les caisses du réseau MSA (la Mutualité sociale agricole) ont versé 26 525 aides, d'un montant moyen de 870 euros. Cette prestation est bien utilisée. Elle sera à terme intégrée dans le pack nouveau départ – une expérimentation est menée en ce sens dans le Val-d'Oise depuis septembre 2023. Nous leverons ainsi les obstacles à la séparation d'un conjoint violent. L'amendement II-CF2838 serait donc redondant. Demande de retrait.

La prise en charge des hommes victimes de violence est une vraie question, mais les répondants du 3919 souhaitent-ils y contribuer ? J'ai cru comprendre que non, ce qui rendrait inutile l'augmentation des crédits proposés par l'amendement II-CF2675 ; avis défavorable.

Je ne suis pas convaincue par la demande de transférer les crédits alloués à la prise en charge des auteurs de violence conjugale à la mission *Justice*. Ces crédits ont toute leur place dans le programme *Égalité entre les femmes et les hommes*, qui vise aussi bien les auteurs de violences que leurs victimes et doivent y être maintenus. Avis défavorable sur l'amendement II-CF2842.

Quant à la demande d'allouer 940 000 euros supplémentaires à la plateforme téléphonique 3919, elle satisferait la demande des répondants et son montant me semble bien calibré. J'émet donc un avis favorable à l'amendement II-CF2463.

Mme Christine Le Nabour, rapporteure pour avis. Si les opérateurs du 3919 ne souhaitent pas prendre en charge les hommes battus, c'est parce qu'ils ne sont pas formés pour cela et que les associations gestionnaires de la plateforme n'incluent pas d'association de défense des hommes battus. L'association SOS Hommes Battus France existe, pourtant. Il suffirait de l'intégrer aux gestionnaires pour résoudre le problème.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Un tel financement n'a peut-être pas sa place dans un budget consacré à la promotion des droits des femmes.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Pour éviter les drames mis au jour ces derniers mois, mon amendement prévoit à la fois le remboursement des tests de substances chimiques et un plan de prévention de la soumission chimique. Malgré des troubles mnésiques et d'autres symptômes évocateurs, Mme Pelicot ne suspectait pas qu'elle était victime de soumission chimique. C'est le cas de nombreuses victimes. Les médecins doivent donc être mieux informés et prescrire des tests, en cas de doute.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). La hausse du budget du programme *Égalité entre les femmes et les hommes* est un trompe-l'œil. En effet, ce programme a été l'un des plus affectés par le coup de rabot budgétaire du mois de février. En outre, l'augmentation de 7 millions d'euros de ses crédits financera uniquement la montée en puissance de l'aide universelle d'urgence. Nous savons d'ailleurs que ce budget sera intégralement consommé l'an prochain, au vu de l'augmentation des besoins.

Successivement, la commission rejette les amendements II-CF2773, II-CF2789, II-CF1946, II-CF2850, II-CF2838 et II-CF2675, adopte l'amendement II-CF2080, rejette l'amendement II-CF2842 et adopte l'amendement II-CF2463.

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF2031 de Mme Marie-Charlotte Garin.

Amendements II-CF2883, II-CF2878 et II-CF2881 de Mme Céline Thiébault-Martinez (discussion commune)

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). La France interdisant l'achat d'acte sexuel depuis 2016, l'amendement II-CF2883 vise à accroître de 202 millions d'euros les moyens alloués à la lutte contre le système prostitutionnel et à l'accompagnement des personnes souhaitant sortir de la prostitution. Ceux-ci stagnent depuis plusieurs années.

L'amendement II-CF2878 vise à revaloriser le montant de l'AFIS (l'aide financière à l'insertion sociale), destinée aux personnes prostituées engagées dans un parcours de sortie de la prostitution (PSP). L'AFIS doit leur permettre de vivre décemment. Quant à l'amendement de repli II-CF2881, il prévoit une revalorisation moindre de cette prestation.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Les PSP, soumis à autorisation préfectorale, ont fortement augmenté ces dernières années – de 44 % en 2022 et de 31 % en 2023. Au 31 décembre 2023, le programme comptait 845 bénéficiaires : 820 femmes et 25 hommes ou personnes trans.

L'amendement II-CF2883 vise une hausse des moyens alloués au PSP, de 5 841 %, soit 220 millions d'euros. C'est disproportionné. Avis défavorable.

L'amendement II-CF2878 tend à porter le montant de l'AFIS de 343 euros par mois à 1 200 euros par mois, soit le seuil de pauvreté, grâce à 4 millions d'euros de crédits

supplémentaires. Ces montants sont trop élevés au vu des besoins. Il aurait été plus raisonnable, et logique, de viser le niveau du RSA.

Je rappelle en outre que l'AFIS n'est pas la seule mesure du programme de sortie de prostitution. Celui-ci donne également accès à un logement et à une autorisation de séjour de six mois. Avis défavorable sur l'amendement II-CF2878.

J'émetts en revanche un avis favorable à l'amendement II-CF2881, car ses montants me semblent plus raisonnables et qu'il est nécessaire d'attribuer des moyens supplémentaires aux PSP.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). S'il est difficile de connaître le nombre de personnes prostituées – il se situerait entre 20 000 et 40 000 –, nous constatons une explosion de la prostitution des mineurs sur les réseaux sociaux. Malgré cette évolution, les préfetures ont accordé un peu moins de 900 parcours de sortie de la prostitution en 2023. C'est très insuffisant, compte tenu du nombre de dossiers en attente auprès des associations agréées.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Les mineurs ne peuvent être concernés par les plans de sortie de la prostitution. Quand ils sont en danger, ils sont pris en charge par l'aide sociale à l'enfance. Les crédits prévus à l'amendement II-CF2878 sont donc disproportionnés.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Outre qu'un mineur a vocation à devenir adulte, votre remarque n'enlève rien au fait qu'il faut des moyens supplémentaires pour ceux des 20 000 à 40 000 adultes en situation de prostitution dont les dossiers attendent sur le bureau des associations agréées.

La commission rejette successivement les amendements II-CF2883, II-CF2878.

Elle adopte l'amendement II-CF2881.

Suivant l'avis de la rapporteure spéciale, la commission rejette l'amendement II-CF2792 de M. Abdelkader Lahmar.

Amendements II-CF1749, II-CF1713 et II-CF1717 de M. François Ruffin (discussion commune)

M. Tristan Lahais (EcoS). L'amendement II-CF1749 vise à instaurer un tutorat pour les aides à domicile, afin de former chaque nouvel employé durant sa première année d'exercice, et de lui faire bénéficier d'un contact professionnel expérimenté en cas de difficulté. La mesure coûterait 6 millions d'euros.

L'amendement II-CF1713 vise à créer des postes de médiateur pour coordonner les auxiliaires de vie sociale. Ces médiateurs permettraient de réduire les frictions entre salariés, bénéficiaires et associations. La mesure coûterait 5 millions d'euros.

L'amendement II-CF1713 vise à créer des postes de médiateur pour coordonner les auxiliaires de vie sociale (AVS) et mettre fin aux désaccords entre salariés, bénéficiaires de l'aide à domicile et associations, pour un montant de 5 millions d'euros.

L'amendement II-CF1717 propose d'ouvrir une demi-journée de deuil pour les AVS en cas de décès d'un bénéficiaire.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Le financement des AVS ne relève pas du PLF mais du PLFSS. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements.

Amendement II-CF1945 de Mme Marie-Charlotte Garin

Mme Christine Arrighi (EcoS). Cet amendement d'appel, proposé par le Mouvement des mères isolées, vise à inciter le Gouvernement à verser une aide aux mères isolées.

Le divorce fait basculer 22 % des femmes dans la pauvreté, qui s'ajoutent aux 9 % d'entre elles qui l'étaient déjà avant la séparation. 45 % des enfants vivant dans une famille monoparentale avec la mère sont pauvres.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. De nombreuses aides, telle l'allocation de soutien familial, existent pour soutenir les mères isolées. Elles sont versées par les CAF et relèvent donc du PLFSS. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

M. le président Éric Coquerel. Nous en venons aux explications de vote sur les crédits de la mission.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Je donnerai finalement un avis défavorable car plusieurs amendements – notamment sur le dispositif Santé protégée, la PCH, la prise en charge des fauteuils et les effectifs des DREETS – ont été adoptés alors qu'ils auraient dû être examinés dans le cadre du PLFSS.

Par ailleurs, en ma qualité de rapporteure spéciale, je dois être garante du respect du budget de la mission. Or les crédits votés atteignent des montants astronomiques.

M. Matthias Renault (RN). Nous voterons contre ce budget eu égard aux montants des crédits votés. Nous avons proposé d'établir une priorité nationale, ce qui aurait permis de faire des économies. En outre, la commission a adopté un amendement visant à augmenter de 100 millions les crédits dédiés aux mineurs non accompagnés.

M. David Amiel (EPR). Pour les raisons exprimées par la rapporteure spéciale, nous voterons contre les crédits.

Mme Marianne Maximi (LFI-NFP). Nous voterons pour ces crédits, qui sont davantage à la hauteur des besoins des personnes que nous devons accompagner. Nous nous réjouissons des importantes victoires obtenues en matière de protection de l'enfance, qui visent à améliorer les conditions de travail des professionnels de ce secteur en crise – qui attendaient ces mesures – et l'accompagnement des enfants, notamment grâce au financement d'un plan d'urgence pour les pouponnières.

Nous regrettons que l'amendement visant à augmenter de 2,2 milliards les crédits dédiés à la lutte contre les violences faites aux femmes n'ait pas été adopté, alors qu'il s'agit d'une revendication de longue date des féministes. Elles réclament un plan de même envergure que le plan de sécurité routière qui a porté ses fruits. Nous pourrions davantage nous inspirer de l'Espagne qui a augmenté les moyens dédiés à cette lutte.

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Compte tenu des amendements adoptés, nous voterons ce budget mais avec des réserves. Nous sommes surpris que le groupe Ensemble pour la République ait rejeté les amendements visant à augmenter les moyens dédiés à la lutte contre les violences faites aux femmes, alors que le Président de la République a fait de ce combat une grande cause du quinquennat.

En outre, si au mois de mai dernier, une grande stratégie nationale de lutte contre la prostitution a été lancée, nous ne lui avons alloué aucun moyen cet après-midi.

Mme Véronique Louwagie (DR). Nous voterons contre les crédits qui ont été augmentés de 5,6 milliards sur les 30 milliards prévus initialement. Si nous devons apporter des réponses au problème des violences faites aux femmes, l'adoption d'amendements qui relèvent du PLFSS n'en sont pas. Vous auriez pu déposer des amendements d'appel à 1 euro plutôt que de faire preuve de démesure.

M. Sébastien Peytavie (EcoS). Nous voterons pour ces crédits car nous nous réjouissons des nombreuses victoires obtenues, notamment s'agissant de l'ASE, de la PCH, du remboursement des fauteuils, du Ségur de la santé.

Néanmoins, je m'étonne que les députés du Rassemblement national et du bloc central n'aient pas voté les amendements visant à établir un plan de prévention et de lutte contre les VSS par soumission chimique, sujet pourtant majeur.

M. Christophe Plassard (HOR). Cette mission, dotée d'un budget stable de 30,4 milliards, finance les politiques publiques de solidarité, qui couvrent l'insertion, le handicap, l'égalité des chances, l'égalité entre les hommes et les femmes, l'inclusion et la dépendance. Elle finance certaines prestations sociales, notamment la prime d'activité et l'AAH qui, pour la première fois, est déconjugalisée. Cependant, compte tenu des amendements votés, le groupe Horizon & indépendants ne votera pas en faveur des crédits de cette mission.

M. Emmanuel Maurel (GDR). Nous saluons des avancées bien que le budget de la mission ne soit pas parfait. Les politiques de solidarité sont une priorité auxquelles il faut allouer des moyens qui auraient dû être encore plus importants. Nous allons dans le bon sens ; c'est pourquoi nous voterons ces crédits.

M. Gérard Verny (UDR). Dans le contexte actuel, l'augmentation de 20 % des crédits alloués à la mission est injustifiable. Nous voterons contre ce budget.

M. Didier Padey (Dem). Sans surprise, nous suivrons l'avis de la rapporteure spéciale en votant contre ces crédits dont l'augmentation n'est pas acceptable.

M. le président Éric Coquerel. Dans un contexte où l'on dénombre 9 millions de personnes en dessous du seuil de pauvreté, les crédits alloués à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* n'ont pas augmenté. Étant donné qu'il est difficile de déposer des amendements de crédits au PLFSS, il est important d'examiner ces amendements d'appel qui envoient un message politique.

Je voterai pour les crédits de cette mission, car je me réjouis de l'augmentation significative de certains moyens, tels ceux alloués à l'AAH.

La commission adopte les crédits de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances ainsi modifiés.

Article 45 et état G : Objectifs et indicateurs de performance

Contre l'avis de la rapporteure spéciale, la commission adopte l'amendement II-CF2705 de Mme Marianne Maximi.

Amendements identiques II-CF2124 de Mme Céline Thiébault-Martinez et II-CF2815 de Mme Marie Récalde

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Ils visent à créer un indicateur afin de connaître le nombre annuel de demandes de parcours de sortie de prostitution validées par les commissions départementales.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Compte tenu de l'écart entre le nombre de personnes en parcours de sortie et le nombre total de personnes qui se prostituent, il convient de créer cet indicateur. Avis favorable.

La commission adopte les amendements.

Amendements identiques II-CF2118 de Mme Julie Delpéch et II-CF2820 de Mme Marie Récalde

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Ces amendements, proposés par les corapporteuses de la Délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les hommes et les femmes, visent à créer un indicateur permettant de réaliser le suivi du nombre de femmes bénéficiaires de l'aide universelle d'urgence dont peuvent bénéficier les victimes de violences conjugales (AUVVC).

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. En ma qualité de rapporteure spéciale, je dispose de ces chiffres. Afin que le nombre de bénéficiaires de cette nouvelle allocation soit transparent, je donne un avis favorable.

La commission adopte les amendements.

Amendements identiques II-CF2122 de Mme Céline Thiébault-Martinez et II-CF2817 de Mme Marie Récalde

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Ils visent également à créer un indicateur permettant d'évaluer le nombre d'appels traités par la permanence téléphonique ayant abouti à une orientation vers une structure d'accompagnement, afin de mieux cibler les politiques publiques.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Les indicateurs existants permettent de disposer d'informations en la matière. Avis défavorable.

La commission adopte les amendements.

Amendements identiques II-CF2123 de Mme Céline Thiébault-Martinez et II-CF2816 de Mme Marie Récalde

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Il s'agit de créer un indicateur pour déterminer le nombre d'appels traités par la permanence téléphonique de référence pour les victimes de violences sexuelles, gérée par le collectif féministe contre le viol (CFCV).

Contre l'avis de la rapporteure spéciale, la commission adopte les amendements.

Amendements identiques II-CF2119 de Mme Julie Delpuch, II-CF2452 de Mme Marie-Charlotte Garin et II-CF2819 de Mme Marie Récalde

Mme Céline Thiébault-Martinez (SOC). Ils visent à créer deux indicateurs pour connaître d'une part, le nombre de femmes accompagnées vers l'emploi par les services en matière d'emploi et les bureaux d'aide individualisée vers l'emploi, et, d'autre part, le nombre de femmes accompagnées dans l'entrepreneuriat grâce à des projets ou à des partenariats financés par le programme 137.

*Contre l'avis de la rapporteure spéciale, la commission **adopte** les amendements.*

Amendement II-CF2095 de Mme Perrine Goulet

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il vise à créer un indicateur permettant d'évaluer le nombre d'appels traités par le numéro national 3977.

*La commission **adopte** l'amendement.*

Amendements II-CF2797 de M. Boris Tavernier et II-CF3055 de Mme Perrine Goulet (discussion commune)

M. Karim Ben Cheikh (EcoS). Nous ne disposons pas de données publiques, régulièrement actualisées, relatives à la précarité alimentaire ; nous nous appuyons donc sur les informations transmises par les associations d'aide alimentaire.

Nous proposons de créer deux indicateurs afin de mesurer la précarité alimentaire tant du point de vue qualitatif que quantitatif.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Il est difficile de mesurer l'aspect qualitatif. Je vous invite à retirer votre amendement au profit du mien, qui vise à créer un indicateur pour mesurer l'aspect quantitatif, pour lequel nous disposons de données.

M. Karim Ben Cheikh (EcoS). Je ne le retire pas mais je prends note que vous souhaitez travailler avec nous sur cette question.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF2797.*

*En conséquence, l'amendement II-CF3055 **tombe**.*

Après l'article 64

Amendements II-CF2116, II-CF2288 et II-CF2117 de Mme Véronique Louwagie (discussion commune)

Mme Véronique Louwagie (DR). Dans un souci de justice à l'égard des retraités, dont les pensions ne seront pas revalorisées avant le 1^{er} juillet, et en vue de réaliser des économies, ces amendements visent à suspendre la revalorisation des allocations individuelles de solidarité – APA, PCH et RSA – en 2025.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Ces amendements relèvent du PLFSS. Sur le fond, je ne suis pas favorable au gel des minima sociaux. La situation des départements est difficile mais celle des bénéficiaires serait encore plus compliquée en cas de gel de ces prestations. Demande de retrait ; à défaut, avis défavorable.

Mme Véronique Louwagie (DR). Le RSA est certes versé par les départements mais c'est une dépense prévue dans le PLF. Par ailleurs, son gel permettrait d'économiser 150 millions d'euros. Sans remettre en cause notre modèle social, cette mesure ferait participer l'ensemble des publics à l'effort de réduction des dépenses publiques.

M. Aurélien Le Coq (LFI-NFP). Il serait scandaleux de réaliser 150 millions d'économies au détriment des plus pauvres, afin de rétablir les comptes publics dont l'état est dû à la baisse des impôts sur les plus riches et les grandes entreprises. Le gel de la revalorisation privera les bénéficiaires de l'argent nécessaire pour faire les courses, se nourrir et subvenir à des besoins essentiels. Ce n'est pas parce que vous faites les poches des retraités que vous devez également faire celles des plus pauvres ; nous avons proposé d'autres solutions.

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale. Dans le PLF, seules deux lignes budgétaires sont dédiées au RSA : le RSA jeune versé par les CAF, et le RSA recentralisé versé directement par l'État ; aucune compensation n'est donc versée aux départements. Votre amendement vise le RSA versé par les départements qui relève du PLFSS.

La commission rejette successivement les amendements.

*

* *

ANNEXE

CONTRÔLE DES UNITÉS D'ACCUEIL PÉDIATRIQUE ENFANCE EN DANGER (UAPED)

Les unités d'accueil pédiatrique enfance en danger (UAPED) étant notamment financées par les crédits du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, la rapporteure spéciale de ces crédits a souhaité s'assurer qu'ils bénéficient en 2024 de la meilleure manière qui soit aux enfants victimes.

Elle a auditionné à cette fin les administrations centrales ⁽¹⁾ et locales référentes ⁽²⁾ pour la mise en place de ces unités. Elle s'est en outre déplacée pour visiter les locaux et rencontrer les professionnels à Angers, Aix-en-Provence, Orléans, Nevers, Strasbourg.

Les principales recommandations de la rapporteure spéciale sont les suivantes :

- 1. Doter chaque département et juridiction d'une UAPED d'ici fin 2025 conformément au plan de lutte contre les violences faites aux enfants pour la période 2023-2027 ;**
- 2. Pérenniser l'engagement financier public en faveur des UAPED, en reconduisant annuellement *a minima* l'enveloppe globale attribuée en 2024 par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale (fonds d'intervention régional – FIR).**
- 3. Afin d'améliorer le financement des UAPED :**
 - adapter la répartition des moyens des UAPED en fonction des besoins réels de chaque unité ;
 - suivre au moins annuellement la consommation des crédits alloués, pour permettre une première identification des besoins de chaque unité ;
 - basculer les crédits du FIR vers le programme 304 pour simplifier le pilotage financier.
- 4. Mettre en place des indicateurs d'activité permettant notamment de suivre nationalement le nombre d'enfants reçus au sein de chaque UAPED.**
- 5. Désigner un coordinateur interministériel en charge du déploiement des UAPED et de leur suivi.**
- 6. S'assurer qu'un comité de pilotage local a été mis en place pour chaque UAPED et qu'une articulation avec les salles Mélanie a été définie dans ce cadre.**

(1) *Ministères sociaux (direction générale de la cohésion sociale (DGCS), direction générale de l'offre de soins (DGOS)), ministère de la justice, ministère de l'intérieur.*

(2) *Par exemple, pour le déplacement à Strasbourg : le procureur adjoint près le tribunal judiciaire de Strasbourg, les représentants de la police et de la gendarmerie nationales, le directeur général des Hôpitaux universitaires de Strasbourg et son équipe, les représentants de l'Agence régionale de santé Grand Est.*

I. DES UNITÉS VISANT À RECUEILLIR DANS LES MEILLEURES CONDITIONS LA PAROLE DE L'ENFANT VICTIME

Initialement portées par l'association « La voix de l'enfant » depuis 1998, les UAPED ont pour objectif, selon cette dernière, de « *concilier, d'une part, la prise en compte de la souffrance de l'enfant sur le plan médical, psychologique et social et d'autre part, de répondre aux nécessités de l'enquête ou de l'instruction judiciaire ayant pour finalité de parvenir à la manifestation de la vérité* ».

Concrètement, comme l'indique un rapport d'août 2024 du groupe de travail du ministère de la justice sur la doctrine d'emploi des UAPED et des salles Mélanie ⁽¹⁾, il s'agit de lieux d'audition protégés pour les mineurs victimes qui permettent de conduire dans une même structure hospitalière l'audition et les éventuels examens médico-légaux nécessaires ainsi que d'assurer une prise en charge pédiatrique et psychologique du mineur. « *Au-delà de leur intérêt pour l'enquête, ces UAPED présentent l'avantage d'éviter au mineur de nouveaux traumatismes liés aux différentes phases de la procédure pénale, de faciliter son expression, et de permettre que soit, le cas échéant, organisée la protection judiciaire de l'enfant* ».

Le mineur est orienté vers une UAPED :

- par un professionnel de santé, dans le cadre d'une suspicion de violences ou d'une situation de violence avérée ;
- par les autorités judiciaires ou les services d'enquête saisis, dans le cadre d'un parcours médico-judiciaire.

Dès lors, une complémentarité des compétences de l'ensemble des acteurs de la protection de l'enfance doit être recherchée et réunie dans ces unités pluridisciplinaires associant les magistrats, les gendarmes et policiers, les pédiatres, pédopsychiatres et psychologues, les médecins légistes, les gynécologues, les services sociaux, des associations de protection de l'enfance et d'aide aux victimes et tout autre professionnel de la protection de l'enfance.

Pour illustration, les bienfaits de l'existence d'une UAPED ont été décrits par la procureure de la République de Marseille dans le rapport d'activité du ministère public 2022. Elle indique ainsi que les policiers relèvent la très grande qualité et le confort de la prise en charge par une UAPED. La plus-value du dispositif est saluée. La dimension du soin, qui jusqu'à présent n'était pas prise en compte dans la procédure, est valorisée. Son rapport conclut en indiquant que « *l'unité de lieu et de temps ainsi que le cadre apaisant de l'UAPED est reconnue comme améliorant la qualité des examens et des auditions* ».

(1) Préalablement puis en parallèle de ces UAPED, se sont développées les salles Mélanie dans les services de police et les unités de gendarmerie, salles d'audition spécialement aménagées pour accueillir des moyens d'enregistrement audiovisuels mobiles dédiés à ce type d'audition.

La rapporteure spéciale salue l'action de l'association « La voix de l'enfant », qui a porté le déploiement de structures permettant de recueillir la parole de l'enfant victime dans les meilleures conditions. Elle salue de la même manière le travail des représentants des administrations et de l'autorité judiciaire, des professionnels et acteurs de la protection de l'enfance qu'elle a rencontrés, lors de ses auditions et de ses déplacements, et qui œuvrent pour l'enfance en danger. Convaincue de l'intérêt de ces unités, elle s'engage à soutenir l'engagement des acteurs de la protection de l'enfance et à agir pour que les UAPED soient pérennisées, de telle sorte que leur déploiement puisse se poursuivre.

II. UN DISPOSITIF EN COURS DE DÉPLOIEMENT, MAIS AVEC DE FORTS CONTRASTES TERRITORIAUX, AU DÉTRIMENT DES ENFANTS VICTIMES

Le déploiement de ces unités a été conforté par l'État qui l'a inscrit dans le plan de lutte contre les violences faites aux enfants pour la période 2020-2022 puis dans celui engagé pour la période 2023-2027 et le Grenelle des violences conjugales. L'ambition portée était de déployer ce dispositif sur l'ensemble du territoire, afin d'atteindre une UAPED par département à horizon 2022, puis une UAPED par juridiction à horizon 2025, **soit 164 unités**.

Afin de coordonner et d'encadrer les ouvertures de ces unités, les ministères sociaux et le ministère de la justice ⁽¹⁾ ont publié plusieurs instructions, en particulier celle de 2021 ⁽²⁾ des ministères sociaux qui formalise un cahier des charges avec des critères précis auxquels se conformer. Ainsi, il est notamment prévu que :

– l'unité est constituée, au minimum, de temps médical de pédiatre ou pédopsychiatre (à titre indicatif : 0,5 équivalent temps plein (ETP) incluant la coordination de l'unité), de temps infirmier (profil d'infirmier puériculteur de préférence) et de temps de psychologue. Les compétences médicales en matière de pédiatrie, pédopsychiatrie et médecine légale doivent être systématiquement mises en œuvre ;

– afin d'accueillir des auditions judiciaires, l'unité doit comprendre une pièce de 12 à 20 m² spécifique. La pièce doit permettre l'expression de la parole du mineur dans des conditions sécurisantes et conformes au bon déroulement d'une audition. Un équipement technique adapté à l'enregistrement de l'audition doit être installé dans une pièce attenante, dite « salle technique ».

(1) Dépêche du 5 novembre 2021 relative à la généralisation à l'ensemble du territoire des UAPED qui invite les parquets, sous l'autorité des parquets généraux, à conclure, en lien avec les établissements de santé, des conventions pour mettre en place des UAPED dans leur ressort. Circulaire du 28 septembre 2023 relative à la politique pénale en matière de lutte contre les violences faites aux mineurs qui souligne l'attention particulière qui doit être portée par les parquets au recueil de l'audition du mineur, laquelle doit pouvoir être réalisée « dans un environnement protégé [et], dans la mesure du possible, au sein d'une salle Mélanie ou d'une UAPED ».

(2) Instruction N° DGOS/R4/R3/R2/2021/220 du 3 novembre 2021 relative à la structuration de parcours de soins pour les enfants victimes de violences.

– eu égard aux missions spécifiques de l’UAPED, un financement pluri-institutionnel doit être recherché, et doit inclure *a minima* du ministère de la justice et une contribution du ministère de la santé. La participation du département doit être systématiquement recherchée ;

– des modalités de pilotage local doivent être déterminées afin d’associer *a minima* le centre hospitalier, l’Agence régionale de santé (ARS), le procureur de la République, le conseil départemental et la gendarmerie nationale ou la police nationale.

Par ailleurs, une bonne pratique relevée dans plusieurs UAPED consiste à intégrer dans le dispositif une association de victimes pour l’accompagnement.

Le protocole facilite en outre l’ouverture d’UAPED en proposant un modèle de convention à conclure localement entre tous les acteurs concernés.

Dès lors, à l’instar des ministères sociaux et du ministère de la justice, la rapporteure spéciale relève que trois catégories d’UAPED sont à distinguer :

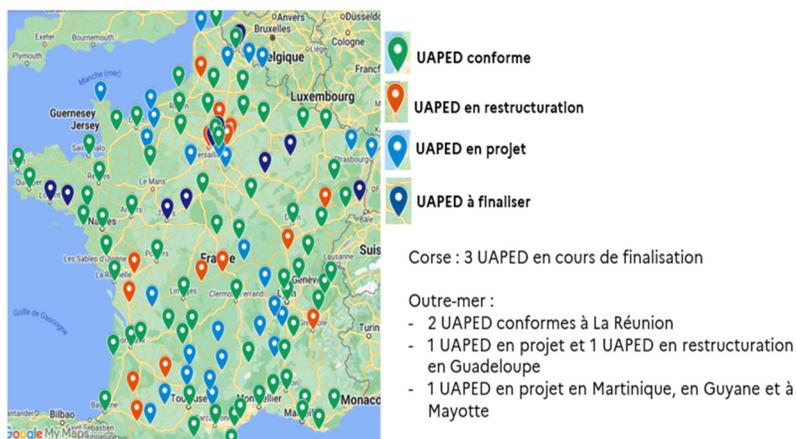
– les UAPED conformes, qui répondent aux exigences posées par le cahier des charges annexé à l’instruction du 3 novembre 2021 ;

– les UAPED existantes « en restructuration », qui étaient en place avant la publication de l’instruction du 3 novembre 2021 ou qui sont en train de se réorganiser pour répondre au cahier des charges. Il s’agit par exemple de l’UAPED de Strasbourg visitée par la rapporteure spéciale en septembre 2024, qui ne disposait pas de salle d’audition. Lors de sa visite, elle a pu constater que d’importants travaux étaient en cours d’achèvement pour une livraison de nouveaux locaux disposant d’une telle salle, conformes aux recommandations nationales, pour le mois d’octobre 2024 ;

– les UAPED « en projet », dont l’ouverture est programmée dans les prochains mois (la mention « en cours de finalisation » signifie que l’ouverture est prévue dans les 6 prochains mois).

Les derniers chiffres dont les ministères sociaux disposent datent de décembre 2023, avec les statistiques et le maillage territorial suivant :

UAPED « conformes »		UAPED existantes « en restructuration »		UAPED en projet « en cours de finalisation »	
Mars 22	Décembre 2023	Mars 22	Décembre 2023	Mars 22	Décembre 2023
21 UAPED	76 UAPED	34 UAPED	16 UAPED	43 UAPED	53 UAPED dont 19 en cours de finalisation
18 départements	56 départements	26 départements	16 départements	36 départements	42 départements



Source : ministères sociaux (DGOS).

Ainsi, étaient comptabilisés fin 2023 145 UAPED ou projets identifiés (contre 98 en mars 2022) :

– 95 UAPED « conformes » ou dont l’ouverture est prévue dans les six mois, dans un total de 70 départements ;

– 99 départements couverts et deux départements restant à couvrir (contre 33 départements restant à couvrir en mars 2022).

La rapporteure spéciale considère que la cible de 164 unités ouvertes en 2025, soit une par juridiction, doit nécessairement s’entendre d’unités conformes au cahier des charges précitées. Elle relève qu’au regard des chiffres évoqués, il reste près de 70 unités à ouvrir ou à rendre conforme. La rapporteure spéciale rappelle que cette hétérogénéité de traitement territorial se fait au détriment des enfants victimes, ce qui lui paraît inadmissible.

Elle regrette, en outre, que lors des auditions menées, les représentants de ministères sociaux lui aient indiqué que la cible de 164 UAPED ne pourra probablement pas être atteinte en 2025 et que le renfort de moyen s’étalera jusqu’en 2027. Elle considère que ce report, qui ne précise pas s’il s’agit d’unités conformes ou non au cahier des charges, n’est pas acceptable. **Elle demande qu’a minima, une unité conforme soit présente dans chaque département dès la fin 2024.** En effet, selon les informations à sa disposition à l’été 2023, et si l’on excepte le sujet de la conformité des unités, les départements de l’Indre et des Alpes-de-Haute-Provence n’auraient aucun projet d’UAPED en cours.

Dans cette perspective de maillage de l’ensemble du territoire par ces unités, pour que l’ensemble des enfants victimes aient une chance comparable d’être auditionnés dans des conditions optimales pour recueillir leur parole, la rapporteure spéciale demande que les moyens publics soient a minima pérennisés à leur niveau de 2024. Elle portera cette demande forte lors de la discussion budgétaire du projet de loi de finances (PLF) pour 2025.

Recommandation 1 : Doter chaque département d'une UAPED d'ici fin 2024 conformément au plan de lutte contre les violences faites aux enfants pour la période 2023-2027.

III. UN FINANCEMENT DES UAPED À PÉRENNISER TOUT EN LE RÉFORMANT AFIN QU'IL RÉPONDE DAVANTAGE AUX BESOINS LOCAUX

Depuis 2021, les UAPED sont principalement cofinancées par des crédits alloués par la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) au fonds d'intervention régional (FIR), confié aux ARS, et par la loi de finances via le programme 304 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Ainsi, 160 000 euros sont mobilisés pour l'ouverture puis le fonctionnement de chaque unité :

– 100 000 euros provenant du FIR pour participer au coût de fonctionnement des unités se décomposant de la manière suivante :

- . 55 000 euros : 0,5 ETP de médecin (pédiatre/pédopsychiatre) ;
- . 25 000 euros : 0,4 ETP d'infirmier ;
- . 25 000 euros : 0,4 ETP de psychologue ;
- . 60 000 euros : 1 ETP de personnel accueillant.

– 60 000 euros du programme 304 pour un ETP d'un personnel accueillant au sein de chaque unité. Il ressort des déplacements effectués que cette notion d'accueillant doit être précisée pour avoir une homogénéité des dispositifs.

Dès lors, les crédits suivants ont été ouverts :

- 2021 : 5,6 millions d'euros pour 35 UAPED ;
- 2022 : 10,56 millions d'euros pour 66 UAPED ;
- 2023 : en plus des 10,56 millions d'euros dédiés aux UAPED existantes alors, 3,360 millions d'euros ont été ajoutés pour l'ouverture de 21 nouvelles unités et 3,04 millions d'euros pour renforcer les UAPED existantes dans les territoires les plus denses (soit un total de 16,96 millions d'euros).
- 2024 : en plus des 22,56 millions d'euros dédiés aux UAPED existantes alors, 2,8 millions d'euros ont été ajoutés pour 17 nouvelles UAPED (soit un total de 25,36 millions d'euros). **La rapporteure spéciale relève toutefois que la trajectoire de déploiement prévoyait 21 nouvelles ouvertures pour 3,36 millions d'euros.**

Par ailleurs, l'association « La voix de l'enfant » bénéficie de subventions versées :

– par la DGCS dans le cadre d'une convention pluriannuelle d'objectifs émergeant au programme 304⁽¹⁾ de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* pour 95 000 euros en 2022, 65 000 euros en 2023 et à nouveau 65 000 euros en 2024. Les objectifs fixés consistent notamment à apporter un appui technique localement aux ARS et autres acteurs pour créer les UAPED et faire notamment remonter des besoins ou difficultés identifiés ;

– par le ministère de la justice, via le programme 101 *Accès au droit et à la justice*⁽²⁾ pour le financement de l'équipement des salles d'audition à hauteur, pour l'ensemble des UAPED, de 80 000 euros en 2021, 80 000 euros en 2022 et 68 568 euros en 2023⁽³⁾.

Pour l'année 2024, l'association a déposé un dossier complet le 19 septembre 2024 pour une demande de subvention d'un montant de 30 000 euros (en cours d'instruction en octobre 2024).

Les subventions du ministère de la justice peuvent également permettre de financer la réparation du matériel d'audition, comme cela a été le cas en 2024 pour les UAPED de Saintes ou de Dijon par exemple.

Au regard de ces éléments, la rapporteure spéciale salue l'effort public de financement de ces unités, de manière pérenne. Cet effort est tout particulièrement indispensable pour lancer la création des UAPED. La rapporteure spéciale réitère à cet égard sa demande de sanctuariser les crédits dédiés aux UAPED dans la loi de finance pour 2025 et la loi de financement de la sécurité sociale.

Elle propose également d'examiner la revalorisation du financement des réquisitions afin de couvrir au moins le temps médecin.

Recommandation n° 2 : Pérenniser l'engagement financier public en faveur des UAPED, en reconduisant annuellement *a minima* l'enveloppe globale attribuée en 2024 par la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale (fonds d'intervention régional – FIR).

(1) action 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables*.

(2) action 3 *Aide aux victimes*.

(3) Depuis 2023, le ministère de la justice délègue aux cours d'appel les crédits leur permettant de verser aux établissements hospitaliers sur le point d'accueillir des UAPED une subvention équivalant au coût de ce matériel, ce qui permet selon lui une allocation des crédits au plus près des besoins du terrain. 2023 étant une année de transition, certaines cours d'appel ont continué à subventionner l'association La Voix de l'enfant en lieu et place des centres hospitaliers. Selon le ministère de la justice, le subventionnement direct des centres hospitaliers par les cours d'appel a été respecté en 2024.

La rapporteure spéciale relève par ailleurs que ce dispositif de financement doit être amélioré sur plusieurs points.

Tout d'abord, **l'enveloppe de 160 000 euros par unités doit se comprendre comme un coût théorique, ne correspondant pas aux besoins initialement définis localement.** L'enveloppe attribuée aux ARS est uniforme et ne prend pas en considération les caractéristiques de densité de population, de répartition de l'offre de soins, socio-économique, etc.

L'analyse du ministère de la justice est très claire sur ce point : *« si des procureurs de la République évoquent une absence de financement de l'ARS, d'autres soulignent que la création d'une UAPED n'est soutenue que par une enveloppe annuelle de 160 000 euros de l'ARS, alors que **les besoins en ressources humaines pour le fonctionnement de certaines de ces structures correspondent au double de cette somme.** Ils regrettent ainsi de constater que chaque département a obtenu une même dotation de 160 000 euros pour l'ouverture d'une UAPED alors que la population est très différente selon les ressorts (pouvant aller du simple au triple). Le nombre de violences constatées sur des mineurs est ainsi très différent selon les départements ».*

Lors de ses déplacements, la rapporteure spéciale a pu constater que des UAPED très actives comme celle d'Orléans par exemple nécessitaient pour leur fonctionnement des moyens humains dépassant le cadre minimum fixé par le cahier des charges des UAPED. Le reste à charge est dès lors financé par l'établissement de santé ou complété par d'autres acteurs tels que le département par exemple.

En outre, la rapporteure spéciale constate que les besoins locaux sont mal connus au plan national. Ainsi, par exemple, pour identifier les besoins réels des UAPED, il est **nécessaire a minima de suivre annuellement la consommation de l'enveloppe** attribuée aux ARS. Or, malgré sa demande, **le montant de cette consommation n'a pu lui être communiqué.** Il apparaît ainsi que **l'exécution budgétaire des crédits alloués aux UAPED ne serait pas suivie par les ministères sociaux.**

Enfin, **la multiplicité des financements publics rend le pilotage financier difficile.** Une amélioration pourrait être de basculer les crédits du FIR vers le programme 304, ce qui faciliterait le suivi budgétaire, en l'attribuant pour les ministères sociaux à un seul responsable (la DGCS).

Recommandation n° 3 : Afin d'améliorer le financement des UAPED :

- adapter la répartition des moyens des UAPED en fonction des besoins réels de chaque unité ;
- suivre au moins annuellement la consommation des crédits alloués, pour permettre une première identification des besoins de chaque unité ;
- basculer les crédits du FIR vers le programme 304 pour simplifier le pilotage financier.

IV. UN PILOTAGE NATIONAL ET LOCAL PARFOIS DÉFAILLANT POUVANT PORTER PRÉJUDICE À L'ENFANT VICTIME

Selon les administrations auditionnées, à l'échelle nationale, un comité de pilotage des UAPED serait organisé une à deux fois par an par le cabinet du ministère en charge de l'enfance. Ce comité de pilotage réunit des représentants de la DGOS, de la DGCS, des ARS, de l'autorité judiciaire et des forces de sécurité ainsi que des représentants des départements, des professionnels de santé et des associations dont La Voix de l'Enfant.

La rapporteure spéciale a tout d'abord été surprise de constater qu'il n'était pas possible de connaître le nombre d'enfants accueillis dans les UAPED, et qu'il n'existait pas de dispositif national coordonné de remontée, au niveau national, d'indicateurs d'activité. Il s'agit pourtant de données indispensables pour assurer le pilotage de tout dispositif, pour allouer également des financements adaptés aux besoins, mais aussi pour améliorer les politiques publiques de prévention des violences et les pratiques des professionnels. Cette défaillance explique probablement la distribution automatique de l'enveloppe de 160 000 euros sans adaptation aux besoins concrets locaux.

La rapporteure spéciale s'interroge sur la nature du pilotage réalisé sans la connaissance de ces données clefs.

En outre, la rapporteure spéciale a pu constater lors de ses déplacements que ces données sont disponibles. Pour illustration s'agissant de l'UAPED de Strasbourg, sur six mois (de mars ⁽¹⁾ à août 2024), **272 enfants ont été accueillis** à l'UAPED, soit une moyenne de 7 consultations par demi-journée. Sur cette période, 24 % des situations concernaient des viols ou agressions sexuelles, 22 % des maltraitements, 21 % des coups et blessures volontaires (CBV), 17 % des présumés mineurs pour l'OFPPRA, 7 % des violences et du harcèlement scolaire.

Il ressort des échanges de la rapporteure avec la DGGS et la DGOS que la nécessité de rendre compte de manière homogène de l'activité des UAPED constitue un chantier prioritaire à mener. Les directions précitées ont mis en place un groupe de travail visant à réaliser un recueil de données. Une grille d'indicateurs serait en cours de finalisation. **La rapporteure spéciale demande que ce chantier prioritaire**

(1) L'unité a ouvert le 28 février 2024.

aboutisse dans les meilleurs délais pour pouvoir en tirer des enseignements dès que possible.

Recommandation n° 4 : Mettre en place des indicateurs d'activité permettant notamment de suivre nationalement le nombre d'enfants reçus au sein de chaque UAPED.

Elle propose par ailleurs qu'un coordinateur interministériel en charge du déploiement des UAPED et de leur suivi soit désigné.

Recommandation n° 5 : Désigner un coordinateur interministériel en charge du déploiement des UAPED et de leur suivi.

Il ressort également de l'entretien avec la DGPN et la DGGN qu'il est nécessaire qu'une doctrine nationale claire soit établie entre l'utilisation des salles Mélanie et des UAPED (cf. l'exemple de Strasbourg ci-dessous).

Sur le plan local, tant le cahier des charges des ministères sociaux que la dépêche du garde des Sceaux de 2021 prévoient que « *compte tenu des missions spécifiques des UAPED, des modalités de pilotage local* devront être déterminées afin d'associer a minima l'établissement de santé, l'agence régionale de santé, le procureur de la République, le conseil départemental, la gendarmerie nationale ou la police nationale, [...] ». Ce comité doit se réunir, à l'initiative du procureur de la République près le tribunal judiciaire ou du centre hospitalier, autant que nécessaire et au minimum une fois par an, pour veiller à la bonne application du protocole et envisager, le cas échéant, les évolutions de celui-ci.

Sollicités sur ce point, les ministères sociaux et le ministère de la justice ont indiqué ne pas être en mesure de renseigner l'effectivité de la mise en place de ces comités de pilotage locaux. Ils ont indiqué qu'une réflexion était engagée afin de réaliser un état des lieux de l'effectivité de leur mise en place.

Lors de ses déplacements, la rapporteure spéciale a pour sa part constaté une hétérogénéité de situations, avec des UAPED où un dialogue approfondi est entretenu entre l'ensemble des acteurs locaux et à l'inverse des unités où les acteurs précités ne se réunissent pas et n'échangent que très peu.

La rapporteure spéciale considère qu'une UAPED ne peut bien fonctionner dans l'intérêt des enfants victimes que dans l'hypothèse où les différents acteurs se connaissent et entretiennent un dialogue régulier et approfondi. **Elle demande aux ministères sociaux et à celui de la justice de rappeler respectivement aux ARS et aux juridictions la nécessité de mettre en place ce comité local et de le faire vivre et d'éclaircir qui doit piloter ces comités de pilotage.**

Concrètement, ce dialogue paraît indispensable, notamment lorsque des salles aménagées et adaptées aux auditions des mineurs ont été créées dans les locaux de la gendarmerie et dans ceux de la police (salles dites « Mélanie »). Recourir à l’UAPED implique d’avoir pour les services de police des véhicules disponibles pour se rendre sur le lieu de l’unité, ainsi qu’un temps de transport parfois conséquent du fait d’une implantation parfois trop éloignée géographiquement des services d’enquête. Le ministère de l’intérieur précise d’ailleurs que plusieurs semaines d’attente sont parfois nécessaires avant de pouvoir organiser une audition en UAPED, en raison de la saturation de l’unité, de la difficulté à coordonner les disponibilités de tous les intervenants ou d’un faible temps d’ouverture de l’UAPED.

À cet égard, le retour d’expérience recueilli, à l’occasion d’une table ronde réunissant le parquet et les représentants de la police et de la gendarmerie nationale organisée par la rapporteure spéciale, lors de son déplacement à Strasbourg en septembre 2024, montre le caractère indispensable d’un dialogue entre toutes les parties prenantes, dans l’intérêt supérieur de l’enfant. Ainsi, la procureure de la République adjointe a indiqué :

« S’agissant des enjeux purement judiciaires, c’est-à-dire sur la partie concernant spécifiquement l’audition des mineurs, il est à noter une différence entre les usages de la gendarmerie et de la police.

« Les premiers sont dotés dans le département de 3 salles “Mélanie” et plus généralement de moyens leur permettant de faire face aux différentes situations de violences sur mineurs. Dès lors, à première vue, l’utilisation de l’UAPED pourrait être identifiée comme un dispositif redondant. Cependant, il y a bien un consensus des professionnels quant à l’impérative nécessité d’assurer un parcours unique aux enfants victimes de violences à qui l’on épargnera la répétition de la description des faits subis.

« S’agissant des services de police, la brigade des mineurs du Commissariat de Strasbourg est composée de 11 agents qui traitent un volume d’affaires rendant leur effectif insuffisant (plus de 80 dossiers par OPJ, soit un doublement en 10 ans). Il s’agit d’une problématique majeure pour les enquêtes concernant les faits au préjudice d’enfants, le sous-dimensionnement de l’équipe conduisant à des délais de traitement parfois problématiques, même si les enquêteurs font toujours preuve d’une grande réactivité en cas d’urgence et manifestent sans faille un engagement pour accomplir leur mission.

« Par ailleurs, leurs locaux à l’Hôtel de police ne sont pas aménagés pour opérer des auditions dans des conditions adaptées, puisqu’aucune salle Mélanie n’est en place dans la police du Bas-Rhin, pas même à Strasbourg en dépit de la taille de la structure. Indépendamment du déploiement de l’UAPED, un tel dispositif est à installer. La DIPN 67 a indiqué à l’occasion de la table ronde que cela devrait être mis en place courant 2025, en lien avec le renforcement d’enquêteurs attachés à l’OFMIN.

L'UAPED conservera toute sa place, mais entraînera comme pour la gendarmerie un changement dans l'organisation du travail. Il conviendra de se déplacer sur un autre site, hors les murs du commissariat ».

Il apparaît ainsi nécessaire de définir localement entre l'autorité judiciaire, les services de police et de gendarmerie nationales et les hôpitaux de Strasbourg, une doctrine d'emploi des auditions à réaliser en salle Mélanie et dans l'UAPED.

Enfin, **cette articulation est rendue particulièrement nécessaire au regard des horaires d'ouverture des UAPED.** En effet, la rapporteure spéciale a constaté lors de ses déplacements que ce service n'était ouvert parfois que quelques jours dans la semaine. Par exemple, l'UAPED de Nevers est ouverte uniquement les mardis et jeudis de 14 heures à 17 heures ⁽¹⁾. Une organisation territoriale tenant compte des modalités de fonctionnement des UAPED est donc indispensable.

La rapporteure spéciale a bien conscience de la réalité de la santé publique actuelle et des difficultés pour ouvrir une UAPED ou pour que celle-ci remplisse pleinement son office en raison soit de l'absence de médecins légistes, soit de médecins hospitaliers, soit du médecin coordonnateur de l'UAPED, soit de pédopsychiatres. À cet égard une meilleure valorisation du DU de pédiatrie médico-légale pourrait apporter des ressources bienvenues. Il n'en demeure pas moins qu'organiser ce pilotage local pour limiter autant que possible les conséquences négatives pour l'enfant victime d'un fonctionnement défaillant des UAPED est une nécessité.

Recommandation n° 6 : S'assurer qu'un comité de pilotage local a été mis en place pour chaque UAPED ainsi qu'une articulation avec les salles Mélanie.

(1) Le secrétariat est toutefois disponible de 9 heures à 17 heures du lundi au vendredi.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LA RAPPORTEURE SPÉCIALE

Direction générale de la cohésion sociale (DGCS) :

– M. Jean-Benoît Dujol, directeur général ; Mme Alice Lapray, adjointe au directeur général, cheffe de service ; Mme Katarina Miletic-Lacroix, adjointe à la sous-direction des Affaires financières et modernisation.

Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté :

– Mme Anne Rubinstein, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté ; M. Luc Lambert, Secrétaire général, adjoint de la déléguée interministérielle.

Départements de France (DF) :

– M. Olivier Richefou, vice-président, président du département de la Mayenne ; M. Éric Bellamy, directeur Solidarité, Santé, Travail ; Mme Laurette Le Discot, conseillère Enfance Famille ; M. Brice Lacourieux, conseiller Relations avec le Parlement.

Caisse nationale d’allocations familiales (CNAF) :

– Mme Isabelle Sancerni, présidente du conseil d’administration ; M. Nicolas Grivel, directeur général.

FranceAgriMer :

– Mme Christine Avelin, directrice générale, M. Alexandre Censoni, chef du service Affaires financières ; Mme Valérie Vacher, secrétaire générale adjointe ; M. Christophe Dassie, chef du service Marchés, certificats et qualité

GIP France enfance protégée :

– Mme Anne Morvan-Paris, directrice générale.

Table ronde des associations d'aide alimentaire :

– **Association nationale de développement des épiceries solidaires (ANDES)** : M. Yann Auger, directeur général.

– **Fédération française des banques alimentaires (FFBA)** : Mme Laurence Champier, directrice fédérale de la FFBA ; Mme Barbara Mauvilain, responsable du service des relations institutionnelles.

– **Croix-Rouge française** : M. Quentin Palermo, chargé d'affaires publiques.

– **Restaurants du cœur** : M. Yves Mérillon, membre du Bureau national ; M. Louis Cantuel, responsable du Pôle institutionnel et stratégique.

– **Secours populaire français** : Michaël Pozo, directeur des solidarités.

Table ronde des responsables d'établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) :

– **Association nationale des directeurs et cadres d'ESAT (ANDICAT)** : M. Gille Gersperrin, directeur ESAT/EA ETP Synergie à Dole ; Mme Axelle Pruvot, directrice exécutive.

– **Réseau GESAT** : M. Paul Berthon et M. Charlie Tripoz, directeur et directeur adjoint de l'ESAT Ménilmontant Collectif Handicaps ; Mme Fatiha Benaissa, directrice de l'ESAT AlterEgo ; M. Khamthong Kaiym, directeur Esat de Délös Apei78 ; M. Mehdi Nabti, directeur des ESAT La résidence Sociale.

– **Fédération des Œuvres Laïques (FOL) de la Nièvre** : M. Maxime Chautard, directeur des ESAT de la FOL58.

– **Association AgaPei, « AGir avec Amis, Parents et Professionnels pour les Personnes en situation de handicap » (AgaPei)** : Mme Vanessa Huant, directrice Plateforme Travail Adapté et Protégé, directrice de l'EA Les Mains Vertes (Occitanie).