

N° 141

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 novembre 2020

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des affaires sociales (1) sur le projet de loi
de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2021,*

TOME VII

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Par M. Jean SOL,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : Mme Catherine Deroche, présidente ; M. Jean-Marie Vanlerenberghe, rapporteur général ; M. Philippe Mouiller, Mme Chantal Deseyne, MM. Alain Milon, Bernard Jomier, Mme Monique Lubin, MM. Olivier Henno, Martin Lévrier, Mmes Laurence Cohen, Véronique Guillotin, M. Daniel Chasseing, Mme Raymonde Poncet Monge, vice-présidents ; Mmes Florence Lassarade, Frédérique Puissat, M. Jean Sol, Mmes Corinne Féret, Jocelyne Guidez, secrétaires ; Mme Cathy Apourceau-Poly, M. Stéphane Artano, Mme Christine Bonfanti-Dossat, MM. Bernard Bonne, Patrick Boré, Laurent Burgoa, Jean-Noël Cardoux, Mmes Catherine Conconne, Annie Delmont-Koropoulis, Élisabeth Doineau, MM. Alain Duffourg, Jean-Luc Fichet, Mmes Laurence Garnier, Frédérique Gerbaud, Pascale Gruny, M. Xavier Iacovelli, Mmes Corinne Imbert, Annick Jacquemet, Victoire Jasmin, Annie Le Houerou, M. Olivier Léonhardt, Mmes Viviane Malet, Colette Mélot, Michelle Meunier, Brigitte Micouveau, Annick Petrus, Émilienne Poumirol, Catherine Procaccia, Marie-Pierre Richer, Laurence Rossignol, M. René-Paul Savary, Mme Nadia Sollogoub, M. Dominique Théophile.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 3360, 3398, 3399, 3400, 3403, 3404, 3459, 3465, 3488 et T.A. 500

Sénat : 137 et 138 à 144 (2020-2021)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. L'ACCENT MIS SUR L'INCLUSION DANS L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	11
A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ SOUTENUE PAR LE PLAN DE RELANCE	11
1. <i>La montée en puissance de l'emploi accompagné en 2020.....</i>	<i>11</i>
a) Une hausse continue des crédits.....	11
b) L'ouverture de la prescription au service public de l'emploi.....	12
2. <i>Un effort sans précédent en 2021 et 2022</i>	<i>13</i>
3. <i>Des mesures d'urgence pour le maintien de l'emploi en ESAT.....</i>	<i>14</i>
B. UNE « ANNÉE NEUTRE » POUR L'AAH AVANT DE PROCHAINES RÉFORMES ?	15
1. <i>L'effet ambigu de revalorisations exceptionnelles couplées à des mesures d'économies.....</i>	<i>15</i>
a) Une sous-revalorisation à la suite de revalorisations exceptionnelles.....	15
b) Des mesures d'économies compensant en partie les efforts budgétaires	16
c) Des mesures d'urgence à l'impact budgétaire modéré	17
2. <i>Une quasi stabilité des crédits en 2021</i>	<i>18</i>
a) Un retour à la revalorisation légale avec l'inflation	18
b) Une mesure spécifique à Mayotte	19
3. <i>Vers une absorption de l'AAH dans la branche autonomie ?.....</i>	<i>20</i>
a) L'enjeu du montant de l'AAH	20
b) L'amélioration de l'insertion des allocataires dans l'emploi	21
c) La gouvernance et le financement de l'allocation.....	23
C. LA DÉBUDGÉTISATION CONTESTABLE DE L'ASI.....	23
1. <i>Une allocation réformée et revalorisée en 2020</i>	<i>23</i>
2. <i>Un transfert mal pensé à la sécurité sociale</i>	<i>24</i>
II. L'ENJEU DE LA PAUVRETÉ DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES . 25	
A. UN BUDGET D'INCLUSION SOCIALE EN DÉCALAGE AVEC LA SITUATION DE CRISE.....	25
1. <i>En 2020, des dépenses d'aide sociale en hausse sous l'effet de la crise sanitaire</i>	<i>25</i>
a) Le versement d'aides exceptionnelles de solidarité	25
b) Les plans d'urgence pour l'aide alimentaire	27
2. <i>En 2021, un retour à l'ordinaire ?.....</i>	<i>28</i>
a) Des crédits en baisse par rapport à 2020.....	28
b) ... qui résultent notamment d'un reflux de la prime d'activité.....	29
c) Des progrès à poursuivre en matière de lutte contre le non-recours	31
B. L'ANNONCE D'UN « ACTE II DE LA STRATÉGIE PAUVRETÉ » ET LE LANCEMENT DE LA STRATÉGIE DE PROTECTION DE L'ENFANCE	32
1. <i>Les éléments de la stratégie traduisent un continuum entre travail, insertion et lutte contre la pauvreté.....</i>	<i>32</i>
2. <i>La montée en charge de la contractualisation en 2020.....</i>	<i>35</i>
3. <i>Un « acte 2 » de la stratégie pauvreté en 2021 ?</i>	<i>36</i>

4. Le lancement de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance	37
a) Un lancement au cours de l'examen du PLF pour 2020	37
b) Le déploiement de la stratégie en 2021	38
c) Le plan « 1 000 jours » et le plan de lutte contre les violences faites aux enfants.	38
C. RSA RECENTRALISÉ, RSA JEUNES ACTIFS, ARFS : L'ÉVOLUTION DES AUTRES PRESTATIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME	39
1. <i>L'expérimentation d'un RSA recentralisé</i>	39
a) La recentralisation du RSA dans plusieurs collectivités d'outre-mer	39
b) Vers l'expérimentation d'un RSA recentralisé dans des départements métropolitains.....	40
2. <i>Des interrogations persistantes sur le « RSA jeune actif »</i>	41
3. <i>La réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine</i>	42
D. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : UN ENGAGEMENT PLUS FORT DE L'ÉTAT RESTE ATTENDU.....	43
1. <i>Des dépenses qui se stabilisent à un niveau élevé</i>	43
2. <i>Un recul de la participation financière de l'État</i>	44
a) Une participation forfaitaire de l'État conditionnée à la conclusion d'une convention avec le préfet	44
b) La reconduction de la contribution exceptionnelle de l'État aux dépenses d'aide sociale à l'enfance.....	46
3. <i>La proposition de maintenir les crédits à leur niveau de 2020</i>	47
III. EGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN BUDGET ENFIN À LA HAUTEUR D'UNE GRANDE CAUSE DU QUINQUENNAT ?.....	48
A. UN BUDGET 2020 PERTURBÉ PAR LE CONFINEMENT	48
1. <i>La stabilité des crédits ouverts en 2020</i>	48
2. <i>Des crédits supplémentaires ouverts en loi de finances rectificative</i>	49
B. UNE PROGRESSION NOTABLE EN 2021.....	50
1. <i>Une pérennisation à la hausse des crédits dédiés à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles</i>	50
2. <i>Des moyens renforcés en matière d'accès aux droits et d'insertion professionnelle des femmes</i>	51
3. <i>La stagnation des crédits consacrés au parcours de sortie de la prostitution</i>	51
IV. LA POSITION DE LA COMMISSION.....	52
EXAMEN EN COMMISSION.....	53
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE	63

L'ESSENTIEL

Réunie le mercredi 18 novembre 2020 sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de M. Jean Sol sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2021.

Sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle a déposé, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi que des articles rattachés.

1. Une stabilisation des crédits de la mission...

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances porte les politiques publiques destinées à lutter contre la pauvreté, réduire les inégalités et protéger les personnes vulnérables. Elle finance diverses allocations et aides ainsi que des dispositifs visant à renforcer l'accès aux droits et favoriser l'insertion socio-professionnelle des publics visés.

Elle se compose de **quatre programmes représentant des charges budgétaires inégales** :

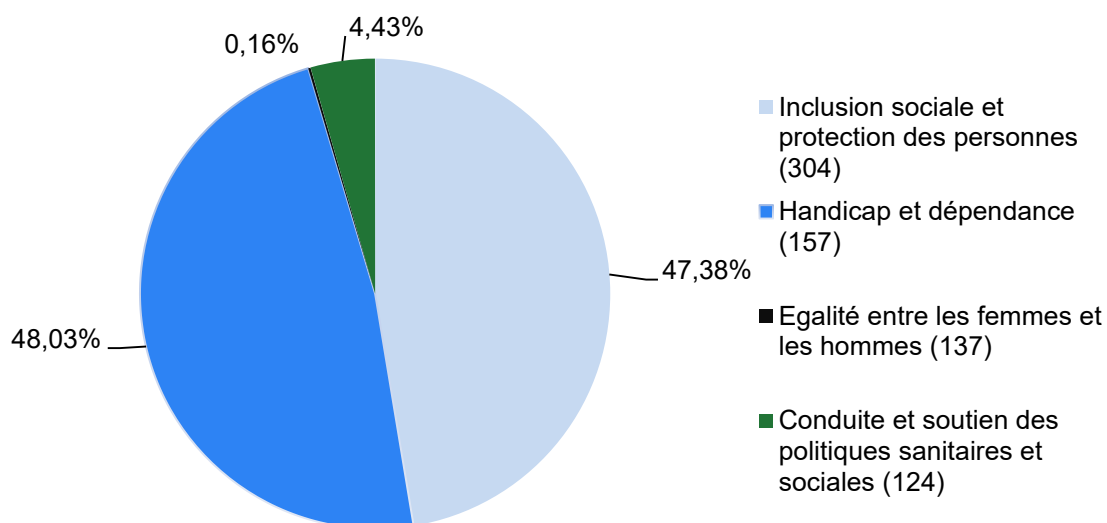
- le programme 157 : « Handicap et dépendance » (**12,5 milliards d'euros** demandés pour 2021) ;

- le programme 304 : « Inclusion sociale et protection des personnes » (**12,4 milliards d'euros**) ;

- le programme 137 : « Égalité entre les femmes et les hommes », doté de moins de **42 millions d'euros** en crédits de paiement ;

- le programme 124 : « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », qui rassemble essentiellement des crédits de fonctionnement à hauteur de **1,16 milliard d'euros**.

Répartition des crédits demandés pour 2021 par programme



Au total, les crédits de paiement demandés pour la mission s'élevaient à **26,1 milliards d'euros** pour 2021, après 26,3 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2020, soit une **légère baisse de 0,5 %** qui intervient après des hausses de 21,6 % entre 2018 et 2019 et de 10 % entre 2019 et 2020. En tenant compte de l'ouverture de crédits supplémentaires par les trois lois de finances rectificatives (LFR) et par le 4^e projet de loi de finances rectificative pour 2020, qui porte le total des crédits ouverts à 29 milliards d'euros, cette évolution représente cependant une chute de près de 10 %.

Environ 80 % des crédits de la mission servent à financer deux dispositifs :

- au sein du programme 157, **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, à hauteur de **11,1 milliards d'euros** ;

- au sein du programme 304, **la prime d'activité**, à hauteur de **9,7 milliards d'euros**.

Après des revalorisations exceptionnelles des deux prestations en 2018 et 2019, entraînant notamment une forte croissance des dépenses au titre de la prime d'activité, **leur montée en charge a été ralentie en 2020 par des sous-revalorisations et semble s'interrompre en 2021.**

En particulier, **la crise économique et sociale consécutive à la crise sanitaire devrait avoir un impact négatif sur la prime d'activité**, d'où la baisse de 1,7 % des crédits demandés au titre de cette prestation.

2. ... À l'heure où la crise sanitaire exacerbe les inégalités

Ce reflux intervient, paradoxalement, à l'heure où la situation du pays semble appeler un effort soutenu en matière de cohésion sociale et de lutte contre les inégalités.

Selon l'INSEE, les inégalités de niveau de vie ont nettement augmenté en 2018 : l'indice de Gini est de 0,298 en 2018, après 0,289 en 2017 ; **le taux de pauvreté, qui s'établit à 14,8 % en 2018, s'est accru de 0,7 point sur un an.**

Or, ainsi que l'a exposé la déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté Marine Jeantet au rapporteur, « *la crise sanitaire et ses conséquences économiques soulèvent trois enjeux majeurs en termes d'inégalités sociales* » :

- **l'exposition au risque de contamination** ainsi que le risque de développer des formes graves de la covid-19 sont **inégalement répartis dans la population** ;

- **le confinement de la population a rendu plus criantes certaines inégalités existantes** : inégalité des conditions de logement, inégalités de genre, fragilité des personnes isolées - à plus forte raison des personnes âgées ou handicapées -, disparités entre milieu rural et milieu urbain, inégalités scolaires, fracture numérique ;

- **la crise économique et sociale qui en résulte impacte davantage les personnes les plus précaires.**

Si la revalorisation du bonus de la prime d'activité, décidée en décembre 2018 à la suite de la crise des « gilets jaunes », a pu faire baisser de 0,5 point le taux de pauvreté monétaire en 2019, et même de 0,9 point pour les familles monoparentales, **les effets positifs de la prime en matière de lutte contre la pauvreté seront altérés par la montée du chômage.** Cette prestation présente en effet un caractère pro-cyclique qui ne lui permet pas de jouer un rôle d'amortisseur en temps de crise.

Quant à l'AAH, après avoir été portée à un niveau inédit depuis trente ans par rapport au seuil de pauvreté, elle sera indexée en 2021 sur un taux d'inflation faible. Il conviendra de veiller à ce que de prochaines mesures d'économies n'amorcent pas un nouveau décrochage pour le pouvoir d'achat des allocataires après cette année « neutre ».

3. Des mesures exceptionnelles sans lendemain ?

En 2020, la mission a permis de financer des dispositifs exceptionnels visant à pallier les conséquences sociales des décisions prises pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Une **aide exceptionnelle de solidarité (AES)** a ainsi été versée par les CAF le 15 mai 2020, d'une part, aux bénéficiaires de certains minima sociaux (à hauteur de 150 euros complétés par 100 euros par enfant à charge) et, d'autre part, aux foyers bénéficiaires d'une aide personnalisée au logement (APL) (100 euros par enfant à charge). Les CAF ont également versé, fin juin, une **aide exceptionnelle de 200 euros aux jeunes de moins de 25 ans percevant les APL**, à l'exclusion des étudiants. Le Premier ministre a annoncé en octobre qu'une nouvelle AES serait versée le 27 novembre à l'ensemble des publics visés par les aides du printemps.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris par ordonnance des **mesures visant à sécuriser les droits des bénéficiaires de l'AAH** pendant la période d'état d'urgence sanitaire. Compte tenu des conditions sociales du confinement puis du déconfinement, le Gouvernement a également été amené à déclencher **deux plans d'urgence en matière d'aide alimentaire**.

Alors qu'une nouvelle période de confinement a débuté le 30 octobre, **le retour à la normale envisagé par les crédits de la mission pour 2021 apparaît en décalage avec la période exceptionnelle** que traverse le pays sur le plan social. Sans doute faut-il s'attendre à ce que le Gouvernement reconduise en 2021 la méthode consistant à réviser plusieurs fois le budget en cours d'année.

De même, le **plan de relance** n'intervient dans le périmètre de la mission qu'à hauteur de **57,5 millions d'euros** pour 2021, consacrés notamment à un **soutien exceptionnel en faveur des associations de lutte contre la précarité** (50 millions d'euros en 2021, 100 millions d'euros sur deux ans).

Le Premier ministre a cependant annoncé, le 24 octobre, une série de mesures visant à prévenir « *la bascule dans la pauvreté* » des personnes les plus précaires et présentées comme un « **acte 2** » de la **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**. Parmi ces mesures, qui sont au croisement de plusieurs missions budgétaires et s'échelonnent entre 2020 et 2022, figure le **lancement en janvier 2021 du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) dans trente départements**.

Le rapporteur est également attentif au projet d'expérimentation d'une **recentralisation du revenu de solidarité active (RSA)** dans certains départements, après les recentralisations déjà réalisées dans trois collectivités d'outre-mer (Guyane, La Réunion et Mayotte).

En revanche, malgré le ralentissement des entrées de **mineurs non accompagnés (MNA)** sur le territoire, un engagement plus fort de l'État reste attendu par les départements. La commission a donc adopté un **amendement visant à rétablir à son niveau de 2020 la participation de l'État** à leur prise en charge, en baisse de 42 millions d'euros.

4. L'accent mis sur l'inclusion dans l'emploi des personnes handicapées et sur la protection des femmes victimes de violences

En 2021, l'enveloppe inscrite au programme 157 au titre du **dispositif d'emploi accompagné** s'élève à **15 millions d'euros** (contre 10 millions d'euros en LFI pour 2020). Avec les **15 millions d'euros prévus dans le cadre du plan de relance**, qui seront versés aux agences régionales de santé (ARS) **sur deux ans**, les crédits demandés pour 2021 au titre de l'emploi accompagné s'élèvent à **22,5 millions d'euros**. Cet effort inédit en faveur de ce dispositif qui s'adresse aux travailleurs handicapés nécessitant un accompagnement médico-social pour s'insérer durablement sur le marché du travail doit être salué.

Au titre du programme 137, la prise de conscience de l'ampleur des violences conjugales pendant la période de confinement a créé **un choc favorable à une hausse substantielle des crédits dédiés à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles**, concrétisant ainsi certains des engagements du Grenelle contre les violences conjugales. Au total, les crédits de paiement du programme « Égalité entre les femmes et les hommes » progressent ainsi de 37,5 %.

I. L'ACCENT MIS SUR L'INCLUSION DANS L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

Le **programme 157** (« Handicap et dépendance ») finance diverses actions en faveur de l'inclusion des personnes handicapées et des personnes âgées en perte d'autonomie. **89 % des crédits du programme sont dédiés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).**

Dans le contexte de la crise sanitaire et du plan de relance, ce programme met notamment en œuvre une partie de l'effort budgétaire en faveur de l'insertion dans l'emploi des personnes en situation de handicap.

A. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DE L'EMPLOI ACCOMPAGNÉ SOUTENUE PAR LE PLAN DE RELANCE

1. La montée en puissance de l'emploi accompagné en 2020

a) Une hausse continue des crédits

Les **crédits dédiés à l'emploi accompagné** ont été renforcés en 2020 d'une enveloppe supplémentaire de 3 millions d'euros, après un abondement de 5 millions d'euros en 2019, portant le financement de l'État à **près de 10 millions d'euros.**

Cette montée en puissance progressive s'inscrit dans les engagements de la **stratégie nationale pour l'autisme 2018-2022**, lancée le 6 avril 2018, dont l'un des axes vise à favoriser l'inclusion des adultes. La conférence nationale du handicap du 11 février 2020 a prévu d'amplifier l'effort pour accroître l'emploi des personnes en situation de handicap, élément déterminant de l'inclusion.

Parallèlement, la participation de l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des handicapés (Agefiph) a augmenté de 4,4 millions d'euros en 2019 à 6 millions d'euros en 2020, tandis que le Fonds pour l'insertion des personnes en situation de handicap dans la fonction publique (FIPHFP) a mobilisé un financement de 1,1 millions d'euros pour cette action – soit un **financement total de plus de 17 millions d'euros** en 2020. Leurs modalités de participation sont définies par une convention nationale entre l'État et les deux fonds.

L'accompagnement dans l'emploi des personnes handicapées

L'emploi accompagné a été créé par la loi « El Khomri » du 8 août 2016¹. Aux termes de l'article L. 5213-2-1 du code du travail, les travailleurs handicapés nécessitant un accompagnement médico-social pour s'insérer durablement sur le marché du travail peuvent bénéficier d'un **dispositif d'emploi accompagné, comportant un volet médico-social et un soutien à l'insertion professionnelle**, en vue de leur permettre d'accéder et de se maintenir dans l'emploi rémunéré. Sa mise en œuvre comprend également un soutien de l'employeur. Il est mobilisé en complément des services, aides et prestations existants (Cap emploi, Pôle emploi, SAMETH², etc.).

Le dispositif d'accompagnement est mis en œuvre, sur décision de la CDAPH, par une **personne morale gestionnaire** : établissement ou service d'aide par le travail (ESAT), centre de réorientation professionnelle ou centre de pré-orientation (CRP/CPO), service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH) ayant conclu une convention de gestion avec un opérateur du service public de l'emploi (SPE) ; ou toute personne morale, notamment un établissement ou service social ou médico-social (ESMS), ayant conclu une convention avec l'un de ces organisme et un opérateur du SPE.

L'accompagnement repose sur un intervenant unique auprès de la personne et de l'employeur, le **conseiller en emploi accompagné**, qui offre un soutien individualisé et, en tant que de besoin, un accompagnement continu.

Au 31 décembre 2019, 84 dispositifs d'emploi accompagné étaient dénombrés et 2 724 personnes en bénéficiaient auprès de 1 030 employeurs déclarés. Pour 2020, les premières remontées au 30 juin indiquent un volume d'accompagnement de près de **3 000 personnes** auprès de 1 122 employeurs.

Les personnes avec des troubles psychiques, des déficiences intellectuelles, des troubles du spectre autistique ou des troubles cognitifs représentent 89% des personnes accompagnées.

Les résultats obtenus en matière d'insertion professionnelle ou de maintien dans l'emploi sont probants : 59% des personnes sans emploi à l'entrée du dispositif ont trouvé un emploi dans le cadre du dispositif d'emploi accompagné, et pour la moitié d'entre elles en moins de six mois. Ce sont en majorité des jeunes, éloignés de l'emploi et à faible niveau de qualification. Plus de 60 % d'entre eux se maintiennent toujours en emploi après deux ans d'insertion professionnelle, dans le cadre de contrats à durée indéterminée³.

b) L'ouverture de la prescription au service public de l'emploi

Selon les informations fournies au rapporteur, la hausse du nombre d'entrées en emploi accompagné a été freinée durant la crise sanitaire, du fait de la difficulté ou de l'impossibilité de faire le lien avec la MDPH ou d'autres

¹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels – Article 52.

² Services d'appui au maintien dans l'emploi des travailleurs handicapés.

³ Source : questionnaire budgétaire.

partenaires, mais aussi de la décision de certaines structures de ne pas faire débiter de nouveaux accompagnements durant la crise.

Dans ce contexte, afin de simplifier l'accès à l'offre d'accompagnement renforcé de personnes en situation de handicap, la 3^e loi de finances rectificative pour 2020 a ouvert la **possibilité de prescrire un dispositif d'emploi accompagné au service public de l'emploi** (Cap emploi, Pôle emploi, missions locales)¹, alternativement à une décision de la CDAPH.

En conséquence, **5 millions d'euros supplémentaires** ont abondé en gestion le dispositif d'emploi accompagné par redéploiement de la réserve de précaution afin de tenir compte de l'extension de la prescription aux opérateurs du service public de l'emploi.

2. Un effort sans précédent en 2021 et 2022

En 2021, l'enveloppe inscrite au programme 157 au titre du dispositif d'emploi accompagné s'élèvera à **15 millions d'euros** (contre 10 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2020), soit l'équivalent des crédits ouverts en 2020 après redéploiement de la réserve de précaution.

Par ailleurs, cette enveloppe se complète de **15 millions d'euros dans le cadre du plan de relance** qui seront versés aux agences régionales de santé (ARS) **sur deux ans** : 7,5 millions d'euros en 2021 et 7,5 millions d'euros en 2022.

Au total, les crédits demandés en loi de finances pour 2021 au titre de l'emploi accompagné s'élèvent donc à **22,5 millions d'euros** (cf. tableau ci-dessous).

Les participations de l'Agefiph et du FIPHFP pour 2021 sont soumises au vote de leurs conseils d'administration et ne sont, à ce jour, pas encore connues.

Crédits ouverts en loi de finances au titre de l'emploi accompagné

(en millions d'euros)

	LFI pour 2018	LFI pour 2019	LFI pour 2020	PLF pour 2021
Mission Solidarité, insertion et égalité des chances - Programme 157	5 M€	7 M€	10 M€	15 M€
Mission Plan de relance	-	-	-	7,5 M€
Total des crédits ouverts (hausse en %)	5 M€ (-)	7 M€ (+ 40 %)	10 M€ (+ 43 %)	22,5 M€ (+ 125 %)

¹ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 - Article 74.

L'objectif est de doubler le nombre de personnes accompagnées en milieu ordinaire par les dispositifs, soit 6 000 travailleurs handicapés à échéance 2023.

Le rapporteur pour avis se félicite de cet effort à l'heure où les effets de la crise sanitaire, notamment du confinement, ont pu conduire à une majoration des troubles de personnes en situation de handicap.

Il s'interroge toutefois sur l'inscription au titre du plan de relance de crédits qui, compte tenu des caractéristiques du public concerné et de la nature des contrats conclus dans ce cadre, auront probablement vocation à être pérennisés.

3. Des mesures d'urgence pour le maintien de l'emploi en ESAT

Le programme 157 contribue également à soutenir les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à hauteur de **1 406 millions d'euros pour 2021** (après 1 375 millions d'euros en LFI pour 2020) **à travers l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)** admis dans ces établissements.

Les ESAT accueillent au total près de 120 000 travailleurs handicapés. L'évolution de ce nombre fait l'objet d'un « **moratoire** » **depuis 2013** et il restera donc stable en 2021.

Il est rappelé que le montant de la GRTH a augmenté en 2018 *via* une majoration de l'aide au poste afin de neutraliser l'augmentation de la contribution sociale généralisée (CSG)¹. Le montant de la rémunération garantie est désormais compris **entre 55,7 % et 110,7 % du SMIC**, le montant maximal de l'aide au poste versée par l'État aux ESAT ayant augmenté de 50 % à 50,7 % du SMIC.

La garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)

La GRTH se compose d'une part financée par l'ESAT, aussi appelée « part directe », qui doit être au moins égale à 5 % du SMIC, et d'une part financée par l'État égale au maximum à 50,7 % du SMIC. Si la personne exerce une activité à temps partiel, le montant de la rémunération garantie est réduit à due proportion.

Elle est versée dès l'admission en période d'essai du travailleur handicapé à condition qu'un **contrat de soutien et d'aide par le travail** ait été conclu. Ce contrat conditionne la mise en versement de l'aide au poste par l'Agence de services et de paiement (ASP) à l'ESAT accueillant le travailleur handicapé concerné.

La part prise en charge par les ESAT est laissée à l'appréciation de chaque établissement. En complément, l'aide au poste permet la compensation par l'État d'une partie des charges supportées par les ESAT au titre de la rémunération, des cotisations sociales afférentes, du financement partiel de la formation professionnelle continue et de la prévoyance des travailleurs handicapés admis dans ces établissements et services.

¹ Décret n° 2018-194 du 21 mars 2018 relatif à la rémunération garantie aux travailleurs handicapés accueillis dans les établissements et services d'aide par le travail.

Afin de soutenir les ESAT, qui se sont fortement mobilisés pour exercer des activités essentielles pour la Nation mais dont l'immense majorité a été confrontée à des réductions ou fermetures d'activités pendant la période de crise sanitaire, une ordonnance du 25 mars 2020¹, prolongée par une ordonnance du 17 juin 2020², prévoit qu'en cas de réduction ou de fermeture d'activité résultant de l'épidémie de covid-19, l'écart de financement entre le niveau constaté et le niveau antérieur de la rémunération garantie des travailleurs handicapés est compensé par les aides au poste versées par l'État. Cet équivalent, pris en charge par l'État, de l'activité partielle pour les salariés des ESAT a un impact sur les dépenses en 2020 : le 4^e PLFR prévoit ainsi le **rehaussement des crédits dédiés à la GRTH à hauteur de 225 millions d'euros**. La prévision de dépenses pour 2020 atteint donc **1,6 milliard d'euros**.

Malgré ces mesures, les ESAT de plusieurs secteurs économiques se trouvent en difficulté. Les associations représentatives des personnes en situation de handicap demandent ainsi au Gouvernement un plan de soutien et de relance pour les ESAT, à l'instar du plan de soutien aux entreprises adaptées mis en œuvre au cours de l'été.

B. UNE « ANNÉE NEUTRE » POUR L'AAH AVANT DE PROCHAINES RÉFORMES ?

1. L'effet ambigu de revalorisations exceptionnelles couplées à des mesures d'économies

a) Une sous-revalorisation à la suite de revalorisations exceptionnelles

Le montant de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), fixé par décret, est normalement revalorisé chaque année, au 1^{er} avril, à la hauteur de l'inflation³. Conformément à l'engagement du Président de la République, l'AAH a cependant fait l'objet d'une **revalorisation exceptionnelle en deux temps** : de 819 euros en mai 2018, son montant maximum a été porté à 860 euros au 1^{er} novembre 2018, puis à **900 euros à compter du 1^{er} novembre 2019**⁴.

D'après les estimations de la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), le coût de ces revalorisations exceptionnelles a été de 52 millions d'euros en 2018, 648 millions d'euros en 2019 et 775 millions d'euros en 2020.

¹ Ordonnance n° 2020-313 du 25 mars 2020 relative aux adaptations des règles d'organisation et de fonctionnement des établissements sociaux et médico-sociaux – Article 1^{er}.

² Ordonnance n°2020-737 du 17 juin 2020 modifiant les délais applicables à diverses procédures en matière sociale et sanitaire afin de faire face aux conséquences de la propagation de l'épidémie de covid-19.

³ Art. L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Décret n° 2019-1047 du 11 octobre 2019 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du calcul du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple.

En 2020, la loi de finances initiale a prévu, par dérogation à l'article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale, une sous-revalorisation de l'allocation de **0,3 % au 1^{er} avril**, portant son montant maximum à **902,70 euros**¹. Cette mesure a permis de réaliser une **économie de 100 millions d'euros** en 2020.

b) Des mesures d'économies compensant en partie les efforts budgétaires

Parallèlement, les règles de prise en compte de la situation familiale des bénéficiaires de l'AAH ont été rapprochées de celles applicables aux bénéficiaires d'autres minima sociaux. Ainsi, le coefficient multiplicateur pour calculer le **plafond de ressources pour un allocataire en couple**², égal à 2 jusqu'au 31 octobre 2018, a été réduit à 1,89 au 1^{er} novembre 2018 puis à **1,81 au 1^{er} novembre 2019**².

Couplée avec la revalorisation de l'allocation, cette mesure a entraîné une diminution de 9 euros du plafond de ressources pour un allocataire en couple, alors que le plafond pour une personne seule augmentait de 81 euros. Au 1^{er} avril 2020, ce plafond de ressources reste inférieur de 4 euros à son niveau du 1^{er} mai 2018 (*cf.* tableau ci-dessous).

Le rapporteur estime, à l'encontre de la communication du Gouvernement, qu'une frange des bénéficiaires de l'AAH en couple n'a ainsi tiré aucun bénéfice de la double revalorisation du montant maximal de l'allocation du fait de cette mesure.

L'économie qui en résulte est estimée à 10 millions d'euros en 2018, 150 millions d'euros en 2019 puis 270 millions d'euros en 2020.

**Évolution du plafond des ressources mensuelles
pour le calcul du droit à l'AAH pour une personne en couple sans enfant**

	01/05/2018	01/11/2018	01/11/2019	01/04/2020
Montant maximal de l'AAH	819 €	860 €	900 €	902,70 €
Coefficient multiplicateur	2,00	1,89	1,81	1,81
Plafond de ressources	1 638 €	1 625,40 €	1 629 €	1633,89 €

Par ailleurs, la loi de finances pour 2019³ a simplifié, tant à des fins de lisibilité que d'économies budgétaires, les dispositifs de soutien complémentaire aux bénéficiaires de l'AAH en supprimant l'une des deux majorations qui coexistaient jusqu'alors.

¹ La revalorisation légale avait par ailleurs été supprimée en 2019, en lien avec la revalorisation exceptionnelle de l'allocation.

² C'est-à-dire marié ou lié par un pacte civil de solidarité, et non séparé, ou vivant en concubinage.

³ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 – Article 266.

À compter du 1^{er} décembre 2019, le **complément de ressources (CPR)**, d'un montant forfaitaire de **179,31 euros**, a ainsi été **supprimé au profit de la majoration pour la vie autonome (MVA)**, dont le montant (104,77 euros) est substantiellement inférieur et les conditions d'attribution différentes¹. Cette mesure représente une économie estimée à 5,7 millions d'euros en 2020 et les années suivantes.

Les bénéficiaires du CPR au 1^{er} décembre 2019 peuvent cependant continuer de le percevoir pendant une durée maximale de dix ans, y compris à l'occasion d'une demande de renouvellement.

Malgré ces mesures d'économies, les crédits ouverts en LFI pour 2020 au titre de l'AAH s'élevaient à **10,9 milliards d'euros**, soit une **hausse de 5,6 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

c) Des mesures d'urgence à l'impact budgétaire modéré

Sur le fondement des habilitations de la loi d'urgence du 23 mars 2020², le Gouvernement a pris par ordonnance des mesures visant à sécuriser les droits des bénéficiaires pendant la période de confinement décidée pour lutter contre l'épidémie de covid-19.

Ainsi, l'ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020³ a prévu que les décisions d'attribution d'AAH arrivant à échéance entre le 12 mars et le 31 juillet 2020, ou échus au 12 mars 2020 et non renouvelés, seraient **prolongées automatiquement pour une durée de six mois** renouvelable une fois par décret.

En outre, l'ordonnance a donné aux organismes payeurs l'autorisation de procéder à des **avances sur droits** pour les bénéficiaires de l'AAH pour lesquels le réexamen des droits n'était pas possible du fait du confinement.

Le surcoût de ces mesures par rapport aux crédits ouverts en LFI est estimé à 15 millions d'euros. Ce surcoût est pris en compte dans le 4^e PLFR pour 2020, qui n'ouvre pas moins de **270 millions d'euros de crédits supplémentaires** pour le paiement de l'AAH.

La nouvelle loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire (EUS) prévoit la possibilité de reprendre de telles dispositions par ordonnance en lien avec la deuxième période de confinement ouverte le 30 octobre⁴.

¹ Alors que le CPR pouvait être attribué aux allocataires dont l'incapacité permanente était supérieure à 80 %, n'exerçant pas d'activité professionnelle et disposant d'un logement indépendant, la MVA est versée aux bénéficiaires de l'AAH sans activité professionnelle et disposant d'un logement indépendant pour lequel ils reçoivent une aide personnelle au logement (APL).

² Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 - Article 11.

³ Ordonnance n° 2020-312 du 25 mars 2020 relative à la prolongation de droits sociaux - Article 2.

⁴ Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire - Article 10.

2. Une quasi stabilité des crédits en 2021

a) Un retour à la revalorisation légale avec l'inflation

Le nombre de bénéficiaires de l'AAH, en particulier celui des bénéficiaires de l'« AAH-2 » (voir l'encadré ci-dessous), poursuit son augmentation indépendamment des revalorisations. Au total, le **nombre de bénéficiaires** croîtrait de 1 222 999 au 31 décembre 2019 à **1 253 800 au 31 décembre 2020**, soit une hausse de 2,5 %, selon les prévisions de la Drees¹.

Les conditions d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés

Créée en 1975², l'AAH est un **revenu de solidarité** destiné à des personnes handicapées âgées de vingt ans ou plus, résidant en France et en situation régulière, sous conditions de ressources.

Attribuée pour une durée de un à cinq ans par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), elle est accordée dans deux cas :

- si le taux d'incapacité du demandeur est au moins égal à 80 % (« **AAH-1** »)³ ;
- si le demandeur a un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % assorti d'une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » (« **AAH-2** »)⁴.

Depuis le 1^{er} janvier 2019, l'AAH peut être attribuée sans limitation de durée aux personnes qui présentent un taux d'incapacité permanente égal ou supérieur à 80 % et des limitations d'activité non susceptibles d'évolution favorable⁵.

L'AAH est une prestation **subsidaire et différentielle** : le droit à l'AAH n'est ouvert que lorsque la personne ne peut prétendre au versement d'une rente ou d'une prestation contributive d'un montant au moins égal à celui de l'AAH. L'AAH vient alors s'ajouter aux revenus touchés par l'allocataire sans que leur addition puisse excéder le montant maximal défini par décret.

Son versement prend fin à partir de l'âge minimum légal de départ à la retraite, en cas d'incapacité de 50 % à 79 %. En cas d'incapacité d'au moins 80 %, le bénéficiaire peut continuer à la percevoir au-delà de cet âge légal en complément d'un avantage vieillesse. La LFSS pour 2020 a simplifié la transition vers la retraite des bénéficiaires de l'AAH en automatisant la liquidation de leur pension de retraite lorsqu'ils atteignent l'âge légal, sauf s'ils s'y opposent.

¹ Cf. projet annuel de performance, page 81.

² Loi n° 75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées.

³ Art. L. 821-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Art. L. 821-2 du code de la sécurité sociale. La restriction est substantielle lorsque le demandeur rencontre des difficultés importantes d'accès à l'emploi ne pouvant être compensées, notamment par des mesures d'aménagement du poste de travail ; elle est durable dès lors que sa durée prévisible est d'au moins un an à partir du dépôt de la demande d'AAH. La restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi est reconnue pour une durée de un à cinq ans.

⁵ Décret n° 2018-1222 du 24 décembre 2018 portant diverses mesures de simplification dans le champ du handicap.

Pour 2021, les crédits dédiés à l'AAH s'élèveraient à **11,1 milliards d'euros**, en hausse de 2,1 % par rapport aux crédits ouverts en LFI pour 2020.

Ce montant représente toutefois une **baisse de 0,4 % par rapport aux crédits rectifiés** par le PLFR 4 (cf. tableau ci-dessous), ce qui incite à s'interroger sur son calibrage.

Évolution des crédits ouverts ou demandés au titre de l'AAH

(en millions d'euros)

LFI pour 2019	LFI pour 2020	4 ^e PLFR pour 2020	PLF pour 2021
10 285 M€	10 863 M€	11 133 M€	11 090 M€

En termes de présentation budgétaire, le rapporteur regrette que la recommandation de la Cour des comptes de présenter de manière distincte, dans le projet annuel de performance (PAP), les crédits prévus pour l'AAH-1 et ceux prévus pour l'AAH-2 n'ait pas été suivie¹.

b) Une mesure spécifique à Mayotte

L'article 68 du PLF, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à **étendre à Mayotte le bénéfice de l'AAH aux personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 %** assorti d'une « restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi » (« **AAH-2** »), au plus tard à compter du 1^{er} octobre 2021.

En effet, l'ordonnance du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte ne prévoit aujourd'hui le versement de l'AAH qu'au bénéfice des personnes ayant un taux d'incapacité égal ou supérieur à un pourcentage fixé par décret à 80 %² (« **AAH-1** »).

Cette mesure poursuit donc l'harmonisation des conditions de versement de l'AAH à Mayotte, après l'extension par ordonnance en 2017 de la majoration pour la vie autonome (MVA)³, ce qui correspond à l'engagement du Gouvernement.

Le rapporteur est favorable à cet alignement qui doit cependant être envisagé en lien avec l'harmonisation, sur l'ensemble du territoire, des modalités d'attribution de l'« **AAH-2** ».

¹ Cf. *L'allocation aux adultes handicapés, rapport public thématique, Cour des comptes, novembre 2019.*

² *Ordonnance n° 2002-411 du 27 mars 2002 relative à la protection sanitaire et sociale à Mayotte – Article 35.*

³ *Ordonnance n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte – Article 1^{er}.*

3. Vers une absorption de l'AAH dans la branche autonomie ?

a) L'enjeu du montant de l'AAH

Bien que les politiques de soutien aux personnes en situation de handicap ne se réduisent pas à cette allocation, les associations sont attentives à l'évolution du montant de l'AAH et à sa comparaison avec le seuil de pauvreté pour apprécier l'investissement des pouvoirs publics sur le sujet du handicap.

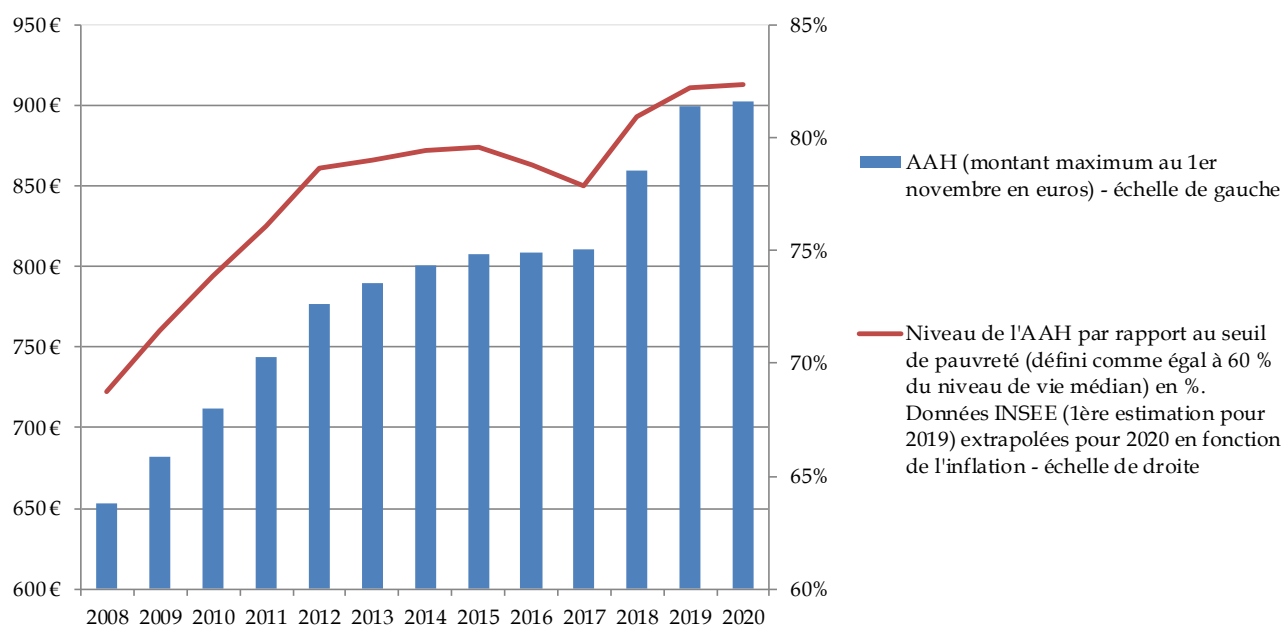
Au 1^{er} novembre 2019, le montant forfaitaire de l'AAH a dépassé 80 % du seuil de pauvreté monétaire défini comme égal à 60 % du niveau de vie médian. L'AAH se situe ainsi à **un niveau inédit depuis plus de trente ans par rapport au seuil de pauvreté**, le minimum de 66 % ayant été atteint en 2008¹.

Il convient de rappeler que les bénéficiaires peuvent cumuler ce montant forfaitaire avec d'autres prestations pouvant porter leur niveau de vie au-dessus du seuil de pauvreté ou l'en rapprocher. Ainsi, au 1^{er} avril 2020, le montant de l'AAH complété de la majoration pour la vie autonome représente 92 % du seuil de pauvreté, un taux que l'aide personnalisée au logement (APL) vient encore améliorer.

L'inflation ayant été plus faible qu'anticipé en 2020, **la sous-revalorisation décidée en LFI n'a pas entamé l'amélioration du pouvoir d'achat des allocataires de l'AAH**. Il convient toutefois de prêter attention à l'évolution de son montant afin d'éviter un nouveau décrochage de ce revenu par rapport au seuil de pauvreté, après celui qui a été observé entre 2015 et 2017 (*cf.* graphique ci-après).

¹ Cf. Concertation sur le revenu universel d'activité – Fiche thématique handicap, 19 septembre 2019.

Évolution du montant de l'AAH par rapport au seuil de pauvreté depuis 2008



Source : Commission des affaires sociales

b) L'amélioration de l'insertion des allocataires dans l'emploi

En février 2020, le Président de la République a précisé que l'AAH ne serait pas supprimée au profit du revenu universel d'activité (RUA)¹ après l'avoir initialement envisagé. Le rapporteur prend acte de cette annonce avec satisfaction : la commission des affaires sociales a déjà eu l'occasion d'exprimer ses réserves à l'égard d'une absorption dans la future prestation fusionnée de l'AAH, celle-ci n'étant pas un pur minimum social².

Le rapporteur note par ailleurs avec intérêt l'annonce par le Premier ministre des travaux qui doivent être engagés pour **élargir les possibilités de cumuler l'AAH avec des revenus d'activité**.

Fin décembre 2016, 17 % des bénéficiaires de l'AAH occupaient un emploi salarié³. Toutefois, une large majorité d'entre eux (64 %) travaillent non pas en milieu ordinaire mais en ESAT et sont donc dans une situation très spécifique vis-à-vis de l'emploi salarié.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, la notion de restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE), qui conditionne l'attribution de l'« AAH-2 », pourrait être revue afin de sécuriser les parcours et d'améliorer le passage du milieu protégé au milieu ordinaire de travail.

¹ Cf. *infra*, II.

² Voir notamment l'avis n° 143 (tome VII) de M. Philippe Mouiller sur la loi de finances pour 2020.

³ Source : DREES.

Comme l'a montré un rapport de la Cour des comptes en novembre 2019, la RSDAE est actuellement source d'interprétations multiples et difficile à appréhender pour les MDPH¹.

Ces pistes d'évolution, qui visent à favoriser l'intégration des allocataires dans l'emploi, semblent prometteuses bien qu'elles se heurtent à l'idée selon laquelle l'AAH doit être considérée comme l'équivalent d'un revenu d'activité. Cette idée fonde notamment la proposition de supprimer la prise en compte des revenus du conjoint pour les allocataires en couple (voir l'encadré ci-après).

La proposition de supprimer la prise en compte des revenus du conjoint

Les associations de défense des droits des personnes en situation de handicap plaident depuis plusieurs années pour la suppression, pour les bénéficiaires de l'AAH en couple, de la prise en compte des revenus du conjoint dans la détermination du montant de l'allocation, considérant que la dépendance financière vis-à-vis du conjoint ne devrait pas s'ajouter à la dépendance due au handicap.

Une proposition de loi allant en ce sens a été adoptée par l'Assemblée nationale le 13 février 2020². Celle-ci n'a pas encore été inscrite à l'ordre du jour au Sénat. La commission des affaires sociales a toutefois eu l'occasion de se prononcer, en octobre 2018, en faveur du maintien de cette prise en compte³.

Les bénéficiaires de l'AAH sont majoritairement des personnes seules, environ un quart des bénéficiaires (soit 290 000 personnes) étant en couple.

D'après les estimations de la DREES, la suppression de la prise en compte des ressources du conjoint entraînerait une dépense supplémentaire de 560 millions d'euros par an.

196 000 ménages (soit 67 % de l'ensemble des couples bénéficiaires) seraient « gagnants » à la suite de cette mesure, mais **44 000 ménages seraient « perdants »** parmi les allocataires de l'AAH qui sont en couple et ont des revenus personnels, avec une perte moyenne de 270 euros mensuels. 21 % d'entre eux perdraient le bénéfice de l'allocation du fait de cette mesure⁴.

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

² Proposition de loi portant diverses mesures de justice sociale déposée par M. Yannick Favennec Becot.

³ Cf. rapport Sénat n° 44 (2018-2019) de Mme Cathy Apurceau-Poly, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 17 octobre 2018, sur la proposition de loi portant suppression de la prise en compte des revenus du conjoint dans la base de calcul de l'allocation aux adultes handicapés.

⁴ Il s'agit de cas où l'allocataire a des revenus personnels alors que les revenus de son conjoint sont faibles.

c) La gouvernance et le financement de l'allocation

Dans son rapport thématique de novembre 2019, la Cour des comptes a pointé les **difficultés liées à la répartition des compétences entre les départements**, chefs de file de la politique du handicap, et **l'État**, qui finance la prestation, dans la gestion de l'AAH. La Cour relève ainsi que le pilotage national de l'allocation « *s'avère inopérant en l'absence de présence locale forte et [que] l'État observe la croissance rapide du nombre d'allocataires de l'AAH, en particulier de l'AAH-2, avec un relatif fatalisme.* »

Cette situation entraîne notamment un brouillage de la frontière entre l'AAH et le RSA : selon la Cour des comptes, environ 25 % des nouveaux allocataires de l'AAH percevaient auparavant le RSA.

Dans son rapport sur la cinquième branche de la Sécurité sociale, remis au Gouvernement le 14 septembre dernier, Laurent Vachey propose quant à lui d'**intégrer l'AAH dans le périmètre de la nouvelle branche autonomie**. Ceci permettrait, selon ce rapport, de réguler les dépenses au titre de l'AAH, ce que l'État n'est jamais parvenu à faire en raison d'un processus d'attribution mal maîtrisé, et de **réaliser 400 millions d'euros d'économies par an** en vitesse de croisière¹. Pour donner à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) le temps de mettre en œuvre ce pilotage renforcé de l'AAH, le rapport propose de l'intégrer au périmètre de la branche en 2022.

Le rapporteur considère que cette évolution ne doit pas être envisagée indépendamment d'une réforme plus globale des revenus liés au handicap et à l'invalidité (voir ci-dessous).

C. LA DÉBUDGÉTISATION CONTESTABLE DE L'ASI

1. Une allocation réformée et revalorisée en 2020

Le programme 157 finance également **l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)**, versée sous condition de ressources à des personnes soumises à une réduction d'au moins deux tiers de leur capacité de travail ou de gain, titulaires d'une pension de retraite ou d'invalidité² et ne remplissant pas la condition d'âge pour bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa).

¹ La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement, septembre 2020.

² Les bénéficiaires doivent percevoir l'un des dispositifs suivants : pension d'invalidité, pension de réversion, pension d'invalidité de veuf ou de veuve, retraite anticipée (pour cause de carrière longue, de handicap, d'incapacité permanente ou au titre du dispositif de pénibilité créé par la réforme des retraites de 2014).

Au 31 décembre 2018, 82 200 personnes percevaient l'ASI en France, dont 81 600 en France métropolitaine. Ce nombre a diminué progressivement après avoir culminé, en 1985, à 139 200 personnes¹.

À la différence d'autres minima sociaux, le plafond de ressources pour bénéficier de l'ASI a longtemps différé du montant maximal pouvant être versé, chacun d'eux étant fixé par décret. Cette situation avait conduit à une déconnexion croissante avec le temps entre les deux montants et à un décrochage de l'ASI par rapport à l'AAH et à l'Aspa.

La loi de finances pour 2020 a réalisé une réforme bienvenue de cette allocation :

- en alignant, à l'instar des règles applicables à d'autres minima sociaux, le niveau de ressources garanti par l'ASI avec le plafond de ressources pour bénéficier de l'allocation ;

- en supprimant le mécanisme de recouvrement sur succession de sommes versées au titre de l'ASI².

Elle a par ailleurs prévu une **revalorisation exceptionnelle** de l'ASI pour porter réglementairement le plafond d'éligibilité à **750 euros** à compter des allocations versées en avril 2020 (soit une augmentation de 3,7 %).

L'impact financier de ces mesures avait été évalué par le Gouvernement à **11,8 millions d'euros à la charge de l'État** en 2020, dont 10 millions d'euros à la suite de la revalorisation du plafond d'éligibilité de l'allocation.

Au total, les crédits ouverts au titre de l'ASI en 2020 s'élèvent à **269,7 millions d'euros**.

2. Un transfert mal pensé à la sécurité sociale

L'article 37 du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2021 crée un fonds au sein de la caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM) afin de permettre le transfert à la sécurité sociale du financement de l'ASI.

Ce transfert est présenté en miroir dans le projet annuel de performance (PAP) de la mission « Solidarité » en tant que mesure de périmètre sortante d'un montant de 269,7 millions d'euros.

Lors de son examen du PLFSS, **le Sénat s'est opposé à ce transfert**, considérant que l'ASI conserve un caractère de solidarité nationale en l'absence de réforme plus profonde de cette allocation.

¹ Source : Drees.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – Article 270.

La commission des affaires sociales s'est notamment étonnée du manque d'ambition de cette mesure et du rattachement à la branche maladie plutôt qu'à la branche autonomie, comme le propose le rapport Vachey de septembre 2020¹.

Il reste en effet à **repenser l'articulation entre les pensions d'invalidité, l'ASI et l'AAH** dans le sens d'une simplification et d'une réelle équité. La commission recommande notamment de **permettre un accès direct à l'AAH aux bénéficiaires d'une pension d'invalidité en modifiant les règles de subsidiarité entre l'AAH et l'ASI** prévues à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale, lesquelles compliquent considérablement les démarches, qualifiées par les associations de « *parcours du combattant* », de personnes cumulant par ailleurs les difficultés². La Cour des comptes propose par ailleurs, de longue date, de fusionner ces deux allocations.

II. L'ENJEU DE LA PAUVRETÉ DES JEUNES ET DES FAMILLES VULNÉRABLES

Le **programme 304** (« Inclusion sociale et protection des personnes ») finance divers dispositifs concourant à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion. **78 % des crédits du programme sont dédiés au financement de la prime d'activité.**

A. UN BUDGET D'INCLUSION SOCIALE EN DÉCALAGE AVEC LA SITUATION DE CRISE

1. En 2020, des dépenses d'aide sociale en hausse sous l'effet de la crise sanitaire

Les crédits ouverts en LFI pour 2020 au titre du programme 304 s'élevaient à **12,4 milliards d'euros**, dont 9,9 milliards d'euros au titre de la prime d'activité. Ce budget a été fortement remis en cause par la crise due à l'épidémie de covid-19.

a) Le versement d'aides exceptionnelles de solidarité

Afin de répondre à l'urgence sociale provoquée par le confinement de la population, le Gouvernement a mis en œuvre un dispositif *ad hoc* à destination des ménages les plus modestes.

¹ La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement, septembre 2020.

² Actuellement, les personnes handicapées percevant une pension d'invalidité, avec des ressources mensuelles inférieures à 723,25 euros par mois pour une personne seule et remplissant les conditions pour bénéficier de l'AAH sont contraintes de demander d'abord l'ASI, auprès de l'organisme chargé de payer la pension d'invalidité, puis l'AAH, auprès de la CAF.

Cette **aide exceptionnelle de solidarité (AES)**, versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) le 15 mai 2020, comprenait initialement deux dispositifs¹ :

- un versement d'un montant de **150 euros, auxquels s'ajoutaient 100 euros par enfant à charge** de moins de vingt ans, à tout foyer **bénéficiaire du revenu de solidarité active (RSA)**, du revenu de solidarité (RSO)², de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER) ou de la prime forfaitaire de reprise d'activité au titre des mois d'avril ou de mai ;

- un versement de **100 euros par enfant à charge** de moins de vingt ans pour les **foyers bénéficiaires de l'aide personnalisée au logement (APL)** au titre des mois d'avril ou de mai.

Par ailleurs, les CAF ont également versé, fin juin, une aide exceptionnelle de **200 euros aux jeunes de moins de 25 ans** percevant les APL, à l'exclusion des étudiants³.

Enfin, le Premier ministre a annoncé en octobre qu'**une nouvelle AES serait versée le 27 novembre à l'ensemble des publics visés par les aides du printemps** (bénéficiaires de minima sociaux, familles avec enfant bénéficiaires de l'APL et jeunes précaires de moins de 25 ans).

Pour financer l'AES versée au printemps, la 2^e loi de finances rectificative (LFR) pour 2020⁴ a porté **880 millions d'euros** au crédit du programme 304.

Par la suite, **80 millions d'euros** ont été inscrits dans la 3^e LFR pour 2020 au titre de l'aide « jeunes précaires », versée en juin aux jeunes de moins de 25 ans bénéficiaires des aides personnalisées de logement (APL) et n'ayant pas de personnes à charge.

Le 4^e PLFR abonde de **50 millions d'euros** supplémentaires les crédits nécessaires au paiement de l'aide exceptionnelle de solidarité du printemps. Il ouvre par ailleurs un **crédit d'un milliard d'euros au titre de la nouvelle aide exceptionnelle de solidarité** « d'automne ».

Au total, les dispositifs d'aide exceptionnelle de solidarité auront donc mobilisé plus de **2 milliards d'euros en 2020** (cf. tableau ci-après).

¹ Décret n° 2020-519 du 5 mai 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux ménages les plus précaires.

² Le RSO, créé en décembre 2001, s'adresse aux résidents des départements et régions d'outre-mer, hors Mayotte, ainsi que à ceux de Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon, âgés de 55 ans, percevant le RSA depuis au moins deux ans sans avoir exercé d'activité professionnelle et s'engageant à quitter définitivement le marché du travail.

³ Décret n° 2020-769 du 24 juin 2020 portant attribution d'une aide exceptionnelle de solidarité liée à l'urgence sanitaire aux jeunes de moins de vingt-cinq ans les plus précaires.

⁴ Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Crédits ouverts en lois de finances rectificatives au titre des dispositifs d'AES

(en millions d'euros)

	LFR 2	LFR 3	PLFR 4	Total
Aides exceptionnelles « de printemps »	880 M€	80 M€	50 M€	1 010 M€
Aide exceptionnelle « d'automne »	-	-	1 000 M€	1 000 M€
Total	880 M€	80 M€	1 050 M€	2 010 M€

Au total, la première AES a été versée à 4,2 millions de foyers pour un coût global de 891 millions d'euros. Le montant moyen de l'aide par foyer s'est élevé à 213 euros¹. Par ailleurs, plus de 500 000 allocataires ont bénéficié de l'aide exceptionnelle « jeunes précaires », pour un coût de 107 millions d'euros, selon la CNAF.

Un **amendement au PLF, adopté par l'Assemblée nationale** à l'initiative de la rapporteure spéciale Stella Dupont, prévoit d'abonder les crédits du programme 304 pour 2021 de **94 380 euros**, par transfert de crédits du programme 124, afin d'**étendre la nouvelle AES en direction des personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution**. Comme le précise l'exposé sommaire, il s'agit d'un amendement d'appel qui « *vise à ouvrir le débat en vue du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020* ».

Bien que ces crédits n'aient pas vocation à être inscrits dans la loi de finances pour 2021, le rapporteur soutient l'extension de cette mesure à des personnes qui comptent parmi les plus vulnérables sur notre territoire (*cf. infra*, III).

b) Les plans d'urgence pour l'aide alimentaire

L'aide alimentaire consiste en la mise à disposition de produits alimentaires aux personnes en situation de précarité, gratuitement ou contre une participation symbolique. Pour la financer, l'État mobilise à la fois des crédits de l'action 14 du programme 304 et des subventions du fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), pour un montant total d'environ 150 millions d'euros en 2020.

Pendant la crise sanitaire, compte tenu des conditions sociales du confinement puis du déconfinement, le Gouvernement a cependant été amené à déclencher **deux plans d'urgence en matière d'aide alimentaire**.

¹ Source : questionnaire budgétaire.

D'une part, pour répondre aux alertes des collectivités territoriales, des services de l'État et des acteurs associatifs, le Gouvernement a lancé en avril 2020 un **plan de soutien à l'aide alimentaire de 39 millions d'euros** qui a permis de financer :

- la compensation, à hauteur de 25 millions d'euros, des surcoûts supportés par les associations d'aide alimentaire ;

- des mesures spécifiques pour les outre-mer à hauteur de 4 millions d'euros ;

- l'achat pour 10 millions d'euros de chèques d'urgence alimentaire qui ont été principalement distribués en direction des habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) de 18 départements.

Par ailleurs, le Gouvernement a décidé, début juillet 2020, la mise en œuvre d'un **nouveau plan d'urgence pour un montant de 55 millions d'euros**, dont plus de 80 % délégués aux services déconcentrés de l'État afin de soutenir les actions spécifiques menées sur les territoires pour maintenir l'accès aux biens essentiels (alimentation, hygiène) des publics précaires dans le contexte de crise. Ce plan a notamment vocation à financer les dispositifs d'aide alimentaire généralistes et la montée en charge des dispositifs visant les personnes sans domicile sans ressources.

La 3^e loi de finances rectificative pour 2020 a ainsi abondé les crédits du programme 304 de **94 millions d'euros** afin de financer ces plans.

D'après les informations transmises au rapporteur par le Gouvernement, la totalité des crédits inscrits sur l'action 14 en 2020 devrait être consommée.

2. En 2021, un retour à l'ordinaire ?

a) Des crédits en baisse par rapport à 2020...

Pour 2021, les crédits demandés dans le PLF au titre du programme 304 s'élèvent à **12,4 milliards d'euros**, soit un budget sensiblement égal à celui ouvert en LFI pour 2020.

En tenant compte des trois lois de finances rectificatives et du 4^e PLFR, qui portent les crédits ouverts pour 2020 à 14,6 milliards d'euros au total, c'est en réalité une baisse de 13 % qui est proposée pour 2021.

Le **plan de relance** ne complète les crédits du programme qu'à hauteur de **50 millions d'euros** pour 2021 consacrés à un **soutien exceptionnel en faveur des associations de lutte contre la précarité**. Ce soutien sera mis en œuvre via des appels à projet définis au niveau national et déclinés dans les territoires. La même enveloppe est prévue pour 2022¹.

¹ Cf. projet annuel de performance de la mission « Plan de relance ».

Ce retour envisagé à la normale semble en décalage avec la situation du pays, alors qu'une nouvelle période de confinement a débuté le 30 octobre afin de faire face à la deuxième vague épidémique, et laisse penser que de nouvelles rectifications seront nécessaires en cours d'exercice.

b) ... qui résultent notamment d'un reflux de la prime d'activité

Les crédits de paiement demandés pour 2021 s'élèvent à **9,7 milliards d'euros**, soit une **baisse de 1,7 %** par rapport aux crédits ouverts en 2020.

Il s'agirait du **premier reflux des dépenses au titre de cette prestation depuis sa mise en place en 2016**. Ces dépenses avaient fortement augmenté en 2019 à la suite de la revalorisation exceptionnelle de 90 euros du montant maximal de la bonification individuelle de la prime, décidée par le Président de la République à la suite de la crise des « gilets jaunes » (cf. tableau ci-après).

Cette réforme, qui a eu pour effet d'élargir le public éligible en rehaussant le plafond de ressources pour y prétendre, mais aussi d'améliorer le taux de recours à la prestation, peut être considérée comme un succès. Le nombre de foyers allocataires supplémentaires liés à la réforme est estimé par la CNAF à 1 250 000, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la revalorisation mais n'y avaient pas recours et 550 000 sont de « nouveaux éligibles ». La prime d'activité a ainsi été versée à **plus de 4,5 millions de foyers bénéficiaires** par les CAF et les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) en décembre 2019. Selon les estimations *ex ante*, la revalorisation ferait baisser de 0,5 point le taux de pauvreté monétaire en France en 2019 et de 0,9 point le taux de pauvreté monétaire pour les seules familles monoparentales. Elle entraînerait cependant une hausse de l'intensité de la pauvreté, qui mesure l'écart entre le niveau de vie médian des ménages « pauvres » et le seuil de pauvreté.

Selon la CNAF, le fait que la gestion de cette prestation soit entièrement dématérialisée a été une garantie d'accessibilité pour le public visé, qui est une population de salariés.

Évolution des crédits alloués à la prime d'activité

Libellé	LFI		Execution		Taux d'exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
2016	3 998 000 000	3 998 000 000	4 178 054 817	4 178 054 817	104,5%	104,5%
2017	4 338 000 000	4 338 000 000	5 320 420 759	5 320 420 759	122,6%	122,6%
2018	5 379 558 855	5 379 558 855	5 599 602 211	5 599 602 211	104,1%	104,1%
2019	8 781 948 202	8 781 948 202	9 572 836 544	9 572 836 544	109,0%	109,0%
2020*	9 900 852 516	9 900 852 516	9 851 348 253	6 895 943 782	99,5%	69,7%

*Exécution au 31 juillet 2020

Source : Questionnaire budgétaire

La crise économique et sociale consécutive à la crise sanitaire devrait cependant avoir un impact négatif sur la prime d'activité. Selon l'hypothèse centrale de la CNAF, le nombre de bénéficiaires commencerait à diminuer de l'ordre de 19 000 ménages en 2020, du fait de la montée du chômage, et les masses financières liées à la prestation diminueraient en année pleine en 2021. L'impact des nouveaux entrants que pourraient générer cette hausse du chômage est considéré comme faible.

Si aucune évaluation n'est disponible quant à l'impact de la prime d'activité en matière d'emploi, il apparaît au contraire que **ses effets positifs en matière de lutte contre la pauvreté devraient être altérés par la montée du chômage.** La prime d'activité a ainsi un caractère pro-cyclique qui ne lui permet pas de jouer un rôle d'amortisseur en temps de crise.

**La prime d'activité,
une prestation au croisement de deux logiques d'attribution**

La prime d'activité a été introduite par la loi « Rebsamen » du 17 août 2015¹, en remplacement de deux dispositifs dont elle est censée remplir simultanément les objectifs : le « RSA-activité » et la prime pour l'emploi.

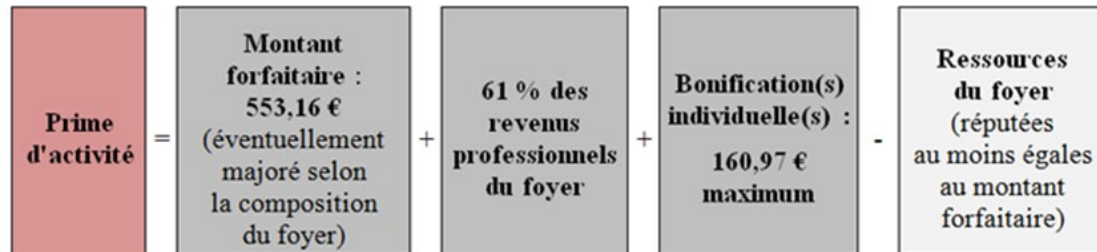
Sa formule de calcul emprunte ainsi aux deux logiques d'attribution des prestations sociales : la **logique familiale** et la **logique individuelle**.

Elle est initialement fondée sur un **revenu minimal garanti**, égal à un montant forfaitaire individuel dont le montant est égal à **553,16 euros** au 1^{er} avril 2020, augmenté d'une proportion des revenus professionnels du foyer, fixée par décret à **61 %**. Les ressources du foyer sont soustraites à ce revenu minimal garanti et donnent ainsi le montant de la **part familialisée de la prime d'activité**.

S'y ajoute le montant de la **bonification individuelle** définie à l'article D. 843-2 du code de la sécurité sociale. Elle est versée à partir d'un revenu professionnel net égal à 0,5 SMIC et croît proportionnellement à ce revenu jusqu'à atteindre un **plafond de 160,97 euros** à 1 SMIC net. Elle est constante au-delà.

¹ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

La formule de la prime d'activité s'établit donc schématiquement comme suit :



Source : Commission des affaires sociales

Cette double logique d'attribution est la conséquence de la double mission initialement conférée à la prime d'activité. Cette prestation est donc au croisement de deux grands types de politique publique, dont la distinction tend à s'estomper : les **politiques de lutte contre la pauvreté**, qui s'appuient traditionnellement sur le niveau de vie du foyer, et les **politiques de l'emploi**, qui s'intéressent aux situations individuelles.

Le montant forfaitaire de la prime d'activité ainsi que le montant maximal de sa bonification individuelle ont été sous-revalorisés à 0,3 % au 1^{er} avril 2020¹. En 2021, comme le prévoit l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale, **les éléments de la prime seront revalorisés en fonction de l'inflation**, laquelle devrait toutefois être faible.

c) Des progrès à poursuivre en matière de lutte contre le non-recours

La lutte contre le non-recours aux droits et aux prestations doit être, au même titre que la lutte contre la fraude, une mission de premier rang pour les organismes de sécurité sociale.

Comme l'a exposé le directeur général de la CNAF au rapporteur, la branche famille s'est investie dans une démarche proactive afin que les allocataires des prestations servies par les CAF bénéficient pleinement de leurs droits.

Dans le cadre de son plan d'action « accès aux droits 2019-2020 », la CNAF a mis en œuvre des actions de *data mining*² afin d'identifier les cas probables de non-recours au sein des bases de données de la branche. Après une première phase expérimentale en 2019, les CAF ont ainsi eu pour objectif en 2020 de lancer au moins une campagne d'accès à la prime d'activité conduisant à contacter les personnes identifiées comme des cas probables de non-recours.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – Article 200.

² Exploration de données.

Pour aller plus loin dans cette démarche, **il manque toutefois à la CNAF la capacité de collecter auprès d'autres organismes ou administrations et de collectivités territoriales les informations utiles à l'identification des droits des bénéficiaires potentiels**, ce qui nécessiterait une autorisation législative.

Si le rapporteur est favorable à l'inscription dans la loi, à titre expérimental, de cette autorisation, le PLF ne semble pas constituer le véhicule législatif approprié car cette mesure n'affecte pas directement les dépenses budgétaires de l'État¹.

B. L'ANNONCE D'UN « ACTE II DE LA STRATÉGIE PAUVRETÉ » ET LE LANCEMENT DE LA STRATÉGIE DE PROTECTION DE L'ENFANCE

1. Les éléments de la stratégie traduisent un continuum entre travail, insertion et lutte contre la pauvreté

La **stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté**, lancée par le Président de la République en septembre 2018, porte une double ambition : la prévention, afin d'éviter « *qu'un enfant pauvre aujourd'hui ne devienne un adulte pauvre demain* », et l'émancipation sociale par l'activité et le travail.

Elle s'articule, pour mémoire, autour de **cinq engagements** :

- l'égalité des chances dès les premiers pas pour rompre la reproduction de la pauvreté ;
- garantir au quotidien les droits fondamentaux de tous les enfants ;
- un parcours de formation garanti pour tous les jeunes ;
- assurer l'émancipation sociale par l'activité ;
- rendre les minima sociaux plus simples, plus lisibles et plus incitatifs à l'activité.

La traduction budgétaire de ces engagements s'inscrit dans **une vision interministérielle**². Ainsi, au-delà des contours de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » :

- le programme 177 (« Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ») de la mission « Cohésion des territoires » mobilise **35 millions d'euros** pour 2021 au titre de la stratégie, à travers notamment l'adaptation des centres d'hébergement pour les familles et la politique de résorption des bidonvilles ;

¹ L'article 40 bis du PLFSS pour 2021 prévoit un tel dispositif expérimental d'échange de données entre organismes afin de lutter contre le non-recours, que le Sénat a recentré, à ce stade de la navette parlementaire, sur la Complémentaire santé solidaire qui relève, contrairement à la prime d'activité ou au RSA, du champ des finances sociales.

² Cf. document de politique transversale « Inclusion sociale ».

- le programme 102 (« Accès et retour à l'emploi ») de la mission « Travail et emploi » participe également à la stratégie, à travers la croissance des **crédits dédiés à l'insertion par l'activité économique (IAE)**.

En outre, certaines dépenses sont portées par les organismes de sécurité sociale, notamment la caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)¹.

Au sein du programme 304, **l'action n° 19** est spécifiquement dédiée à la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté. Cependant, les dépenses liées à la revalorisation de la prime d'activité au 1^{er} janvier 2019 (*cf. supra*), qui s'inscrivent dans le 5^e engagement de la stratégie, sont également considérées par le Gouvernement comme une de ses concrétisations.

Coordonnée par une déléguée interministérielle, Marine Jeantet, la stratégie est **mise en œuvre dans les territoires sous l'égide de dix-huit hauts-commissaires** nommés en septembre 2019 auprès des préfets de région, dans le cadre :

- de conférences régionales nourries par les travaux de quinze groupes de travail thématiques par région ;

- et d'une **contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales chefs de file, en particulier les départements**.

Évolution des crédits ouverts ou demandés au titre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (action 19)

(en millions d'euros)

Mesures / Exercice	2018	2019	2020	PLF 2021
Contractualisation ²	48,5 M€	129,8 M€	172,6 M€	200,1 M€
Mesures hors contractualisation	0 M€	21,3 M€	46,4 M€	56,5 M€
Total	48,5 M€	151,1 M€	219,0 M€	256,6 M€

Source : Questionnaire budgétaire

¹ La sécurité sociale finance notamment les actions relatives à la création de places en crèche et à leur mixité sociale, au développement des centres sociaux, à la Complémentaire santé solidaire (C2S) et au dispositif « 100 % santé », au programme M'tes dents ainsi qu'aux dispositifs médico-sociaux de prise en charge des personnes précaires.

² Y compris, pour 2018 et 2019, dans le cadre du FAPI.

Le projet de revenu universel d'activité

Dans le cadre de la stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Gouvernement prévoit de rénover en profondeur le système de minima sociaux à travers la **création d'un revenu universel d'activité (RUA)** fusionnant « *le plus grand nombre possible de prestations* » et dont l'État serait « *entièrement responsable* », parallèlement à la mise en place d'un service public de l'insertion.

La concertation lancée en juin 2019 en vue de cette réforme a consisté en un triple processus :

- premièrement, une **concertation institutionnelle** organisée autour d'un comité national et de trois collèges opérationnels : un collège des associations, un collège des partenaires sociaux et un collège des territoires. Dans un second temps ont été constitués des collèges thématiques : un collège « jeunes », un collège « handicap » et un collège « logement » ;

- deuxièmement, une **concertation grand public** reposant notamment sur une consultation en ligne ouverte du 9 octobre au 20 novembre 2019 ;

- troisièmement, une **concertation citoyenne** consistant à réunir, dans le cadre d'ateliers organisés dans plusieurs villes sur le territoire, des représentants des collectivités territoriales, associations, bénéficiaires et personnes concernées.

Enfin, un jury citoyen a été mis en place pour se prononcer sur deux questions : « *Quelles sont les conditions d'élaboration et de mise en œuvre du revenu universel d'activité que les citoyens considèrent comme justes et acceptables ?* » et « *À quelles conditions le revenu universel d'activité pourrait être étendu aux 18-25 ans ?* ».

Les résultats de la concertation ont été rendus publics en décembre 2019 pour les ateliers et en avril 2020 pour le jury citoyen. Ils ont dessiné un **schéma général du RUA** :

- un **socle correspondant à une fusion du RSA et de la prime d'activité** ;

- un **supplément (logement, handicap, personne âgée)** ayant pour objectif de prendre en compte les accidents de parcours et spécificités des individus.

En raison des spécificités de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), le Président de la République a annoncé le 11 février 2020 que cette prestation ne serait pas incluse dans le RUA.

La crise sanitaire due à l'épidémie de covid-19 a suspendu ce processus, qui n'a pas repris son cours à ce jour. Le Premier ministre a toutefois indiqué, le 24 octobre dernier, que « *les travaux sur le revenu universel d'activité vont se poursuivre* », sans plus de précisions sur leur calendrier ni sur leurs modalités.

2. La montée en charge de la contractualisation en 2020

En 2020, une enveloppe de **172,6 millions d'euros a été consacrée à la deuxième année de la contractualisation** avec les collectivités territoriales chefs de file. Celle-ci inclut les crédits issus de la **suppression du fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)¹**, représentant une enveloppe de 50 millions d'euros.

Ce processus de contractualisation, qui concernait dès 2019 la quasi-totalité des départements (à l'exception des Yvelines et des Hauts-de-Seine), **s'est étendu en 2020 à l'ensemble des métropoles et aux régions.**

Les mesures constituant le socle des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE) sont les suivantes :

- prévenir toute « sortie sèche » pour les jeunes sortant de l'aide sociale à l'enfance (ASE) ;

- mettre l'accent sur l'insertion des allocataires du RSA ;

- refonder et revaloriser le travail social au service de toutes les familles, en généralisant en particulier les démarches de premier accueil social inconditionnel de proximité et de référent de parcours ;

- créer ou renforcer des « maraudes mixtes » associant les compétences en matière de logement, d'hébergement et de scolarisation de l'État et les compétences d'action sociale et de protection de l'enfance des départements ;

- créer ou renforcer des actions de terrain relevant de la prévention spécialisée.

Parmi ces mesures, **l'accent a notamment été mis sur le renforcement de l'insertion des allocataires du RSA** par la baisse des délais d'orientation et l'accroissement de l'offre d'accompagnement et d'insertion : 59 millions d'euros sont consacrés en 2020 à cette action, après 29 millions d'euros en 2019. Dans ce cadre, les conseils départementaux s'engagent à mettre en place une organisation permettant de **tendre vers une orientation de l'ensemble des bénéficiaires du RSA soumis aux droits et devoirs dans un délai d'un mois.**

La « **garantie d'activité** », également portée par les CALPAE, vise à offrir aux bénéficiaires du RSA un accompagnement global permettant de répondre à cette orientation à travers, d'une part, la constitution d'un binôme conseiller Pôle emploi - travailleur social et, d'autre part, un étoffement de l'offre d'insertion des départements. 45 millions d'euros y sont consacrés en 2020 après 15 millions d'euros en 2019.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – Article 271.

Par ailleurs, des **mesures d'investissement social** ont été financées en dehors du cadre contractuel à hauteur de **46,4 millions d'euros**. Parmi ces mesures, la **tarification sociale des cantines** est soutenue à hauteur de 10 millions d'euros en 2020 contre 5 millions d'euros en 2019.

Au total, **219 millions d'euros** ont ainsi été consacrés à l'action 19 en 2020, après 151 millions d'euros en 2019.

3. Un « acte 2 » de la stratégie pauvreté en 2021 ?

Devant la crise sociale provoquée par la crise sanitaire et par les mesures prises pour y faire face, le Premier ministre a annoncé, le 24 octobre 2020, une série de mesures, concernant notamment l'insertion par l'activité économique (IAE) et le logement, visant à prévenir « *la bascule dans la pauvreté* » des personnes les plus précaires. Parmi ces mesures figurent :

- une **aide à la mobilité**, via la création de nouvelles plateformes mobilité et le développement du micro-crédit, pour accompagner 100 000 demandeurs d'emploi pour un montant de 70 millions d'euros jusqu'en 2022 ;

- le **lancement en janvier 2021 du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE) dans trente départements**, pour un coût de 80 millions d'euros jusqu'en 2022. Annoncée depuis septembre 2018, cette réforme a pour objet de lier davantage l'accompagnement social et professionnel des personnes en insertion et de décloisonner l'ensemble des acteurs (conseils départementaux, service public de l'emploi, structures d'insertion par l'activité économique) afin d'améliorer la fluidité des parcours.

Les crédits inscrits au PLF au titre de l'action 19 poursuivent cependant la progression envisagée dès le lancement de la stratégie. Ainsi, la montée en charge de la contractualisation continuera en 2021 pour atteindre **200 millions d'euros**. Cette augmentation des crédits se traduira notamment par une nouvelle hausse de 30 millions d'euros du volet en faveur de l'insertion des allocataires du RSA.

Par ailleurs, **56,5 millions d'euros** seront également consacrés en 2021 aux mesures s'inscrivant en-dehors du cadre contractuel.

Selon la déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté, auditionnée par le rapporteur, la trajectoire des objectifs définis par les CALPAE devra être maintenue en dépit de la hausse des charges des départements, due notamment à l'augmentation du nombre d'allocataires du RSA. Le volet intercommunal fera également l'objet d'une attention particulière tandis que, sur le volet communal, les mesures relatives aux crèches, aux cantines scolaires et aux petits déjeuners à l'école verront leurs paramètres ajustés pour répondre au mieux aux besoins alimentaires des enfants.

La formation des travailleurs sociaux constituera, en 2021, un « chantier structurant » alors que ces derniers se retrouveront en première ligne face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire. Il est cependant à craindre que le reconfinement perturbe sa mise en œuvre.

L'Assemblée des départements de France (ADF) rappelle pour sa part que la stratégie pauvreté fonctionne tant que l'évaluation se fonde sur des indicateurs partagés par l'État et par les départements et que la contractualisation ne doit pas s'apparenter à une tutelle. Compte tenu de l'explosion des dépenses sociales à laquelle devraient faire face les départements, le rapporteur ne peut que s'associer à cet appel à un esprit de co-construction.

4. Le lancement de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance

a) Un lancement au cours de l'examen du PLF pour 2020

À l'issue d'une concertation menée en partenariat avec l'ADF, le secrétaire d'État en charge de l'enfance et des familles Adrien Taquet a présenté, le 14 octobre 2019, une **stratégie de prévention et de protection de l'enfance pour la période 2020-2022**.

Là encore, une méthode de contractualisation pluriannuelle entre l'État et les départements a été choisie pour déployer cette stratégie. Cette contractualisation repose sur quatre engagements assortis d'objectifs précis et d'indicateurs de résultats :

- « agir le plus précocement possible pour répondre aux besoins des enfants et de leurs familles » ;
- « sécuriser les parcours des enfants protégés et prévenir les ruptures » ;
- « donner aux enfants les moyens d'agir et garantir leurs droits » ;
- « préparer leur avenir et sécuriser leur vie d'adulte ».

Cette démarche de contractualisation concerne **trente départements** en 2020. Pour permettre sa mise en œuvre, les **80 millions d'euros mobilisés pour 2020** ont été ventilés de la manière suivante :

- **50 millions d'euros sur le budget de l'État**, dont 30 millions d'euros inscrits par amendement au PLF pour 2020 (programme 304, action 17) et 20 millions d'euros issus de redéploiements ;
- **15 millions d'euros sur le fonds d'intervention régional (FIR)** des agences régionales de santé (ARS) ;
- **15 millions sur l'objectif national de dépenses de l'Assurance maladie (ONDAM)** au titre du volet médico-social.

Parmi les onze objectifs fondamentaux qui doivent faire l'objet de cette contractualisation, cinq font l'objet d'un cofinancement par l'État sur le programme 304. S'y ajoutent quinze objectifs facultatifs, dont 14 sont susceptibles de faire l'objet de cofinancements.

Par ailleurs, certaines actions de la stratégie sont pilotées au niveau national, au premier rang desquelles le renforcement du numéro d'appel 119 « Allô Enfance en Danger ». À cette fin, la contribution de l'État au budget du groupement d'intérêt public Enfance en Danger (GIPED) a été augmentée de 200 000 euros pour atteindre 2,3 millions d'euros au total.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, **seule la contribution de l'État au budget du GIPED a été effectivement décaissée au 30 juin 2020**. En effet, pour tenir compte des contraintes opérationnelles consécutives à la crise sanitaire, une circulaire¹ fixe un objectif de signature des contrats avec les trente conseils départementaux concernés au 15 octobre 2020².

b) Le déploiement de la stratégie en 2021

La stratégie protection de l'enfance devrait donc se déployer effectivement en 2021.

Les crédits demandés dans le PLF pour 2021 à ce titre s'élèvent à **115 millions d'euros**, afin de permettre l'extension de la démarche de contractualisation à **une quarantaine de nouveaux départements** ainsi que l'intensification des mesures pilotées au niveau national.

S'il faut saluer cette augmentation substantielle, qui mobilise de réelles ouvertures de crédits, **il reste à contrôler que la mise en œuvre de la stratégie se traduira par des mesures concrètes en 2021**. Il convient en outre de préciser que la plupart de ces mesures n'appellent pas de financement spécifique.

c) Le plan « 1 000 jours » et le plan de lutte contre les violences faites aux enfants

À la suite de la remise, en septembre 2020, du rapport de la commission d'experts présidée par le neuropsychiatre Boris Cyrulnik sur les « 1 000 premiers jours de l'enfant », le Gouvernement a prévu une série de mesures afin d'accompagner les parents dans la période critique allant du quatrième mois de la grossesse jusqu'aux deux ans de l'enfant. Dans ce cadre, l'action 17 du programme 304 porte le financement du développement d'une « **application numérique des 1 000 jours** », qui proposera aux parents un ensemble de services et de ressources, pour un montant de **2,5 millions d'euros**.

¹ Circulaire n° DGCS/SD2B/DGS/SP1/2020/34 du 20 février 2020 relative à la contractualisation préfet/ARS/département pour la prévention et la protection de l'enfance.

² Source : questionnaire budgétaire.

Par ailleurs, **2,5 millions d'euros sont inscrits au titre du plan de lutte contre les violences faites aux enfants 2020-2022** afin de déployer des unités d'accueil pédiatrique enfance en danger (UAPED) sur l'ensemble du territoire.

C. RSA RECENTRALISÉ, RSA JEUNES ACTIFS, ARFS : L'ÉVOLUTION DES AUTRES PRESTATIONS FINANCÉES PAR LE PROGRAMME

1. L'expérimentation d'un RSA recentralisé

Bien que le **revenu de solidarité active (RSA)** relève des conseils départementaux, le programme 304 participe à son financement. En effet :

- depuis sa création au 1^{er} septembre 2010, le « **RSA jeune actif** » est entièrement financé par l'État ;
- le financement du RSA a été **recentralisé pour les départements de la Guyane et de Mayotte en 2019** et pour **La Réunion en 2020**.

a) La recentralisation du RSA dans plusieurs collectivités d'outre-mer

La loi de finances pour 2019 a recentralisé la compétence relative à l'attribution et au financement du RSA pour la collectivité territoriale de Guyane et le Département de Mayotte¹. Les compétences relatives à l'instruction, l'attribution et l'orientation des bénéficiaires sont déléguées de droit à la CAF de Guyane et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte. Des frais de gestion supplémentaires leur sont versés au titre de l'exercice de ces nouvelles compétences.

Afin de pouvoir financer intégralement le service de la prestation sur ces territoires, l'État a procédé à la reprise des financements historiques et des ressources d'accompagnement au titre des dépenses du RSA pour la collectivité de Guyane et le département de Mayotte à compter du 1^{er} janvier 2019.

La loi de finances pour 2020² a ensuite prévu la **recentralisation du RSA à La Réunion**. À compter du 1^{er} janvier, la CAF de La Réunion exercera les compétences d'instruction et d'attribution du droit. Comme en Guyane et à Mayotte, des frais de gestion supplémentaires lui seront versés. La loi prévoit en outre une recentralisation du revenu de solidarité (RSO) en Guyane et à La Réunion.

¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 – Article 81.

² Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – Article 77.

Les crédits demandés au titre de 2021 prévoient un montant de **878 millions d'euros** pour le financement du RSA recentralisé en Guyane, à Mayotte et à La Réunion ainsi que du RSO en Guyane, contre 849 millions d'euros en 2020, soit une hausse de 3,4 %. Ces crédits représentent toutefois une **baisse de 3,4 % à périmètre constant** : en effet, 60,4 millions d'euros sont inscrits au programme au titre du **transfert de la compétence d'orientation** de la collectivité de La Réunion à la CAF au 1^{er} décembre 2020.

L'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA (BRSA) dans les collectivités concernées depuis 2012 est retracée dans le tableau ci-dessous.

**Évolution du nombre de bénéficiaires du RSA en Guyane,
à La Réunion et à Mayotte**

	Guyane		La Réunion		Mayotte	
	BRSA	Evolution	BRSA	Evolution	BRSA	Evolution
2012	17 167		89 279		2 202	
2013	18 506	7,8%	94 286	5,6%	3 381	53,5%
2014	19 649	6,2%	97 351	3,3%	4 447	31,5%
2015	21 272	8,3%	97 639	0,3%	5 533	24,4%
2016	21 971	3,3%	95 312	-2,4%	6 163	11,4%
2017	22 428	2,1%	94 829	-0,5%	6 091	-1,2%
2018	21 776	-2,9%	97 100	2,4%	4 984	-18,2%
2019	22 273	2,3%	100 366	3,4%	5 097	2,3%
<i>2020 (p)</i>	<i>22 806</i>	<i>2,4%</i>	<i>103 417</i>	<i>3,0%</i>	<i>5 474</i>	<i>7,4%</i>

Source : Questionnaire budgétaire

b) Vers l'expérimentation d'un RSA recentralisé dans des départements métropolitains

Si elles se justifient par les difficultés rencontrées par les collectivités d'outre-mer concernées, ces recentralisations peuvent être vues comme **l'expérimentation d'une reprise en main plus large des minima sociaux par l'État**, notamment dans la perspective de la création du RUA.

Ainsi, devant les difficultés rencontrées par le conseil départemental de la Seine-Saint-Denis face à l'afflux de demandeurs du RSA dans le contexte résultant de la crise sanitaire, **le Premier ministre a proposé, le 23 octobre 2020, de faire bénéficier le département de l'expérimentation d'une recentralisation de la gestion du RSA**, en considérant que l'on ne peut pas « continuer à faire peser sur le contribuable local une dépense de solidarité nationale ». Cette expérimentation pourrait entrer en vigueur en 2022.

Lors de son audition par le rapporteur, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a confirmé qu'elle travaille actuellement sur cette expérimentation, qui serait incluse dans le projet de loi « décentralisation, différenciation et déconcentration » (3D), sans toutefois pouvoir préciser à ce stade son étendue géographique.

Selon l'ADF, les charges des départements au titre du RSA croîtraient déjà de plus de 9 % en 2020 et ce chiffre pourrait « exploser » en 2021. Ces charges sont toutefois très inégalement réparties sur le territoire.

Bien que les départements ne soient pas unanimes sur cette question, le rapporteur considère avec intérêt ce projet d'expérimentation qui permettrait aux départements les plus affectés par la situation sociale de bénéficiaire, sur la base du volontariat, d'un soulagement financier qui leur redonnerait des marges pour agir.

2. Des interrogations persistantes sur le « RSA jeune actif »

À sa création en 2009, le RSA s'adressait aux personnes âgées d'au moins 25 ans ou assumant la charge d'au moins un enfant né ou à naître.

À compter du 1^{er} septembre 2010, il a toutefois été **étendu aux personnes de moins de 25 ans sans enfant, sous réserve de justifier de deux ans d'activité en équivalent temps plein au cours des trois années précédant la demande**¹. Les périodes de chômage sont prises en compte dans la limite de six mois, de telle sorte que l'examen des conditions d'activité peut être examiné sur un maximum de trois ans et six mois.

Du fait de ces conditions très restrictives, **le nombre de bénéficiaires de ce « RSA jeune actif » n'a cessé de diminuer depuis sa création** (sauf entre 2014 et 2015). Cette baisse s'est nettement accélérée depuis 2016 (cf. tableau ci-après) sans que les raisons en soient claires.

Évolution du nombre de bénéficiaires du « RSA jeune actif » et des crédits alloués à la prestation

Année	Crédits ouverts en LFI (en euros)	Dépenses de prestation (en euros)	Nombre de bénéficiaires
2011	75 000 000	25 907 769	9 172
2012	69 000 000	24 698 024	8 996
2013	27 000 000	24 183 153	8 150
2014	26 000 000	23 340 670	7 684
2015	26 000 000	23 092 433	7 694
2016	14 000 000	9 222 984	1 645
2017	10 000 000	5 789 376	1 028
2018	5 400 000	4 761 475	779
2019	1 700 000	4 036 850	734
2020	4 500 000	N.C.	

Source : Questionnaire budgétaire / CNAF et Caisse centrale de la MSA

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 – Article 135.

Pour 2021, les crédits prévus au titre du RSA jeune actif s'élèvent à **3,8 millions d'euros** après 4,5 millions d'euros en 2020, soit une baisse de 16 %. **Le rapporteur s'interroge sur cette fluctuation alors que le nombre de bénéficiaires ne s'élèverait désormais, selon les informations transmises par la DGCS, qu'à 260.**

Surtout, compte tenu de sa faible audience et de sa concurrence avec d'autres instruments, il est permis de s'interroger une nouvelle fois sur la pertinence de ce dispositif, qui ne semble pas avoir été développé de manière à être effectivement utilisé. Cette exclusion de fait des jeunes du principal minimum social semble de plus en plus fragile au regard du principe constitutionnel d'égalité.

L'ouverture aux jeunes adultes des minima sociaux représente un enjeu d'autant plus important que cette catégorie d'âge est particulièrement touchée par la crise actuelle. En tout état de cause, **un ciblage des jeunes les plus précaires n'est pas irréalisable**, comme l'a prouvé le versement en juin 2020 d'une prime exceptionnelle aux jeunes de moins de 25 ans non étudiants et bénéficiaires des APL, qui sera reconduit fin novembre (*cf. supra*).

3. La réforme de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine

La loi « DALO » du 5 mars 2007¹ a institué le principe d'une **aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine** (ARFS), à la charge de l'État, destinée à accompagner le rapprochement familial des anciens travailleurs migrants âgés disposant de faibles ressources et ne pouvant percevoir d'autres aides en raison de leurs séjours prolongés à l'étranger. Son montant peut s'élever à 6 600 euros par an (550 euros par mois) au maximum.

Toutefois, la montée en charge escomptée de cette aide spécifique n'a pas eu lieu en raison d'importantes difficultés de mise en œuvre. En particulier, les conditions exigées pour en bénéficier (être hébergé, au moment de la demande ou de son renouvellement, dans un foyer de travailleurs migrants ou une résidence sociale, continuer à disposer d'un titre de séjour en France et produire un avis d'imposition ou de non-imposition des services fiscaux français) se sont révélées incompatibles en pratique avec la situation des personnes éligibles, notamment au moment du renouvellement de l'aide.

Le nombre de bénéficiaires (31 en 2019) s'étant ainsi révélé extrêmement faible, les crédits ouverts au titre de l'ARFS ont diminué de 60 millions d'euros en 2016 à 200 000 euros en 2019².

¹ Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 relative au droit au logement opposable.

² Source : questionnaire budgétaire.

Tirant les conséquences de l'échec du dispositif sous sa forme actuelle, la loi de finances pour 2020¹ a transformé, à compter du 1^{er} juillet 2020, l'ARFS en une **aide à la vie familiale et sociale des anciens migrants** (AVFS) soumise à des conditions assouplies. Ainsi, l'obligation de résider dans un foyer pour travailleurs migrants ou une résidence sociale ne sera plus exigée que pour la première demande. En outre, l'obligation de résider dans le pays d'origine au moins six mois sur une période de deux ans ne sera plus appliquée et le bénéfice de l'allocation sera dorénavant illimité, sous réserve que le bénéficiaire continue à remplir les conditions d'éligibilité². Enfin, l'aide sera versée mensuellement et non plus annuellement.

Le faible montant de l'allocation expliquant également la faiblesse de la demande, la **revalorisation par décret de son montant** à hauteur de 70 % de celui de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) est également annoncée.

Ainsi, **1,7 millions d'euros ont été inscrits pour 2021** au programme 304 au titre de ce dispositif, après 487 500 euros en 2020. Le nombre de bénéficiaires visé croîtrait progressivement pour atteindre 1 500 en 2024.

La parution de décrets d'application reste toutefois attendue pour permettre la mise en œuvre de cette réforme.

D. MINEURS NON ACCOMPAGNÉS : UN ENGAGEMENT PLUS FORT DE L'ÉTAT RESTE ATTENDU

1. Des dépenses qui se stabilisent à un niveau élevé

L'arrivée continue sur le territoire national de personnes se présentant comme **mineurs non accompagnés (MNA)** pose depuis plusieurs années un **problème financier majeur**.

Bien que relevant de la compétence départementale au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), la prise en charge sociale des MNA doit nécessairement être précédée d'une **phase d'évaluation de leur minorité** ainsi que d'un **hébergement d'urgence** pendant cette période. Cette première étape de leur arrivée sur le territoire national, qui peut durer plusieurs semaines en fonction des délais de vérification de la minorité du jeune, fait l'objet d'un **conflit de compétence entre l'État et les départements**. Pour ces derniers, cette phase devrait en effet relever de l'État au titre de la politique migratoire.

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 – Article 269.

² L'allocataire doit produire annuellement une attestation d'existence ainsi qu'un document (dernier avis d'imposition ou de non-imposition ou déclaration annuelle de ressources) permettant d'attester que ses ressources ne dépassent pas le plafond fixé par décret.

Les crédits portés par les lois de finances depuis 2016 visent par conséquent à alléger la charge des départements relative à cette phase d'évaluation de la minorité et de l'hébergement d'urgence, mais aussi à la contrainte supplémentaire pesant sur l'ASE.

Après l'explosion constatée entre 2015 et 2018, **la situation semble néanmoins se stabiliser**. Ainsi, la cellule Mineurs non accompagnés du ministère de la justice fait état, dans son rapport annuel pour 2019, d'une légère baisse de 1,5 % (de 17 022 à 16 760) du nombre de MNA porté à sa connaissance, après des augmentations de 85 % en 2017 et de 14 % en 2018.

En début d'année 2020, la cellule a pu observer un ralentissement plus net des sollicitations de l'autorité judiciaire : au 27 avril 2020, le nombre de MNA confiés aux départements par décision judiciaire était de **3 211 depuis le 1^{er} janvier 2020, contre 7 133 en 2019 sur la même période**. Ces données semblent indiquer **un ralentissement du flux qui a pu être renforcé durant la période de confinement** due à la pandémie de covid-19. Plusieurs départements ont toutefois continué à informer la cellule MNA de l'arrivée quotidienne de jeunes¹.

Pour faire face à la crise sanitaire et assurer la prise en charge des personnes se présentant comme MNA, des recommandations ont été formulées le 5 avril 2020 par le ministère des solidarités et de la santé aux conseils départementaux ainsi qu'aux associations nationales et fédérations du secteur de la protection de l'enfance. Ces recommandations ont rappelé l'obligation d'assurer prioritairement la mise à l'abri des personnes se présentant comme MNA. En raison du contexte sanitaire, il a été précisé que cet accueil pouvait être prolongé au-delà des cinq jours réglementaires si le délai d'évaluation de la minorité et de l'isolement ne pouvait pas être respecté.

2. Un recul de la participation financière de l'État

a) Une participation forfaitaire de l'État conditionnée à la conclusion d'une convention avec le préfet

À la suite de **l'accord intervenu le 17 mai 2018 entre le gouvernement et l'ADF**, des réformes visant à renforcer l'appui de l'État aux départements dans l'exercice de leurs missions d'accueil des personnes se présentant comme MNA ont été engagées.

Sur le plan financier, le Gouvernement s'est engagé à renforcer la participation forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les conseils départementaux au titre de la mise à l'abri et de l'évaluation de ce public.

¹ Source : questionnaire budgétaire.

Le nouveau barème a été établi en concertation avec l'ADF. Il prévoit, pour les évaluations réalisées à compter du 1^{er} janvier 2019 :

- une **prise en charge de 500 euros par jeune** au titre de l'évaluation sociale et d'une première évaluation de ses besoins en santé ;

- au titre de la mise à l'abri, **90 euros par jeune et par jour dans la limite de quatorze jours, puis 20 euros par personne et par jour dans la limite de neuf jours complémentaires,**

- soit un **montant maximum de 1 940 euros par jeune**, contre 1 250 euros sous le régime antérieur¹.

Sur le plan opérationnel, le renforcement de l'appui de l'État aux départements dans l'exercice de leur mission d'évaluation de l'isolement et de la minorité des personnes se présentant comme MNA s'est traduit par la mise en place, conformément à la loi « Asile et immigration » du 10 septembre 2018², d'un **outil d'aide à l'évaluation de la minorité (AEM)**, qui vise à éviter les présentations multiples, dans des départements différents, de personnes qui auraient déjà bénéficié d'une évaluation. Ce nouvel outil s'accompagne d'une mobilisation renforcée des préfetures pour communiquer aux départements les informations éventuellement connues des services de l'État et relatives à l'état civil de la personne se présentant comme MNA. L'objectif est de faciliter et de fiabiliser l'évaluation, par les départements, de la situation de ces personnes. L'ADF se dit satisfaite de cet outil sur le plan technique.

Toutefois, sous le prétexte de favoriser une harmonisation et une convergence vers les meilleures pratiques, **un arrêté du 23 octobre 2020³ conditionne, à compter du 1^{er} janvier 2021, la majeure partie de la participation forfaitaire de l'État** à la signature par le président du conseil départemental d'une **convention avec le préfet** afin de fixer les modalités selon lesquelles l'action des services de l'État et du département est coordonnée en matière d'évaluation et de mise à l'abri des MNA⁴.

Ainsi, le montant de la participation forfaitaire de l'État est réduit à **100 euros par personne évaluée** si le président du conseil départemental n'a pas conclu une telle convention. L'utilisation des outils facultatifs prévus par la loi est donc devenue quasi obligatoire pour les départements.

¹ Décret n° 2019-670 du 27 juin 2019 relatif à la participation forfaitaire de l'État à la phase de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et arrêté du 28 juin 2019 pris pour son application.

² Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie – Article 51.

³ Arrêté du 23 octobre 2020 modifiant l'arrêté du 28 juin 2019 pris en application de l'article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Article R. 221-12 du code de l'action sociale et des familles modifié par le décret n° 2020-768 du 23 juin 2020.

Pour 2021, les crédits inscrits au titre des dépenses de mise à l'abri et d'évaluation s'élevaient ainsi, selon les informations fournies par la DGCS, à **103 millions d'euros** après 115 millions d'euros en 2020.

Le rapporteur regrette que le Gouvernement profite d'une amélioration attendue des procédures de lutte contre la fraude sur l'âge pour diminuer sa prise en charge financière, au détour d'une modification réglementaire qui n'a pas été négociée avec les départements.

b) La reconduction de la contribution exceptionnelle de l'État aux dépenses d'aide sociale à l'enfance

L'aggravation notable du phénomène en 2017 avait conduit l'État à apporter, en 2018, une **contribution exceptionnelle aux dépenses d'ASE** des départements ayant accueilli un nombre supplémentaire de MNA au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016¹. Ce montant a été fixé à **12 000 euros par jeune supplémentaire** pris en charge par l'ASE, le total dépensé s'élevant à 96,2 millions d'euros (sur une enveloppe initiale de 66,8 millions d'euros), correspondant à la présence de 8 005 mineurs supplémentaires fin 2017 par rapport à la fin 2016.

Cette contribution partielle de l'État aux dépenses de l'ASE a été reconduite en 2019 et en 2020 suivant des modalités moins favorables². Elle est ainsi tombée en 2019 à **6 000 euros par jeune pour 75 % des jeunes supplémentaires** pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 – soit, en réalité, 4 500 euros par jeune supplémentaire. Une enveloppe totale de 67,2 millions d'euros était prévue en LFI pour 2019 à ce titre. Les dépenses se sont toutefois limitées à **33,7 millions d'euros**.

En 2020, cette contribution exceptionnelle de l'État a été une nouvelle fois reconduite, le mode de calcul arrêté en 2018 ayant été présenté comme pérenne, et créditée en LFI à hauteur de 47 millions d'euros. L'arrêté du 23 septembre 2020³ fixe toutefois le montant dû aux départements à ce titre à **15,8 millions d'euros**, correspondant à 2 634 MNA supplémentaires pris en charge au 31 décembre 2019 par rapport au 31 décembre 2018.

Pour 2021, les crédits demandés au titre de cette contribution exceptionnelle s'élevaient à **17 millions d'euros**, ce qui représente une **chute de 47 %** par rapport aux crédits ouverts en 2020 mais correspond à l'étiage des dépenses de cette année.

¹ Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017.

² Arrêté du 27 août 2019 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2018.

³ Arrêté du 23 septembre 2020 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 2019.

Évolution des crédits au titre des mineurs non accompagnés

(en millions d'euros)

	LFI pour 2019	Exécution 2019	LFI pour 2020	PLF pour 2021
Montant de la participation « amont » (évaluation et mise à l'abri)	74 M€	93,2 M€	115 M€	103 M€
Montant de la participation « aval » (aide exceptionnelle au titre des dépenses d'ASE)	67,2 M€	33,7 M€	47 M€	17 M€
Crédits demandés et dépensés au titre des MNA	141,2 M€	126,6 M€	162 M€	120 M€

Au total, les crédits ouverts pour 2021 au titre des MNA s'élèvent à 120 millions d'euros pour les deux dispositifs, ce qui représente un **recul de 25,7 % par rapport à 2020**.

Les départements attendent pourtant une participation accrue de l'État au financement de l'accueil et de l'accompagnement des MNA au titre de la protection de l'enfance. Selon l'ADF, les MNA représentent aujourd'hui entre 15 % et 20 % des mineurs pris en charge par l'ASE. Or, ils occasionnent pour les départements des dépenses durables.

De plus, l'attention du rapporteur a été attiré par les nouvelles arrivées de **jeunes migrants ayant transité par la Grèce**. Dans le cadre d'un programme européen de relocalisation de ces MNA, majoritairement originaires d'Afghanistan et de Syrie, la France s'est initialement engagée à accueillir 350 jeunes, ce qui revient concrètement à les orienter vers l'ASE. Après une première phase d'accueil en août 2020, une nouvelle opération a lieu cet automne sans que l'on connaisse le nombre de jeunes concernés au total. Les départements reçoivent, pour chaque jeune accueilli, 1 000 euros de l'État et 4 000 euros de l'Union européenne, ce qui représente, selon l'ADF, une compensation sans commune mesure avec la charge nouvelle qui pèse sur les collectivités.

3. La proposition de maintenir les crédits à leur niveau de 2020

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de la députée Perrine Goulet (Mouvement démocrate et Démocrates apparentés) tendant à demander au Gouvernement la remise, au plus tard le 1^{er} juin 2021, d'un rapport d'information « sur les actions menées à destination des MNA accueillis par la France » (**article 69**). Le rapporteur n'est pas opposé à cette demande de rapport, bien que cette méthode législative ne soit pas satisfaisante.

Il est rappelé que le Sénat avait adopté, à l'initiative de la commission des affaires sociales, des amendements aux PLF pour 2019 et pour 2020 tendant à créer, au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », un programme spécifique consacré à l'évaluation et à l'hébergement d'urgence des MNA, sans augmenter le montant demandé par le Gouvernement au titre de cette politique.

La responsabilité de l'État dans un phénomène migratoire dont l'incidence sera durable sur la protection de l'enfance justifie, pour le rapporteur, d'accroître le montant de sa participation pour 2021.

Le rapporteur propose donc un **amendement transférant 42 millions d'euros** du programme 124 (« Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales ») vers le programme 304 afin de **rétablir les crédits inscrits au titre de la prise en charge des MNA à leur niveau de 2020**, soit 162 millions d'euros.

III. EGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN BUDGET ENFIN À LA HAUTEUR D'UNE GRANDE CAUSE DU QUINQUENNAT ?

A. UN BUDGET 2020 PERTURBÉ PAR LE CONFINEMENT

1. La stabilité des crédits ouverts en 2020

En dépit des ambitions affichées par le Gouvernement en matière d'égalité entre les femmes et les hommes et de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, la commission des affaires sociales avait souligné la **stabilité des crédits du programme 137 - « Égalité entre les femmes et les hommes » - entre 2019 et 2020**. Les crédits demandés pour 2020 s'élevaient en effet à 30,2 millions d'euros, après 29,9 millions d'euros en 2019.

Il convient cependant de rappeler que, malgré son intitulé, le programme 137 n'a pas vocation à rassembler toutes les mesures gouvernementales prises en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes¹. L'ensemble des missions budgétaires, chacune selon la politique publique touchée, a vocation à remplir cet objectif. Les rapporteurs spéciaux de la commission des finances, Arnaud Bazin et Éric Bocquet, avaient toutefois démontré que **la réalité des chiffres était éloignée du milliard d'euros annoncé par le Gouvernement** pour l'égalité et la lutte contre les violences faites aux femmes².

¹ Cf. document de politique transversale « Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ».

² Rapport général n° 140 (2019-2020) de MM. Arnaud Bazin et Éric Bocquet, fait au nom de la commission des finances, déposé le 21 novembre 2019.

La commission des affaires sociales avait notamment relevé une **baisse de 40 % de l'enveloppe dédiée à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle** des personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution (AFIS), de près de 2 millions d'euros en 2019 à **1,2 million d'euros en 2020**, et proposé de rétablir ces crédits à leur niveau de l'année précédente.

L'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle des personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution (AFIS)

Créée par la loi du 13 avril 2016¹, l'AFIS est prévue à l'article L. 121-9 du code de l'action sociale et des familles. Ses modalités de mise en œuvre sont fixées par décret².

Cette aide concerne les personnes engagées dans le parcours de sortie de la prostitution et d'insertion sociale et professionnelle. Les bénéficiaires doivent justifier de ressources mensuelles, au sein du foyer, inférieures au montant forfaitaire du RSA³ et ne doivent pouvoir prétendre ni au RSA, ni à l'allocation pour demandeur d'asile (ADA). Le montant de l'allocation s'élève à **330 euros** pour une personne célibataire sans enfant (cas de 74 % des bénéficiaires au 31 décembre 2018) et à 432 euros pour une personne avec un enfant à charge⁴ (21 %).

Au 31 décembre 2019, les bénéficiaires de l'AFIS étaient très majoritairement de nationalité étrangère hors UE (95 %). Il s'agit d'une population majoritairement féminine (92% de femmes) et sans enfant (77%). S'agissant des conditions d'hébergement, aucun allocataire n'était propriétaire et la grande majorité d'entre eux était hébergée, notamment en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS)⁵.

2. Des crédits supplémentaires ouverts en loi de finances rectificative

La hausse de 30 % à 40 % des signalements de violences conjugales durant la période de confinement a provoqué l'ouverture de **3 millions d'euros** de crédits supplémentaires à destination des associations de terrain venant en aide aux **victimes de violences conjugales** dans la 3^e loi de finances pour 2020⁶. Cette aide s'est adressée « *aux entités locales dont l'activité de soutien, de mise à l'abri et d'accompagnement a augmenté ou s'est intensifiée du fait de la prise en charge de situations aggravées durant la période de confinement* ».

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

² Décret n° 2017-542 du 13 avril 2017 relatif à l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle et décret n° 2017-1635 du 29 novembre 2017 précisant les conditions d'éligibilité à la prestation.

³ 559,74 euros pour une personne seule au 1^{er} avril 2019.

⁴ Art. D. 121-12-14 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Source : questionnaire parlementaire.

⁶ Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

De plus, **2,2 millions d'euros** (dont la levée de la « réserve de précaution » de 1,2 millions d'euros du programme 137 et 1 million d'euros supplémentaires) ont été ouverts afin de financer des mesures **d'accompagnement et l'hébergement des auteurs de violences conjugales**. Ils ont notamment financé l'ouverture des 15 premiers centres de suivi et de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA), dont 2 en outre-mer, annoncée par le Premier ministre à l'issue du Grenelle contre les violences conjugales.

En revanche, le fonds doté d'un millions d'euros dont le Gouvernement avait annoncé la création pour, d'une part, aider les associations de terrain à s'adapter à la période de confinement et, d'autre part, permettre la prise en charge exceptionnelle de la mise à l'abri de femmes victimes de violence conjugales avec leurs enfants durant la période d'urgence sanitaire, n'a pas été constitué de crédits nouveaux mais de crédits redéployés au sein de la mission.

Au total, les crédits ouverts au titre de 2020 s'élèvent donc à **34,2 millions d'euros**.

B. UNE PROGRESSION NOTABLE EN 2021

1. Une pérennisation à la hausse des crédits dédiés à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles

Pour 2021, les crédits de paiement demandés au titre du programme 137 s'élèvent à **41,5 millions d'euros, soit une hausse de 37 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2020 et de 21 % par rapport aux crédits rectifiés pour cette année.

La politique de lutte contre les violences sexistes et sexuelles, si elle reste peu lisible en termes de présentation budgétaire, voit notamment ses crédits se renforcer à la suite du Grenelle contre les violences conjugales.

Ainsi, **4,1 millions d'euros** sont demandés pour le financement des **centres de suivi et de prise en charge des auteurs de violences conjugales (CPCA)** et **500 millions d'euros** sont alloués au dispositif exceptionnel de recherche de solutions d'hébergement pour les auteurs de violences ayant fait l'objet d'une décision d'éviction du domicile conjugal.

Au titre de la prise en charge des femmes victimes de violences, **4,6 millions d'euros** sont consacrés au **dispositif d'accueil de jour**, contre 4,1 millions d'euros en 2020.

1,9 million d'euros seront ouverts, après 1,6 millions d'euros en 2020, pour permettre le fonctionnement 24 heures sur 24 de la **plateforme téléphonique d'écoute « 39 19 »** destinée aux femmes victimes de violences conjugales. Une subvention de **1,1 million d'euros** est par ailleurs inscrite à destination de la Fédération nationale Solidarité femmes (FNSF) qui porte ce dispositif.

Au total, 22 millions d'euros sont inscrits au PLF pour financer les dispositifs de lutte contre les violences sexistes et sexuelles.

2. Des moyens renforcés en matière d'accès aux droits et d'insertion professionnelle des femmes

Pour 2021, **3,3 millions d'euros** (contre 3 millions d'euros en 2020, en augmentation de 10 %) sont demandés afin de financer les **espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS)**, qui contribuent à délivrer des informations aux personnes sur leurs droits en matière de santé sexuelle et de sexualité, de manière à apporter une aide au démarrage à de nouvelles structures et à permettre un rééquilibrage territorial.

Les crédits consacrés aux centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) augmenteront pour leur part très légèrement par rapport à 2020 (de 4,6 à 4,7 millions d'euros) afin de pouvoir apporter un soutien ponctuel à des structures en difficulté.

Enfin, 300 000 euros sont alloués à la lutte contre la précarité menstruelle *via* la mise à disposition gratuite de protections périodiques dans les établissements du second degré.

Par ailleurs, au titre de l'action 22 (« Partenariat et innovations »), **1,8 million d'euros**, soit 1 million de plus qu'en 2020, sont consacrés aux **initiatives favorisant l'insertion professionnelles des femmes** portées par les CIDFF et les bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE). Ces services spécifiques s'adressent à certains profils de femmes éloignées de l'emploi : femmes ayant renoncé à travailler pour élever leurs enfants, victimes de violences conjugales, seniors. Selon le projet annuel de performance, les crédits complémentaires attribués à cette action permettront de diversifier les initiatives, en lien avec le service public de l'emploi (Pôle emploi, mission locales).

3. La stagnation des crédits consacrés au parcours de sortie de la prostitution

En matière de lutte contre la prostitution et de soutien aux parcours de sortie, **1,2 million d'euros sont inscrits pour le financement de l'AFIS**, soit un montant identique à celui ouvert en LFI pour 2020. Ainsi, pour la première fois depuis la mise en place du dispositif en 2017, les crédits ouverts à ce titre ne diminueront pas d'une année à l'autre, ce qui laisse penser que ce dispositif commence à trouver sa place, même si le montant demandé demeure faible.

La montée en charge du dispositif reste très progressive. Depuis sa mise en place, l'AFIS a été versée à 336 bénéficiaires.

Évolution du nombre de l'allocataire de l'AFIS

	Décembre 2017	2018	Au 30 juin 2019	Au 30 juin 2020
Nombre d'allocataires	10	108	137	185

Source : Questionnaire budgétaire

De plus, le soutien financier aux associations chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution est maintenu à hauteur de **2,1 millions d'euros**. Les inspections générales préconisent pourtant, dans un récent rapport¹, un renforcement des moyens de ces associations, premières actrices au contact des personnes prostituées.

Ce rapport observe plus généralement que la mise en œuvre de la loi de 2016 a été « freinée par une absence de portage politique et d'engagement volontariste des pouvoirs publics ». S'agissant de l'AFIS, il préconise de prévoir un mécanisme d'indexation et un calcul sur la base des revenus moyens trimestriels ou semestriels du bénéficiaire, le faible montant de l'aide ayant pour effet d'inciter les bénéficiaires à trouver un revenu complémentaire et à accepter un emploi peu qualifié qui compromet leur formation.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, ces recommandations ont vocation à faire l'objet d'une concertation interministérielle dans le cadre du suivi de la loi de 2016.

IV. LA POSITION DE LA COMMISSION

La commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur, un **amendement transférant 42 millions d'euros** du programme 124 vers le programme 304 **afin de rétablir les crédits inscrits au titre de la prise en charge des MNA à leur niveau de 2020**.

Suivant la proposition de son rapporteur, la commission a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2021 ainsi qu'aux articles rattachés.

¹ Évaluation de la loi du 13 avril 2016 visant à renforcer la lutte contre le système prostitutionnel et à accompagner les personnes prostituées, rapport IGAS-IGA-IGJ, décembre 2019.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le 18 novembre 2020, sous la présidence de Mme Catherine Deroche, présidente, la commission examine le rapport pour avis de M. Jean Sol sur le projet de loi de finances pour 2021 (mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »).

M. Jean Sol, rapporteur pour avis de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». – Les crédits de paiement de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » s'élèvent à 26,1 milliards d'euros pour 2021, en légère baisse de 0,5 % par rapport aux crédits initialement ouverts pour 2020. Cette baisse intervient après de fortes hausses, de 21,6 % entre 2018 et 2019, et de 10 % entre 2019 et 2020.

En tenant compte de l'ouverture de crédits supplémentaires par les trois lois de finances rectificatives et par le quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2020, le total des crédits ouverts pour cette année a cependant été porté de 26,3 à 29 milliards d'euros.

Environ 80 % des crédits de la mission servent à financer deux prestations sociales : l'allocation aux adultes handicapés (AAH), portée par le programme « Handicap et dépendance » à hauteur de 11,1 milliards d'euros, et la prime d'activité, dont les crédits s'élèvent à 9,7 milliards d'euros au sein du programme « Inclusion sociale et protection des personnes ».

Après des revalorisations exceptionnelles de ces deux prestations en 2018 et 2019, entraînant notamment une forte croissance des dépenses au titre de la prime d'activité, leur montée en charge a été ralentie en 2020 par des sous-revalorisations, et semble s'interrompre en 2021.

En particulier, la crise économique et sociale consécutive à la crise sanitaire devrait avoir un impact négatif sur la prime d'activité, d'où la baisse de 1,7 % des crédits demandés à ce titre. Il s'agirait du premier reflux des dépenses au titre de cette prestation depuis sa mise en place en 2016.

Ce reflux intervient, paradoxalement, à l'heure où la situation du pays semble appeler un effort soutenu en matière de cohésion sociale et de lutte contre les inégalités.

Cette situation n'est pas entièrement imputable à la crise que nous traversons actuellement. Selon les données définitives de l'Insee, les inégalités de niveau de vie ont nettement augmenté en 2018 : l'indice de Gini est passé de 0,289 en 2017 à 0,298 en 2018. Le taux de pauvreté, qui s'établit à 14,8 % en 2018, s'est accru de 0,7 point sur un an.

Or, la crise sanitaire et ses conséquences économiques soulèvent des enjeux majeurs en termes d'inégalités sociales, ainsi que me l'a parfaitement exposé la déléguée interministérielle à la lutte contre la pauvreté, Marine Jeantet.

Premièrement, on peut constater que l'exposition au risque de contamination ainsi que le risque de développer des formes graves de la covid-19 sont inégalement répartis dans la population.

Deuxièmement, le confinement de la population a rendu plus criantes certaines inégalités existantes : l'inégalité des conditions de logement, les inégalités de genre, la fragilité des personnes isolées – à plus forte raison des personnes âgées ou handicapées –, les disparités entre milieu rural et milieu urbain, les inégalités scolaires, ou encore la fracture numérique.

Troisièmement, la crise économique et sociale qui résulte de cette crise sanitaire impacte davantage les personnes les plus précaires et elle risque de précipiter de nouvelles catégories de population dans la pauvreté.

Si la revalorisation de 90 euros du bonus de la prime d'activité au niveau du SMIC, décidée en décembre 2018 à la suite de la crise des gilets jaunes, a fait baisser de 0,5 point le taux de pauvreté monétaire en 2019, et même de 0,9 point pour les familles monoparentales, les effets positifs de la prime en matière de lutte contre la pauvreté seront altérés par la montée du chômage. Cette prestation présente en effet un caractère procyclique qui ne lui permet pas de jouer un rôle d'amortisseur en temps de crise.

Quant à l'AAH, après avoir été portée au 1^{er} novembre 2019 à un niveau inédit depuis trente ans par rapport au seuil de pauvreté, elle sera indexée en 2021 sur un taux d'inflation faible. Il conviendra de veiller à ce que de prochaines mesures d'économies n'amorcent pas un nouveau décrochage pour le pouvoir d'achat des allocataires après cette année neutre. À cet égard, j'ai noté avec satisfaction que l'AAH ne serait pas intégrée dans le futur revenu universel d'activité (RUA) – si tant est que celui-ci voie le jour.

En 2020, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » a permis de financer des dispositifs exceptionnels visant à pallier les conséquences sociales des décisions prises pour faire face à l'épidémie de covid-19.

Une aide exceptionnelle de solidarité (AES) a ainsi été versée par les caisses d'allocations familiales (CAF) le 15 mai, d'une part, aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et d'autres minima sociaux, d'un montant de 150 euros complétés de 100 euros par enfant à charge, et, d'autre part, aux foyers bénéficiaires d'une aide personnalisée au logement (APL), pour un montant de 100 euros par enfant à charge. Les CAF ont également versé, fin juin, une aide exceptionnelle de 200 euros aux jeunes de moins de 25 ans percevant les APL, à l'exclusion des étudiants. Le Premier ministre a annoncé en octobre qu'une nouvelle AES serait versée le 27 novembre à l'ensemble des publics visés par les aides du printemps. Ces mesures représentent au total un coût de 2 milliards d'euros.

Par ailleurs, le Gouvernement a pris par ordonnance des mesures visant à sécuriser les droits des bénéficiaires de l'AAH pendant l'état d'urgence sanitaire, notamment en prolongeant automatiquement les décisions d'attribution de l'AAH arrivées à échéance pendant cette période. Compte tenu des conditions sociales du confinement, puis du déconfinement, le Gouvernement a également été amené à déclencher deux plans d'urgence en matière d'aide alimentaire d'un montant total de 94 millions d'euros.

Alors qu'une nouvelle période de confinement a débuté le 30 octobre, le relatif retour à la normale envisagé par les crédits de la mission pour 2021 apparaît en décalage avec la période exceptionnelle que traverse le pays sur le plan social. Sans doute faut-il s'attendre à ce que le Gouvernement reconduise en 2021 la méthode consistant à réviser plusieurs fois le budget en cours d'année pour répondre aux situations d'urgence.

De même, le plan de relance n'intervient dans le périmètre de la mission qu'à hauteur de 57,5 millions d'euros pour 2021, consacrés notamment à un soutien exceptionnel en faveur des associations de lutte contre la précarité ; celles-ci recevront au total 100 millions d'euros sur deux ans.

Le Premier ministre a cependant annoncé, le 24 octobre, une série de mesures visant à prévenir « la bascule dans la pauvreté » des personnes les plus précaires et présentées comme un « acte II » de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. Parmi ces mesures, plus ou moins nouvelles, qui sont au croisement de plusieurs missions budgétaires et s'échelonnent entre 2020 et 2022, figure le lancement en janvier 2021 du service public de l'insertion, désormais dénommé « service public de l'insertion et de l'emploi » (SPIE), dans trente départements.

Par ailleurs, nous devrions suivre avec attention le projet d'expérimentation d'une recentralisation du RSA dans certains départements, notamment la Seine-Saint-Denis, après les recentralisations déjà réalisées dans trois collectivités d'outre-mer – la Guyane, La Réunion et Mayotte. Bien que les départements ne soient pas unanimes sur cette question, cette mesure permettrait aux départements les plus affectés par la situation sociale de bénéficiaire, sur la base du volontariat, d'un soulagement financier qui leur redonnerait des marges pour agir.

En revanche, malgré le ralentissement des entrées de mineurs non accompagnés (MNA) sur le territoire, un engagement plus fort de l'État reste attendu par les départements. Bien que la contribution exceptionnelle aux dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) soit une nouvelle fois reconduite, son mode de calcul conduit à la contraction d'année en année de son montant. De plus, un arrêté du 23 octobre 2020 conditionne désormais la majeure partie de la participation forfaitaire de l'État aux frais liés à l'évaluation de la majorité et à la mise à l'abri des jeunes à la signature par le président du conseil départemental d'une convention avec le préfet. Je vous proposerai donc un amendement visant à rétablir à son niveau de 2020 la participation de l'État à la prise en charge des MNA, qui baisse de 42 millions d'euros dans le présent PLF.

Certaines actions connaissent toutefois une progression qu'il faut saluer, même si leur poids budgétaire est modeste en valeur absolue.

En 2021, l'enveloppe inscrite au titre du dispositif d'emploi accompagné s'élève à 15 millions d'euros, contre 10 millions d'euros en loi de finances pour 2020. Avec les 15 millions d'euros prévus dans le cadre du plan de relance, qui seront versés aux agences régionales de santé (ARS) sur deux ans, les crédits demandés pour 2021 au titre de l'emploi accompagné s'élèvent à 22,5 millions

d'euros. L'assouplissement prévu par la troisième loi de finances rectificative pour 2020, qui a ouvert au service public de l'emploi la possibilité de prescrire un dispositif d'emploi accompagné, va également dans le bon sens et devrait permettre d'augmenter le taux d'emploi du public visé. Il en va de même de l'expérimentation actuelle d'un rapprochement de Pôle emploi et des Cap emploi.

Cet effort inédit en faveur de ce dispositif d'emploi accompagné, qui s'adresse aux travailleurs handicapés ayant besoin d'un accompagnement médico-social pour s'insérer durablement sur le marché du travail, doit être salué. Néanmoins, je m'interroge sur l'inscription dans la mission « Plan de relance » de crédits qui, compte tenu des caractéristiques du public concerné et de la nature des contrats conclus dans ce cadre, auront probablement vocation à être pérennisés.

Au titre du programme « Égalité entre les femmes et les hommes », la prise de conscience de l'ampleur des violences conjugales pendant la période de confinement a créé un choc favorable à une hausse substantielle des crédits consacrés à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles, concrétisant ainsi certains des engagements du Grenelle contre les violences conjugales. Au total, les crédits de paiement du programme progressent ainsi de 37,5 % pour atteindre 41,5 millions d'euros.

Quant au parcours de sortie de la prostitution, il semble commencer à trouver sa place, avec des crédits maintenus à leur niveau de 2020 et un nombre de bénéficiaires en augmentation progressive, même si cela reste, du point de vue de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), « un tout petit sujet ».

Enfin, l'exercice 2021 devrait voir le début de la mise en œuvre, à travers un processus de contractualisation entre l'État et les départements, de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022. Il convient de souligner que des crédits nouveaux, à hauteur de 115 millions d'euros, sont inscrits dans le projet de loi de finances à cette fin.

Les deux articles rattachés à la mission, insérés par l'Assemblée nationale, n'appellent pas de commentaire particulier. L'article 68 aligne les conditions d'attribution de l'AAH à Mayotte avec les règles en vigueur dans l'hexagone. L'article 69 formule une demande de rapport concernant les MNA.

À l'issue de cet examen, je vous propose de donner un avis favorable aux crédits de la mission ainsi qu'aux articles rattachés.

Mme Catherine Deroche, présidente. – Je donne d'abord la parole à Philippe Mouiller, qui était notre précédent rapporteur pour avis sur cette mission.

M. Philippe Mouiller. – Merci pour cette intervention très claire et très précise, notamment sur l'évolution de cette mission. La crise sanitaire aura des incidences sur les revenus, et donc sur la prime d'activité. L'AAH est liée aux revenus de l'ensemble de la famille. Quel sera l'impact de la diminution potentielle des revenus sur l'évolution de l'AAH ? Le Gouvernement a fait machine arrière dans son projet d'intégrer l'AAH dans le RUA : je m'en réjouis comme vous. Quel sera le devenir de l'AAH au sein de la mission ? Ne sera-t-elle pas transférée prochainement à la branche autonomie de la Sécurité sociale ? Il est bien difficile d'en donner une définition, puisqu'on hésite entre un minimum social et la

compensation du handicap – mais il y a aussi une prestation de compensation du handicap. De la définition retenue dépend la décision d'intégrer, ou non, les revenus du conjoint dans le calcul de l'AAH. Les minima sociaux, par définition, prennent en compte l'ensemble des revenus de la famille. Mais s'il s'agit d'une compensation du handicap, l'individualisation de l'allocation s'impose. Avez-vous senti vos interlocuteurs motivés sur le transfert de l'AAH à la branche autonomie ?

Je salue le niveau des crédits affectés à l'emploi accompagné, qui est une dimension essentielle de la politique de l'emploi des travailleurs handicapés. Encore faudra-t-il suivre l'évolution de ces crédits dans la durée.

Considérez-vous les montants consacrés à l'aide alimentaire comme suffisants, au regard de la crise sanitaire que nous vivons ?

On ne peut qu'être critique sur les crédits alloués aux mineurs isolés, en décalage complet avec la réalité que nous vivons dans tous les départements. Cela nous renvoie au débat, plus général, de la compensation du reste à charge pour les départements.

J'ai le sentiment, en vous écoutant, que la stratégie du Gouvernement pour lutter contre la pauvreté est toujours axée sur les mêmes orientations, les mêmes lignes, avec les mêmes projets. Ne pensez-vous pas que la situation que nous vivons, dont l'impact social risque d'être fort en 2021, nécessiterait une évolution, voire une remise à plat, du plan pauvreté, qui date d'une période qui était beaucoup plus propice à la prise en charge des situations difficiles ?

Mme Laurence Cohen. – Comme tous les rapports qui nous ont été présentés ce matin, celui-ci est d'une grande qualité. Pour autant, je ne partage pas ses conclusions, même si je trouve pertinentes plusieurs des critiques qu'il formule.

Ce budget ne semble pas être réellement impacté par la crise que nous vivons. Il n'est absolument pas à la hauteur ! Pourtant, la situation est particulièrement préoccupante. Les banques alimentaires font état d'une hausse de 20 à 25 % de la demande. Selon le Secours populaire, 1,3 million de personnes supplémentaires sollicitent ses aides alimentaires. Et l'Unédic prévoit 900 000 chômeurs de plus en 2020. Or, l'action consacrée à l'aide alimentaire perd, à elle seule, 8 millions d'euros. Au moment où la faim s'étend comme rarement dans le pays, où l'on observe des files d'attente de plus en plus importantes, c'est incompréhensible.

La direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares) estime que 963 000 jeunes de 16 à 25 ans ne sont ni en emploi ni en études. Or, depuis janvier 2019 et la suppression de l'aide à la recherche emploi, il n'existe plus aucune aide pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Que pensez-vous d'un RSA qui pourrait être étendu aux jeunes de 18 à 25 ans dans cette situation ? Sur l'AAH, je partage les interrogations de M. Mouiller.

En tous cas, les crédits de cette mission ne sont pas du tout à la hauteur des enjeux. Cette mission prévoit, je crois, le recrutement de 500 agents supplémentaires dans les agences régionales de santé (ARS) pour le suivi des contaminations au covid-19. Je ne suis pas persuadée que ces emplois supplémentaires doivent être consacrés aux ARS... Mon groupe votera contre ces crédits, qui sont insuffisants.

Mme Annie Le Houerou. – *Vu le contexte, effectivement, ce budget peut difficilement être considéré comme à la hauteur des besoins : un million de pauvres supplémentaires sont annoncés pour la fin 2020, qui viennent s'ajouter à plus de 9 millions de personnes qui vivent déjà sous le seuil de pauvreté, sans parler de la situation des jeunes...*

Les crédits du programme 304 diminuent, ce qui n'est pas approprié dans ce contexte. Certes, des modifications font qu'on ne peut les comparer directement à ceux de 2020. Pour autant, la baisse globale que l'on constate ne permettra pas de faire face à l'immense demande des associations caritatives, des communes et des centres communaux d'action sociale, qui nous alertent et sont submergés de demandes d'accompagnement, qu'il s'agisse d'aide alimentaire ou d'accompagnement psychologique et social. Et les choses ne vont pas s'arranger en 2021, avec de nombreuses suppressions d'emplois attendues, des faillites d'entreprises, d'artisans, de commerçants, sans parler des travailleurs indépendants, qui vont se retrouver sans revenus, ou des jeunes, sur lesquels je reviendrai.

La prime d'activité représente la plus grande partie du financement de cette mission. Elle est en baisse. Il faut rapidement travailler sur les difficultés dans lesquelles vont se retrouver nos jeunes, notamment : les petits boulots ne sont plus possibles ! Ce budget ne prévoit pas de financement pour un revenu de base, un minimum jeunesse que nous proposerons, pour permettre à nos jeunes de poursuivre sereinement leurs études, mais aussi de se préparer à l'emploi dans de bonnes conditions.

Concernant l'aide alimentaire, la situation qui nous attend en 2021 et le creusement des inégalités ne feront qu'accroître le nombre de personnes aux portes de nos associations. Il n'est pas certain que les crédits prévus permettent de faire face à cette augmentation sans précédent de la pauvreté dans notre pays.

L'action 19 est consacrée à la prévention de, et à la lutte contre, la pauvreté des enfants et des jeunes. Le Premier ministre avait annoncé, et devait amorcer, une nouvelle étape de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté. On ne voit rien de concret dans ce budget. Pourtant, 54 % des étudiants auraient des problèmes pour payer leur loyer, 53 % n'ont pas une alimentation saine et équilibrée, 40 % ont subi une perte de leur revenu et, pour les jeunes femmes, 32 % avouent avoir des difficultés à acheter des protections hygiéniques. Ces problèmes financiers plongent notre jeunesse dans une détresse psychologique, qui impose de prévoir un accompagnement psychologique, dont les coûts de prise en charge sont inéluctables.

Sur l'action 17, relative à la protection et à l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables, on peut dire que les préconisations qui ont été faites sur les mille premiers jours ne débouchent pas sur des actions précises. Avez-vous des informations sur la création d'une application mobile des mille jours et d'une plateforme numérique correspondante ?

Sur le handicap et la dépendance, nous sommes très favorables à une déconjugalisation du versement de l'AAH, qui est liée à l'état de la personne et non pas à la situation familiale. Je pense particulièrement aux conséquences sur les femmes victimes de violences, qui hésitent à quitter le domicile lorsqu'elles sont dépendantes de la situation du foyer.

Sur l'égalité femmes-hommes, les crédits sont en très nette augmentation. Les besoins sont énormes, et les périodes de confinement aboutissent à de très fortes sollicitations de nos forces de l'ordre, mais également de nos associations, et créent un besoin, là aussi, d'accompagnement psychologique, qui ne semble pas prévu.

Sur les ARS, je rejoins la remarque de Mme Cohen. Je ne suis pas convaincue que ces moyens supplémentaires attribués aux ARS, pour la gestion du covid, aient leur place dans ce budget. Quid de l'accompagnement, notamment dans le secteur médico-social ?

Mon groupe votera donc contre cette proposition.

Mme Colette Mélot. – *Il faut souligner et saluer les efforts qui ont été faits dans beaucoup de domaines, même s'il reste encore beaucoup à faire. Concernant la prise en charge du handicap, la question posée par Philippe Mouiller est primordiale, et nous espérons avoir une réponse rapidement. Les mesures prises sont tout de même importantes, puisque le montant de l'AAH s'élève désormais à 900 euros par mois, même s'il faut encore encadrer le dispositif, et que l'accompagnement des travailleurs handicapés se développe dans les établissements et services d'aide par le travail, avec la mise en place d'un dispositif de soutien afin de garantir la rémunération de 120 000 employés, en progression de 5 millions d'euros, complété par 15 autres millions d'euros issus du plan de relance. L'objectif est de redescendre sous le palier des 500 000 chômeurs handicapés. En ce qui concerne le handicap, s'il y a beaucoup à faire, il y a donc une prise de conscience, qui permettra d'avancer.*

Le programme 137 concerne l'égalité femmes-hommes et affiche des crédits en augmentation, historique, de 40 % par rapport à 2020. Il est vrai qu'on partait de niveaux très bas. Ce programme s'attache notamment à développer les lieux d'écoute et d'orientation des femmes victimes de violences conjugales sur l'ensemble du territoire. Cela se matérialisera en 2021 par le déploiement d'une plateforme d'écoute 24 heures sur 24 et sept jours sur sept. Nous saluons la hausse des crédits et l'engagement du Gouvernement dans ce programme, qui permet de concrétiser et de prolonger les mesures issues du Grenelle contre les violences conjugales.

Enfin, pour ce qui concerne la lutte contre la pauvreté, le Président de la République avait annoncé une stratégie nationale, dont on voit les frémissements, notamment pour prévenir les sorties sèches de l'aide sociale à l'enfance et favoriser l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RSA. La commission s'est beaucoup investie sur la question de l'insertion, notamment par la voix de Frédérique Puissat et par la proposition de loi relative à l'insertion par l'activité économique. Il faut multiplier les efforts pour favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, en nous appuyant notamment sur les départements, comme nous le savons tous : certains sont d'ores et déjà volontaires pour expérimenter un nouveau dispositif

d'incitation au retour à l'emploi autorisant de façon temporaire le cumul du RSA avec une activité à temps partiel. La proposition de loi déposée par Claude Malhuret pourrait bénéficier à de nombreux départements. J'espère qu'elle pourra être examinée dans les mois qui viennent.

Dans l'ensemble, notre groupe se prononcera favorablement sur les crédits de cette mission. L'amendement sur les MNA aborde un problème réel, auquel il faut proposer des solutions.

Mme Monique Lubin. – *Je suis plus qu'effarée de voir qu'il n'y a quasiment rien, et même rien du tout, dans cette mission, sur la situation et l'emploi des jeunes.*

Mme Frédérique Puissat. – *Cela concerne la mission « Travail et emploi ».*

Mme Monique Lubin. – *Je pense à l'aspect social et à la mise en place d'un dispositif de type RSA. Y a-t-il quelque chose dans ce projet de loi de finances pour aider au moins de manière temporaire, pendant la durée de cette crise, des jeunes de moins de 25 ans qui n'ont pas d'emploi à s'alimenter et subvenir à leurs besoins primaires ? Non. Pourtant, une grande pauvreté est en train de s'installer chez un certain nombre de jeunes de moins de 25 ans, soit qu'ils soient étudiants, soit qu'ils ne soient pas soutenus par leur famille. J'avais cru comprendre, toutefois, que de nouveaux dispositifs allaient être confiés aux missions locales. Cela me semble très important, car il s'agit d'un outil très reconnu.*

Un gros effort est fait en faveur de l'emploi accompagné pour les personnes handicapées. De quel type d'emplois s'agit-il ? Qu'appelle-t-on emploi accompagné ?

Mme Élisabeth Doineau. – *Je suis moi aussi très étonnée, pour ne pas dire plus, du total décalage que je constate, comme le rapporteur. Je parlerais même d'amnésie ! Il aurait été intéressant pour le Gouvernement d'établir ses projets de budget en fonction de la crise sanitaire que nous traversons. Là, on a vraiment le sentiment d'être hors-sol. Il est vrai que le Gouvernement avait anticipé, à travers le plan de lutte contre la pauvreté et la stratégie de protection de l'enfance. Mais c'était compter sans cette crise, qui nous offre sans doute l'opportunité de doubler ces budgets, au minimum ! On voit bien dans les départements qu'il s'agit de deux sujets majeurs, et que les dépenses ont augmenté pendant la crise.*

Pour les MNA, par exemple, pendant le confinement et le déconfinement, nos dépenses ont augmenté, parce qu'il a fallu faire plus de lien entre ces jeunes, et davantage les accompagner pour l'alimentation, le logement et même les tests. Dans la Mayenne, les crédits que nous n'avons pas dépensés pour les assistants familiaux, parce qu'ils ont fait moins de déplacements pendant le confinement, nous les avons tous reportés sur la mission « Mineurs non accompagnés ». Toutes nos dépenses explosent en ce moment, d'ailleurs. La Seine-Saint-Denis est en cessation de paiement, et ce n'est que le début. Les digues ont sauté, et il faudrait absolument que le Gouvernement propose des politiques qui soient vraiment pensées en fonction de la crise que nous traversons.

La baisse du total des crédits, pour moi, n'est pas acceptable. Cela ne prend pas en considération les dépenses importantes des collectivités et des associations, dont les moyens s'amenuisent. Le Gouvernement aurait intérêt à écouter ce qui se passe sur le terrain et à adapter ses propositions de crédits sur des sujets aussi importants : la pauvreté ne va pas diminuer dans notre pays...

M. Laurent Burgoa. – *Le budget consacré par l'État aux MNA diminuerait de 42 millions d'euros, si j'ai bien compris. Une telle décision n'a pu être proposée que par des personnes qui sont hors-sol par rapport à la réalité dans nos départements ! Je voterai avec plaisir l'amendement du rapporteur.*

M. Jean Sol, rapporteur pour avis. – *La suppression de la prise en compte des revenus du conjoint pour l'attribution de l'AAH est demandée depuis plusieurs années par les associations de personnes handicapées, qui considèrent, sans doute à juste titre, que la dépendance financière vis-à-vis du conjoint ne devrait pas s'ajouter à la dépendance due au handicap. Cependant, cette mesure doit être envisagée avec précaution, d'abord en raison de son coût budgétaire : elle représenterait une dépense supplémentaire de 560 millions d'euros par an. Puis, elle ne ferait pas que des gagnants, puisque, selon la DREES, 44 000 ménages seraient perdants et 21 % d'entre eux perdraient le bénéfice de l'AAH. Cela pose enfin une question d'équité, notamment vis-à-vis de nombreuses personnes en situation de handicap qui ne perçoivent pas l'AAH mais un autre minimum social. Une proposition de loi allant dans ce sens a été adoptée en février dernier à l'Assemblée nationale, mais n'a pas encore été examinée au Sénat.*

Le montant de l'AAH est désormais de 902,70 euros. Les crédits de l'AAH sont sans doute assez mal calibrés pour 2021. Il n'y a pas de raison pour qu'ils diminuent. Le transfert de l'AAH à la branche autonomie est envisagé, dans le rapport Vachey, pour 2022. Pour l'instant, nous n'avons pas eu de confirmation sur ce point.

L'acte II annoncé ne modifie pas les grandes lignes de la stratégie initiale de lutte contre la pauvreté. Il est peut-être temps, en effet, de la remettre à plat. L'action consacrée à l'aide alimentaire ne diminue que faiblement, madame Cohen. La baisse résulte de moindres remboursements au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD), du fait d'une meilleure gestion. Sur le terrain, les dépenses d'aide alimentaire vont augmenter.

La question de l'extension du RSA aux jeunes est un enjeu important de la réforme du RUA. Le versement d'une aide exceptionnelle aux jeunes précaires cette année a montré que cela n'était pas impossible.

La baisse du programme 304 résulte du reflux de la prime d'activité, en lien avec la hausse du chômage. Il est vrai qu'un soutien exceptionnel serait attendu pour une année qui s'annonce compliquée, notamment sur le plan social. Sur l'aide alimentaire, il est probable que la situation appellera à d'autres ouvertures de crédits exceptionnels, mais les montants augmentent.

La question des jeunes est délicate. Il est vrai que les étudiants sont exclus de la prime exceptionnelle versée cette année. Quant au plan des « mille jours », la mission prévoit la création d'une application numérique, pour un coût de 2,5 millions d'euros.

Sur l'égalité hommes-femmes, le budget prévoit aussi la création d'un centre de suivi et de prise en charge des auteurs de violences conjugales, ce qui est une nouveauté prévue par le Grenelle des violences conjugales. Sur l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, les départements risquent d'être confrontés à la hausse des demandes, qui sont déjà en augmentation de plus de 9 % en 2020.

Madame Lubin, il existe un RSA jeune actif financé par la mission « Solidarité », qui est trop restrictif et en quasi-extinction. Pour 2020, la mission a financé des aides exceptionnelles aux jeunes, versées en juin et en novembre. On ignore à ce stade si elles seront reconduites en 2021.

L'emploi accompagné peut concerner tout type d'emploi ou de contrat. Il consiste en un accompagnement médico-social, combiné à l'accompagnement dans l'emploi de personnes en situation de handicap. Il faudra veiller, en 2021, à la bonne consommation des crédits.

Sur les MNA, les flux semblent avoir diminué légèrement en 2019, et plus franchement en 2020, du fait du confinement. Mais il s'agit de dépenses durables, que les aides d'État sont bien loin de compenser. Il est regrettable que l'État profite de la mise en place de l'outil d'aide à l'évaluation de la majorité pour diminuer sa participation. Nous resterons vigilants.

Examen des amendements

M. Jean Sol, rapporteur pour avis. – *Mon amendement augmente de 42 millions d'euros les crédits du programme 304, « Inclusion sociale et protection des personnes », afin de maintenir à leur niveau de 2020 les crédits consacrés à la participation de l'État à la prise en charge des MNA. La nécessaire responsabilité de l'État dans la prise en charge d'un phénomène migratoire dont l'incidence sera durable sur la protection de l'enfance justifie d'accroître le montant de sa participation. Or, les crédits demandés dans le projet de loi de finances passent de 162 millions à 120 millions d'euros entre 2020 et 2021. Cette augmentation de crédits de l'action 17, « Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables », du programme 304 est gagée sur une diminution des crédits de l'action 17 au sein du programme 124.*

L'amendement est adopté.

La commission émet un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », ainsi qu'aux articles rattachés, sous réserve de l'adoption de son amendement.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES ET CONTRIBUTION ÉCRITE

- **Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux (UNIOPSS)**

Jérôme Voiturier, directeur général

Manon Jullien, conseillère technique « Lutte contre les exclusions »

- **Fédération des acteurs de la solidarité (FAS)**

Alexis Goursolas, responsable du Service Stratégie et Analyse des politiques

- **Ministère des solidarités et de la santé**

Marine Jeantet, déléguée interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté

- **Assemblée des Départements de France (ADF)**

Jean-Michel Rapinat, directeur des politiques sociales

Marylène Jouvien, conseillère relations avec le Parlement

- **Union nationale des associations de parents, de personnes handicapées mentales et de leurs amis (Unapei)**

Luc Gateau, président

Annelise Garzuel, chargée du plaidoyer national

- **Association des accidentés de la vie (Fnath)**

Sophie Crabette, chargée de mission action revendicative

Karim Felissi, avocat conseil de la FNATH

- **APF France Handicap**

Pascale Ribes, administratrice au conseil d'administration, secrétaire d'APF France handicap

Carole Saleres, conseillère nationale Travail, emploi, formation et ressources

- **Caisse nationale des allocations familiales**

Vincent Mazauric, directeur général

Patricia Chantin, directrice adjointe de cabinet, responsable des relations parlementaires et institutionnelles

- **Direction générale de la cohésion sociale (DGCS)**

Virginie Lasserre, directrice générale

Denis Darnand, adjoint au sous-directeur Inclusion sociale, insertion et lutte contre la pauvreté

Jean-François Meira, adjoint au sous-directeur Enfance et famille

Jean Dhérot, adjoint au chef de bureau des minima sociaux

- **Contribution écrite**

Nexem