

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2024

MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION
ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Avis

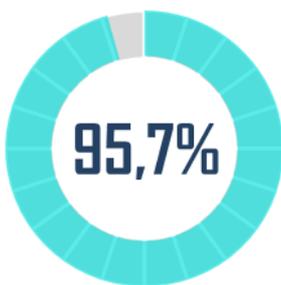


La commission des affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances (PLF) pour 2024, à nouveau marqués par la revalorisation des prestations sociales et de l'aide alimentaire pour faire face à l'inflation. Elle a également émis un avis favorable à l'adoption des articles 64 et 65 rattachés à la mission. Elle a enfin proposé l'adoption d'un amendement de crédits relatif au financement de postes de mandataires judiciaires à la protection des majeurs (MJPM).



1. UNE MISSION QUI VOIT À NOUVEAU LA SOLIDARITÉ MISE AU DÉFI DE L'INFLATION

A. DES DÉPENSES DYNAMIQUES DU FAIT DES REVALORISATIONS SUCCESSIVES DE PRESTATIONS



de dépenses
d'interventions



de dépenses
fiscales

Portant les crédits alloués aux politiques publiques destinées à lutter contre la pauvreté, à la réduction des inégalités et à la protection des personnes vulnérables, la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est naturellement destinée à jouer un **rôle d'amortisseur social lors des crises**. Cela se traduit par une part très majoritaire de dépenses d'intervention, qui cumulent 95,7 % des crédits de la mission.

Pour 2024, les crédits demandés s'élèvent à 30,85 milliards d'euros, en hausse de 4,64 %

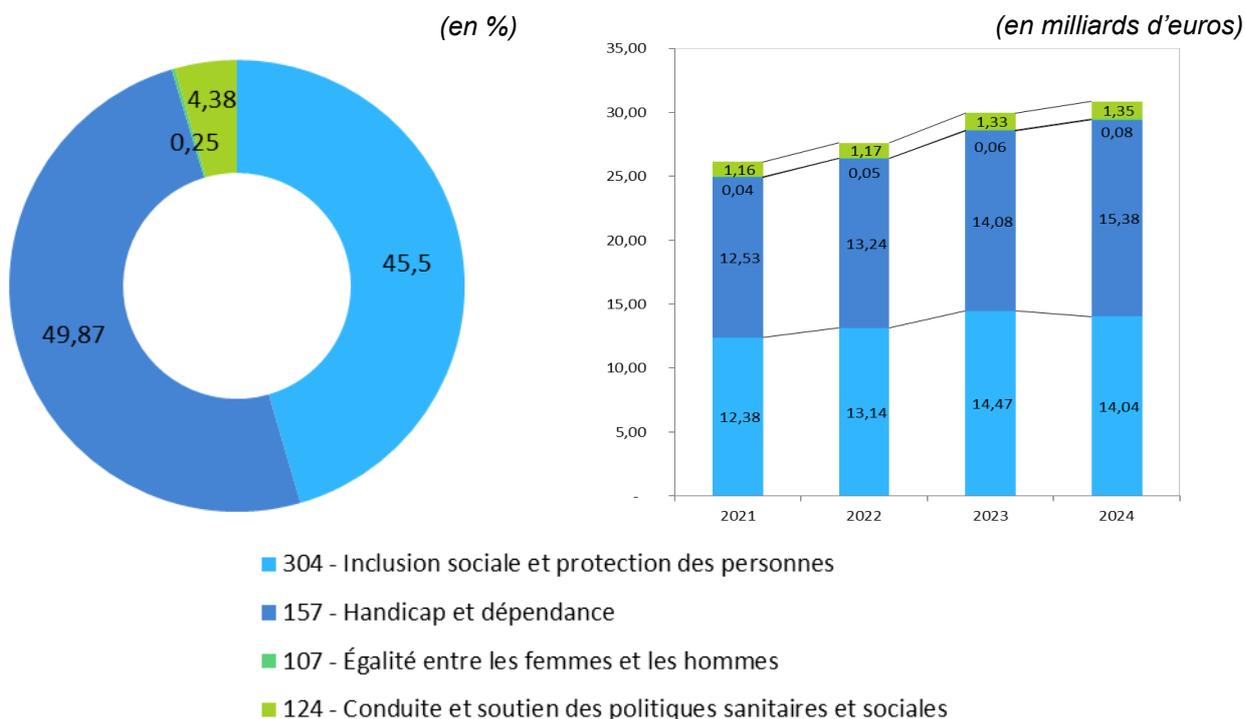
par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2023. À elle seule, cette mission représente 6,28 % des crédits de paiement du budget général proposé dans le PLF. Par ailleurs les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à 12,27 milliards d'euros, soit 39,8 % du montant total des dépenses budgétaires de la mission.

La mission comprend quatre programmes, dont la charge budgétaire est principalement constituée de **la prime d'activité, soit 10,46 milliards d'euros** financés par le programme « Inclusion sociale et protection des personnes », **et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH, 13,7 milliards d'euros)** inscrite sur le programme « Handicap et dépendance ». À elles seules, ces deux prestations **représentent 78,5 % des crédits de la mission**.

Le programme « Égalité entre les femmes et les hommes », qui représente 0,25 % des crédits de la mission, prévoit notamment la **création d'une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales**.

Enfin, le programme « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », doté de 1,35 milliard d'euros, finance l'ensemble des emplois et moyens de fonctionnement des ministères des solidarités et de la santé, ainsi que la subvention pour charge de service public versée aux agences régionales de santé (ARS).

Répartition et évolution des crédits entre les programmes de la mission



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

La progression des crédits de la mission, particulièrement dynamique puisque leur hausse de 4,64 % est à replacer dans le contexte d'une contraction de 3,6 % du budget général de l'État, s'explique par différents facteurs :

- **le maintien d'un haut niveau d'inflation**, qui nécessite des mesures gouvernementales d'aide pour les ménages les plus précaires. Il s'agit principalement de la revalorisation des allocations (AAH, prime d'activité, RSA recentralisé), ainsi que de l'augmentation des crédits dédiés à l'aide alimentaire ;

- **une évolution tendancielle des dépenses de guichet de la mission**, qui tient à la fois à l'augmentation des bénéficiaires de l'AAH et au dynamisme du marché du travail qui augmente mécaniquement le recours à la prime d'activité ;

- **de nouvelles dépenses pérennes**, avec la **création d'une allocation universelle pour les violences faites aux femmes (+ 13 millions d'euros)** ;

- **des mesures de périmètre et de transfert**, notamment concernant les moyens dédiés aux prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap auparavant financés par le programme 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables ».

L'augmentation faciale des moyens de la mission (+ 4,64 %) est à remettre en perspective avec le niveau de l'inflation : hors revalorisations légales de l'AAH et de la prime d'activité, les crédits de la mission n'augmentent que de 0,9 %.

B. UN SCHÉMA D'EMPLOI EN HAUSSE, EN DÉPIT DE DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE RECRUTEMENT

Le programme 124, qui regroupe les moyens de fonctionnement et la masse salariale des ministères sociaux, voit sa dotation s'établir à **1,35 milliard d'euros en 2024 (+ 0,97 %)**. Cette augmentation s'explique en partie par le schéma d'emploi positif prévu pour l'année, avec **+ 68 ETPT supplémentaires, majoritairement dans les services déconcentrés**. Parallèlement **les agences régionales de santé voient leur subvention pour compensation de service public (SCSP) augmenter**, également pour partie afin de financer de nouveaux recrutements dans les domaines de l'autonomie et du handicap.

Le rapporteur salue ces créations de postes dans des secteurs qui voient leur activité augmenter tendanciellement, mais émet un **point de vigilance quant à leur réalité et à leur pérennité du fait du déficit d'attractivité dont souffre la sphère sociale**.

2. INCLUSION SOCIALE : UNE HAUSSE DES CRÉDITS POUR RÉPONDRE À L'URGENCE SOCIALE, QUI RESTE À TRADUIRE DANS LES TERRITOIRES

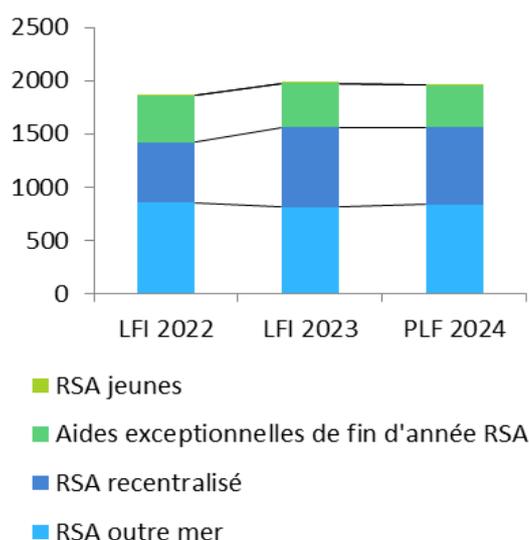
A. PRIME D'ACTIVITÉ ET RSA : DES DÉPENSES INCERTAINES COMPTE TENU DE L'INFLATION ET DES EFFETS BUDGÉTAIRES DES RÉFORMES ENTAMÉES

Le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité a sensiblement augmenté depuis la fin de la crise sanitaire sous l'effet mécanique de la reprise économique, **atteignant 4,61 millions de foyers en 2023**. Les montants ouverts en LFI pour 2024 à hauteur de **10,46 milliards d'euros conduisent à une baisse de 0,41 % par rapport à 2023**. Compte tenu de l'inflation persistante et de la revalorisation légale attendue en avril 2024, cette légère diminution des crédits est de nature à mettre en doute la fiabilité de la budgétisation.

Parallèlement, **les dépenses de RSA restent globalement stables (- 0,81 %) :**

- dans le cadre du transfert de la compétence RSA en outre-mer¹ et de l'expérimentation ouverte en 2022² pour les départements de Seine-Saint-Denis, de l'Ariège et des Pyrénées-Orientales, **elles représentent respectivement 834 millions d'euros en outre-mer et 724 millions en métropole**. Ces estimations de dépense prennent en compte la revalorisation annoncée de 4,6 % en avril 2024 ;

- en lien avec **l'aide exceptionnelle de fin d'année, dont les 448 millions d'euros de crédits concernent près de 90 % des bénéficiaires du RSA**.



¹ Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 et Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

² Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

L'année 2024 doit par ailleurs permettre de déployer **plusieurs réformes concernant les dépenses en question, dont l'impact budgétaire reste encore à préciser**. Il s'agit notamment du projet de loi pour le plein emploi, qui rénove le contrat d'engagement des bénéficiaires du RSA, avec des effets budgétaires incertains sur le taux de non-recours et sur le financement effectif des quinze heures d'activités hebdomadaire. Parallèlement, la montée en charge de la réforme du prélèvement à la source, déjà plusieurs fois reportée, est de nature à sensiblement augmenter les dépenses du programme en allocations.

B. PROTECTION JURIDIQUE DES MAJEURS ET DES MINEURS EN DANGER : MIEUX SOUTENIR LES ACTEURS POUR ÉVITER LA MALTRAITANCE

- La mission consacre **857 millions d'euros à la protection juridique des majeurs en 2024**, avec une **hausse de 3,87 % pour assurer le financement des services de mandataires**, des mandataires individuels et d'action d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF). Cette hausse est le fruit d'un **effet prix lié aux revalorisations salariales (+ 2,8 %)** et de **l'augmentation tendancielle du nombre de mesures prononcées par la justice** du fait du vieillissement de la population.

Pour répondre à l'augmentation tendancielle de cette activité, qui aboutit à ce qu'un mandataire exerce en moyenne 56,4 mesures contre un niveau optimal évalué à 45 mesures par les acteurs du secteur, c'est une trajectoire pérenne d'augmentation qui est nécessaire afin d'éviter toute forme de maltraitance institutionnelle. **Le rapporteur propose donc de reconduire la création de 200 postes, votée par le Sénat l'an dernier, en abondant cette action de 11 millions d'euros.**



mesures de protection exercées par mandataires

- Les crédits consacrés à la protection et à l'accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables connaissent pour leur part **une baisse de 5,92 %**, et s'établissent à **311 millions d'euros**.

Concernant la seule **compensation aux départements des frais relatifs à la mise à l'abri et à l'évaluation de la minorité des mineurs non accompagnés (MNA)**, les crédits prévus de 67,7 millions d'euros **actent un retrait de 22,1 millions d'euros**. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS) justifie notamment cette diminution par **l'impact du projet de loi immigration sur les flux de MNA, estimé à - 7,1 millions d'euros**. Cette diminution semble pour le moins optimiste, et risque *in fine* de mettre en difficulté la trésorerie des départements.

L'obligation pour les départements, prévue par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, introduite par le Sénat, **d'accompagner les jeunes majeurs de moins de 21 ans sortant de l'ASE est compensée par un abondement de 50 millions d'euros en faveur des collectivités en 2024**. Ce montant paraît déconnecté de la charge réelle, puisque des crédits équivalents ont été proposés lors de la dernière loi de finances, alors qu'entre-temps **les départements constatent une augmentation de 15 % de cette dépense**.

Le manque de moyens alloués aux services mettant en œuvre la protection des personnes, majeures comme mineures, risque de mettre en difficulté la trésorerie des collectivités territoriales et des associations concernées, voire de conduire à des situations de maltraitements institutionnelles.

C. DE LA STRATÉGIE PAUVRETÉ AU PACTE DES SOLIDARITÉS : DES ANNONCES NATIONALES AMBITIEUSES, QUI RESTENT À CONCRÉTISER DANS LES TERRITOIRES

• La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté (2018-2022) arrivant à son terme, le « **Pacte des solidarités** » a été dévoilé en septembre par la Première ministre afin d'en prendre le relai. **Doté de 260 millions d'euros sur le périmètre de la mission** – dont les 70 millions du programme « Mieux manger pour tous » – ce pacte comporte 25 mesures réparties sur quatre axes thématiques :

- « **Prévenir la pauvreté et lutter contre les inégalités dès l'enfance** » : axe qui recouvre en partie les actions menées dans le cadre de la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, dont les crédits n'ont en conséquence pas été reconduits ;

- « **Amplifier la politique d'accès à l'emploi pour tous** » : axe qui s'inscrit dans la logique de la levée des freins périphériques à l'emploi, développée dans le cadre de la loi pour le plein emploi enrichie par le Sénat ;

- « **Lutter contre la grande exclusion grâce à l'accès aux droits** » : axe qui concerne essentiellement le déploiement opérationnel de la solidarité à la source pour lutter contre le non-recours ;

- « **Construire une transition écologique solidaire** » : axe qui vise notamment à lutter contre les dépenses contraintes en matière de logement, de mobilité, d'eau et d'énergie.

• S'il a pu être reproché à **l'ancienne stratégie nationale d'être peu lisible du fait de son périmètre qui a évolué** – initialement dédiée à la jeunesse, elle a été élargie à tous les publics du fait de la crise sanitaire – cette remarque est **également valable pour le Pacte des solidarités**. La DGCS indique ainsi qu'il permettra d'augmenter de 50 % les crédits dédiés à la lutte contre la pauvreté d'ici 2027. Or il est extrêmement difficile de retracer la nature de ces financements, dont une partie substantielle consiste en un fléchage de dépenses identiques auparavant abritées par d'autres actions. L'éclatement du financement de ce pacte entre plusieurs missions contribue à en amoindrir la lisibilité pour le Parlement comme pour les acteurs concernés.

En revanche, le rapporteur se félicite que le Pacte des solidarités prévoit de poursuivre et d'amplifier la pratique de contractualisation avec les collectivités territoriale pour lutter contre les pauvretés.

Il s'agit notamment, dans le cas des départements, des **contrats d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpaé)** qui, selon la DGCS, ne comporteront plus de mesures obligatoires, mais verront leurs actions déterminées à la suite d'un travail commun de diagnostic territorial.



des crédits du Pacte sont destinés à la contractualisation avec les collectivités

D. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE AUGMENTATION DES CRÉDITS ENCORE INSUFFISANTE POUR RÉPONDRE À LA CRISE INFLATIONNISTE

Les crédits consacrés à l'aide alimentaire se voient portés à 142 millions d'euros, actant une augmentation de 20,6 % de la dépense, qui ne répond pourtant qu'imparfaitement aux besoins et à la situation rencontrés par les banques alimentaires.

Face au maintien d'une inflation élevée sur les denrées alimentaires (+ 13,7 % en 2023), les banques alimentaires sont touchées par un effet ciseaux :

- **une augmentation des files actives** : les Restos du cœur ont ainsi vu une augmentation de 25 % du nombre de leurs demandeurs. Cet accroissement des besoins de l'aide alimentaire se double de l'apparition de nouveaux publics qui n'étaient que peu concernés par ce phénomène jusque-là, notamment de personnes en situation d'emploi stable ;

- **des difficultés croissantes d'approvisionnement** : l'augmentation du coût des denrées alimentaires met en danger le financement des associations proportionnellement à la part que représentent les achats dans les denrées qu'ils distribuent. Parallèlement, si les dons des particuliers se sont maintenus, ceux en provenance de la grande distribution se tarissent pour les mêmes raisons.



de personnes accueillies par les banques alimentaires depuis 2020



des personnes ayant recours à l'aide alimentaire ont un CDI

Cette conjoncture particulière met en danger les banques alimentaires, ainsi que leurs bénéficiaires, ce dont témoigne la campagne médiatisée d'appel aux dons des Restos du cœur.

Compte tenu des retours des associations et des auditions menées, le rapporteur considère que l'effort réalisé sur cette mission n'est pas suffisant pour assurer la pérennité de ces actions.

Cependant, afin d'assurer une aide la plus rapide possible aux associations concernées, le rapporteur estime préférable qu'une dotation supplémentaire de 30 millions d'euros trouve sa place dans le projet de loi finances de fin de gestion plutôt que dans le PLF. À ce titre, il salue les efforts des rapporteurs du texte de la commission des finances.

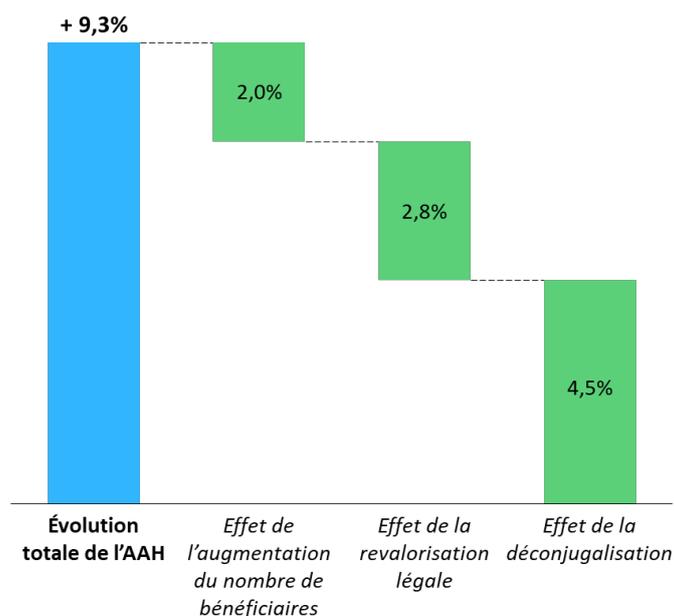
3. HANDICAP ET DÉPENDANCE : UNE ANNÉE BUDGÉTAIRE PLACÉE SOUS LE SIGNE DE LA DÉCONJUGALISATION DE L'AAH

A. LA DÉCONJUGALISATION, UNE MESURE ATTENDUE QUI NE DOIT PAS METTRE FIN AUX RÉFLEXIONS CONCERNANT L'AAH

Les **crédits dédiés au versement de l'AAH** représentent **13,7 milliards d'euros pour 2024**, ce qui marque une **augmentation sensible de 9,3 %**. Cette dépense est dynamique par nature (+ 44 % depuis 2018) du fait de l'augmentation des bénéficiaires et des revalorisations exceptionnelles (2018, 2019 et 2022) et légales (1^{er} avril de chaque année pour prendre en compte l'inflation).

Cependant la hausse constatée des crédits pour l'année 2024 prend également en compte la mesure de **déconjugalisation de l'AAH, entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2023, dont le coût en année pleine est évalué à 500 millions d'euros**. Mise en place par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, la déconjugalisation de l'AAH était une mesure attendue par les personnes en situation de handicap, qui consiste à exclure les ressources du conjoint de la base ressource utilisée pour le calcul du montant de l'allocation. Son entrée en vigueur **devrait permettre à 40 000 bénéficiaires en couple de voir leur allocation augmenter** et à **80 000 nouvelles personnes de bénéficier de l'AAH**.

Décomposition des facteurs d'augmentations de la dépense liée à l'AAH en 2024



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Un point d'attention doit demeurer quant à la conjugalisation des allocations des adultes en situation de handicap. En effet, la déconjugalisation de l'AAH risque d'entraîner des **décrochements de revenus dans les parcours de vie de certains bénéficiaires**, notamment pour ceux qui bénéficieront de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), qui elle n'est pas déconjugalisée.

Les articles additionnels rattachés à la mission

Deux amendements portant articles additionnels introduits par amendements lors de la discussion du PLF pour 2024 à l'Assemblée nationale ont été retenus par le Gouvernement dans le texte sur lequel il a engagé sa responsabilité, et rattachés à la mission « Solidarité, insertion et égalités des chances » :

- **L'article 64** vise à permettre aux bénéficiaires de l'AAH de continuer à percevoir leur allocation s'ils décident de poursuivre leur activité après leur âge d'ouverture des droits à la retraite ;
- **L'article 65** prévoit le maintien, pour les bénéficiaires de l'AAH qui perdraient le bénéfice de cette allocation à la suite de la revalorisation de leur pension du fait de la réforme des retraites, des prestations liées à l'AAH que sont la majoration pour la vie autonome (MVA) et le complément de ressources (CR).

Le rapporteur émet un avis favorable à l'adoption de ces articles qui permettent de tirer les conséquences de la réforme des retraites.

B. UN RAPPROCHEMENT DES TRAVAILLEURS ACCOMPAGNÉS AVEC LES SALARIÉS DU MILIEU ORDINAIRE QUI REND URGENTE LA REDÉFINITION DU MODÈLE DE FINANCEMENT DES ÉSAT

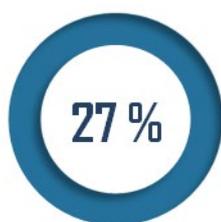
Le programme « Handicap et dépendance » contribue également à **soutenir les établissements et services d'accompagnement par le travail (Ésat) à hauteur de 1,61 milliard d'euros en 2023**, en leur versant une **garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) pour près de 120 000 travailleurs handicapés**.

Le plan de transformation des Ésat lancé en 2021 est arrivé à son terme, mais différentes mesures ont été adoptées dans sa continuité à l'occasion du **projet de loi pour le plein emploi**. Ces **dispositions renforcent les droits sociaux des travailleurs en Ésat et les font converger vers ceux reconnus aux salariés par le code du travail** :

- reconnaissance des droits collectifs fondamentaux (droit syndical, droit de grève, droit d'alerte et de retrait) ;
- renforcement de l'association aux travaux du comité social et économique ;
- prise en charge des frais de transports domicile-travail ;
- extension du bénéfice des titres restaurants et des chèques vacances ;
- bénéfice d'une complémentaire santé.

Le rapporteur partage le souci d'une convergence des droits des travailleurs handicapés bénéficiant d'un accompagnement par le travail avec ceux des travailleurs en milieu ordinaire.

Il souligne cependant que les conséquences de ces nouveaux droits des travailleurs handicapés sur la trésorerie des Ésat sont réelles, et qu'il est urgent d'en repenser le modèle de financement, ce d'autant que des réflexions sont en cours sur l'augmentation de la rémunération des travailleurs des Ésat.



des ÉSAT sont en déficit



Coût de la mise en place d'une complémentaire santé pour les travailleurs handicapés dans les Ésat

4. ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : L'AIDE UNIVERSELLE D'URGENCE POUR LES PERSONNES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES, ADOPTÉE À L'INITIATIVE DU SÉNAT, SE CONCRÉTISE EN 2024

Les crédits du programme « Égalité entre les femmes et les hommes » représentent **76 millions d'euros, en hausse de 16,26 % par rapport à 2023**. Cette hausse est à relativiser dans la mesure où, à périmètre égal, c'est-à-dire **sans la création de l'aide aux victimes de violences conjugales, les crédits seraient en baisse de 3,65 %**.

Issue d'une proposition initiale du Sénat, la loi n° 2023-140 du 28 février 2023 crée une **aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales**. Cette aide d'urgence octroyée aux victimes de violences commises par le conjoint, le partenaire pacsé ou le concubin doit permettre une mise à l'abri, mais également assurer que les violences économiques ne font pas obstacle à un projet de séparation. Universelle, elle prend la forme, selon la situation financière et sociale de la victime et de la présence d'enfants, d'un **prêt sans intérêt ou d'une aide financière sans contrepartie**.

Cette aide **doit entrer en vigueur d'ici la fin de l'année 2023**, et les textes d'application sont attendus pour le 1^{er} décembre selon la DGCS. Ils doivent notamment préciser les obligations d'information relevant des services de police, la manière dont le versement doit intervenir dans les trois ou cinq jours ouvrés, et l'articulation qu'elle connaît avec les droits à l'allocation du revenu de solidarité active (RSA).



victimes de violences conjugales pourront bénéficier de l'aide nouvellement créée en 2024

Les **crédits consacrés à cette nouvelle aide représentent 13 millions d'euros**, estimation qui devra être réévaluée une fois les premiers retours d'expérience acquis, de même que le déploiement opérationnel au sein des CAF devra faire l'objet d'une vigilance particulière compte tenu de la nouveauté du dispositif.

Le rapporteur se félicite également que les associations œuvrant pour l'égalité femmes-hommes aient été finalement entendues par le Gouvernement concernant le soutien aux actions de communication institutionnelles sur ce sujet, action qui voyait initialement ses crédits diminuer de moitié pour atteindre 600 000 euros.

Le rétablissement de l'enveloppe prévue en 2023 pour les actions de communication institutionnelle était d'autant plus important l'année des jeux Olympiques de Paris 2024 compte tenu des risques accrus de violences sexuelles et sexistes – mais aussi de traite des personnes – qui existent lors de tels évènements.

Réunie le mercredi 22 novembre 2023 sous la présidence de Philippe Mouiller, la commission des affaires sociales a examiné le rapport pour avis de Laurent Burgoa sur les crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances pour 2024.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission, ainsi qu'aux articles 64 et 65 qui lui sont rattachés, sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à garantir le financement de postes de mandataires judiciaires à la protection des majeurs.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Laurent Burgoa
Sénateur (LR) du Gard
Rapporteur pour avis

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2024.html>

