

... le projet de loi de finances pour 2024

MISSION « SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES »

MM. Arnaud Bazin (Sénateur du Val-d'Oise) et Éric Bocquet (Sénateur du Nord), rapporteurs spéciaux.

La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles. Elle finance notamment la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

1. UNE MISSION TRÈS SOLlicitÉE, DONT LA TRAJECTOIRE À VENIR SERA DÉPENDANTE D'ALÉAS CONJONCTURELS

Les crédits demandés au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » pour 2023 s'élèvent à **30,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**. Plus des trois quarts de ce total est consacré respectivement au financement de la **prime d'activité (10,5 milliards d'euros)** et de **l'AAH (13,7 milliards d'euros)**.

La mission est marquée par la mise en œuvre, au 1^{er} octobre, de la « **déconjugalisation** » de l'AAH. Pour mémoire, cette mesure implique d'exclure les revenus du conjoint des ressources prises en compte pour déterminer l'éligibilité et le cas échéant le montant de l'AAH. La déconjugalisation devrait permettre à 40 000 bénéficiaires en couple de voir le montant de leur allocation augmenter, de manière très variable et en moyenne de 320 euros par mois. Elle permet également à 80 000 nouvelles personnes de bénéficier effectivement de l'allocation, alors qu'elles en étaient antérieurement exclues. **Le coût de la mesure a été évalué par la CNAF à 83,3 millions d'euros en 2023, et 500 millions d'euros par an à partir de 2024.**

Principaux chiffres relatifs à la déconjugalisation de l'AAH

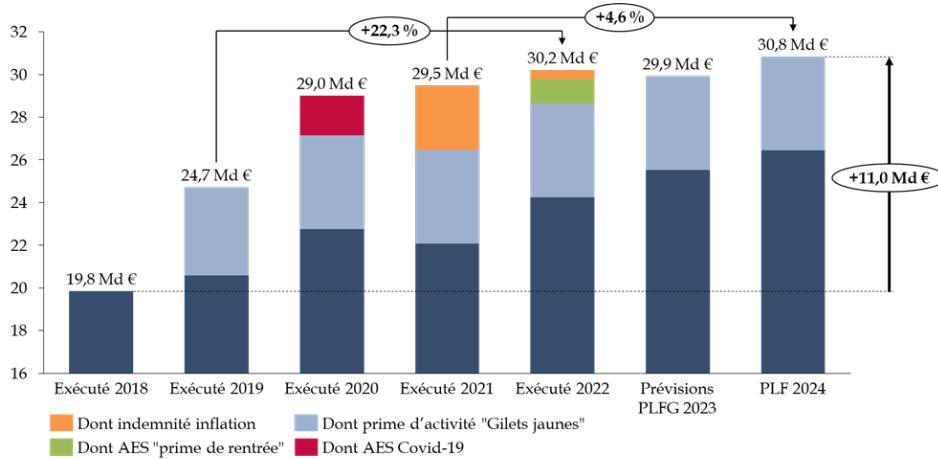


Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de l'administration au questionnaire des rapporteurs

Les crédits de la mission se caractérisent par une dynamique importante sur la période récente, liée à sa mobilisation face aux crises. Cette situation s'est traduite, ces dernières années, par l'augmentation pérenne de la **prime d'activité** décidée en réponse à l'urgence sociale exprimée par le mouvement des « **gilets jaunes** » (+ 4,4 milliards d'euros annuels), par le versement d'**aides exceptionnelles de solidarité (AES)** en 2020 dans le contexte de la **crise sanitaire** (1,9 milliard d'euros), et par l'**indemnité inflation** (3,2 milliards d'euros) et l'**aide exceptionnelle de rentrée** (1,2 milliard d'euros) visant à aider les ménages modestes à faire face à la hausse des prix.

Évolution des crédits de la mission à périmètre courant entre 2018 et 2024 (CP)

(en milliards d'euros)



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

L'Assemblée nationale a également ouvert, dans le cadre du projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, **près de 100 millions d'euros de crédits** à destination des associations d'aide alimentaire et des familles monoparentales précaires.

Enfin, il convient de rappeler que **le projet de loi de programmation des finances publiques prévoit une évolution de 5 % en euros constants pour les crédits de la mission**. L'expérience des derniers exercices invite à la prudence quant au respect de cette trajectoire, au vu des nombreuses incertitudes qui entourent l'évolution de la situation économique et sociale. Un regard rétrospectif montre que l'évolution des crédits de la mission peut être très dynamique dans les périodes troublées (+ 22,3 % en euros courants entre 2019 et 2022). **La réalisation de la trajectoire prévue dépendra donc largement de facteurs exogènes.**

2. TROIS POINTS DE VIGILANCE POUR 2024 : LA CONTRACTUALISATION AVEC LES COLLECTIVITÉS, L'AIDE ALIMENTAIRE ET LE LANCEMENT DE L'AIDE UNIVERSELLE D'URGENCE POUR LES VICTIMES DE VIOLENCES

A. LE « PACTE DES SOLIDARITÉS » : UN PARTENARIAT ÉTAT-DÉPARTEMENTS RENOUVELÉ ?

La Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté engagée depuis 2018 a, selon l'Association des Départements de France (ADF), impulsé une nouvelle démarche partenariale au plan national, régional et départemental. **Le Pacte des solidarités qui en prend aujourd'hui le relai entend approfondir la dynamique d'investissement social impulsée depuis cinq ans**. Dans ce cadre, l'État prévoit de poursuivre la pratique de contractualisation avec les collectivités territoriales, et notamment les départements, *via* des **contrats d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (Calpae)**.

Principaux chiffres relatifs au Pacte des Solidarités



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses de l'administration au questionnaire des rapporteurs

Lors de leur rapport sur le PLF 2023, les rapporteurs spéciaux avaient proposé trois principes directeurs à appliquer à une éventuelle nouvelle génération de contrats : **1) mieux anticiper et concerter ; 2) assouplir la gestion des contrats et respecter l'initiative locale et 3) simplifier le paysage contractuel.**

À ce titre, il est satisfaisant que l'administration ait souhaité tirer les enseignements des précédentes conventions et que la nouvelle **nouvelle génération de contrats prévue, à travers les « pactes locaux des solidarités »**, ne prévoit aucune mesure obligatoire, les actions à déployer étant déterminées à la suite d'un diagnostic territorial pour identifier les besoins prioritaires du territoire concerné.

Il est également heureux que les pactes locaux des solidarités soient à l'avenir conclus pour une durée de 4 ans, sur la période 2024-2027, avec un **engagement financier pluriannuel**. Toutefois, **les indicateurs paraissent toujours aussi nombreux et peu concertés**, à rebours de leurs recommandations de l'année dernière.

B. L'AIDE ALIMENTAIRE : UNE SITUATION CRITIQUE, UN SOUTIEN NÉCESSAIRE

Si les rapporteurs spéciaux ne peuvent que se féliciter de l'important effort national et européen dans le cadre du FSE + annoncé en faveur de l'aide alimentaire pour la programmation 2022-2027, force est de constater que **la dotation annuelle diminuerait, en termes réels, de 12 % à l'horizon 2027 du fait de l'inflation**, réduisant donc d'autant les quantités de denrées pouvant être achetées.

La situation des associations est toutefois inquiétante. En effet, l'augmentation de l'insécurité alimentaire, principalement due au renchérissement du coût de la vie durant **la crise inflationniste**, **place les associations d'aide alimentaire dans une situation qu'elles qualifient parfois « d'équation insoluble »**, du fait de trois facteurs. D'une part, un **accroissement des besoins en matière d'aide alimentaire** : les Restos du Cœur ont ainsi connu une hausse de 25 % des demandeurs. D'autre part, **la hausse continue du coût des denrées** : avec l'inflation, le budget d'achats des Restos du Cœur a ainsi été multiplié par deux entre 2023 et 2024. Enfin, la **baisse des dons**, principalement des dons de denrées en provenance de la grande distribution.



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses des associations entendues

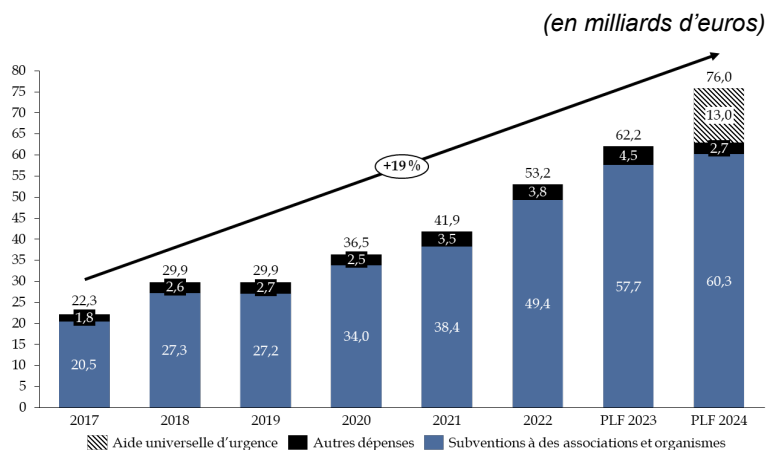
Or, la hausse des crédits dédiés à l'aide alimentaire est insuffisante. Elle est en effet principalement due à l'augmentation de la prise en charge par l'État des refus d'apurement à FranceAgriMer et de l'accroissement des moyens du programme « **Mieux manger pour tous** ». Si ce programme constitue une initiative positive pour transformer structurellement et sur le long-terme l'offre d'aide alimentaire, elle est inadaptée pour répondre à l'urgence, ne serait-ce que parce que les produits locaux sont chers.

Des montants plus conséquents doivent être alloués à l'aide alimentaire afin d'aider les associations à résoudre leurs sérieuses difficultés conjoncturelles.

C. LA POLITIQUE EN FAVEUR DES DROITS DES FEMMES : LA PRINCIPALE AVANCÉE DUE À UNE INITIATIVE SÉNATORIALE

Les crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » s'élèvent à 76,0 millions d'euros en AE et en CP, soit une augmentation de 22,8 % en AE et 16,26 % en CP par rapport à la LFI pour 2023.

Évolution des crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » entre 2017 et 2024



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

L'augmentation des crédits constatée à périmètre courant sur un an est **presque entièrement absorbée par la mise en œuvre d'une initiative sénatoriale de notre collègue Valérie Létard : l'aide exceptionnelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales**. Il s'agit de la création d'une aide financière rapidement versée, donnant également droit à des prestations annexes et à un accompagnement social, et dont **le remboursement peut, le cas échéant, être acquitté par le conjoint violent** à l'issue de la procédure judiciaire. Elle s'inspire directement d'expérimentations menée dans nos territoires, en particulier dans le département du Nord.

Si cette initiative doit être saluée, il convient de rester vigilant quant à sa mise en œuvre par le Gouvernement. Les associations de lutte contre les violences faites aux femmes ont relevé que **le montant budgété – 13 millions d'euros – risquait de n'être pas suffisant** pour assurer une appropriation large de cette aide par les victimes.

Réunie le mardi 14 novembre 2023, sous la présidence de M. Claude Raynal, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption, sans modification, des crédits de la mission. Elle a également décidé de proposer d'adopter les articles 64 et 65 sans modification.



Arnaud BAZIN
Rapporteur spécial
Sénateur (Les Républicains)
du Val d'Oise



Éric BOCQUET
Rapporteur spécial
Sénateur (Communiste
républicain citoyen et
écologiste-Kanaky) du Nord

Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28