

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2025

MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION
ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Avis

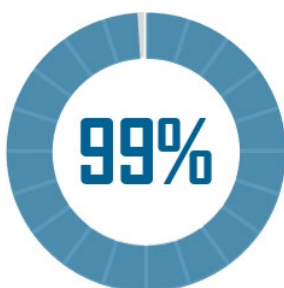


La commission des affaires sociales a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du projet de loi de finances (PLF) pour 2025. Cette mission se distingue, dans un contexte budgétaire contraint, par un soutien renouvelé des dépenses en faveur de la solidarité.

Elle a également proposé l'adoption d'un amendement de crédits relatif au financement des établissements et services d'accompagnement par le travail afin de compenser le financement de la complémentaire santé des travailleurs en situation de handicap.

1. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE LA SOLIDARITÉ ET DE L'INCLUSION
FONT L'OBJET D'UN EFFORT SOUTENU DANS UN CONTEXTE
BUDGÉTAIRE CONTRAINTA. DES DÉPENSES DYNAMIQUES DU FAIT DES REVALORISATIONS SUCCESSIVES
DE PRESTATIONS

de crédits
de paiement



de dépenses
d'intervention

Pour 2025, les crédits de paiement demandés s'élèvent à 30,37 milliards d'euros – contre 30,38 milliards en autorisations d'engagement – ce qui représente une hausse à périmètre constant de 2,13 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2024. Cette appréciation des crédits, qui correspond globalement à l'inflation, marque un effort particulier dans un contexte budgétaire contraint.



Cette mission **totalise 5,86 % des crédits de paiement du budget général proposé dans le PLF**, et les dépenses fiscales qui y sont rattachées de façon principale sont évaluées à 12,85 milliards d'euros, soit 42,33 % du montant total des dépenses budgétaires de la mission.

Rassemblant les crédits destinés à financer les politiques publiques visant à lutter contre la pauvreté, à défendre et inclure les personnes vulnérables et à renforcer l'égalité des droits, **la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » est désormais quasi intégralement constituée de dépenses d'intervention** – qui représentent 99,94 % des crédits de la mission. Cela explique également **un taux d'exécution des crédits de 101,73 % en 2023**, permis par l'ouverture de crédits supplémentaires par la loi de finances de fin de gestion de 2023.

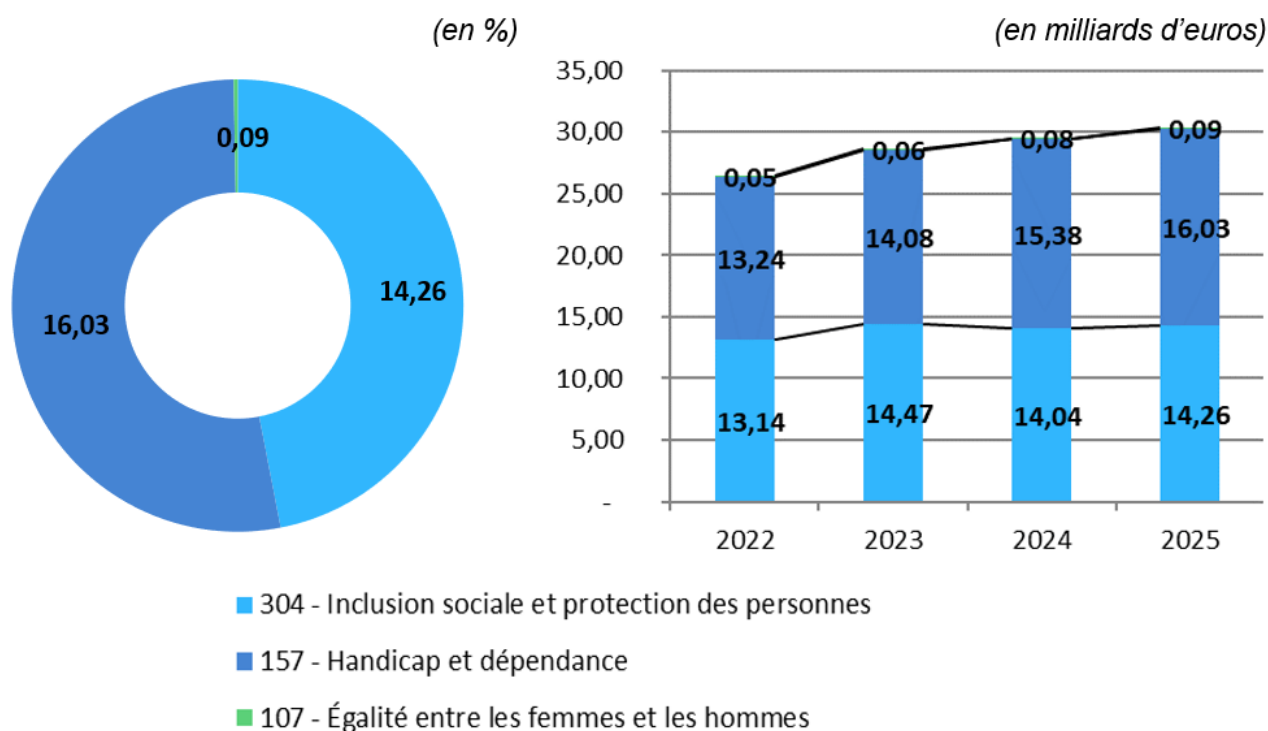
B. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION ÉVOLUE À LA FAVEUR DU REGROUPEMENT DES PROGRAMMES DE SOUTIEN DES MINISTÈRES SOCIAUX

La mission voit son périmètre changer, puisque **le programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales », doté de 1,35 milliard d'euros en LFI 2024, a été fusionné au sein du programme 155 « Soutien des ministères sociaux » de la mission « Travail, emploi et administration des ministères sociaux ».**

Les crédits sont donc répartis entre trois 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 plus de 81 % des crédits de la mission.**

Le programme « Égalité entre les femmes et les hommes », qui finance notamment l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales, ne **représente que 0,28 % des crédits de la mission.** Il ne totalise cependant pas l'ensemble des dépenses en faveur des droits des femmes, qui sont disséminées entre plusieurs missions, et se voient retracées au sein du document de politique transversale « Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ». Ce document retrace près de 5,78 milliards d'euros de dépenses du budget général de l'État y concourant.

Répartition et évolution des crédits entre les programmes de la mission



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Après une hausse marquée en 2024 à la faveur de l'inflation (+ 4,64 %), les crédits de la mission retrouvent leur progression tendancielle. Cette stabilité apparente est en réalité le fait de compensations internes :

- **une baisse des dépenses liés à la prime d'activité (- 154 millions d'euros)**, qui tient à la fois à la stagnation du nombre de bénéficiaires et à la diminution du risque d'indus permise par le déploiement du pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources ;

- **la mise en place d'un accompagnement financier des autorités organisatrices du service public de la petite enfance (SPPE) pour l'accueil du jeune enfant dans le cadre de la réforme issue de la loi du 18/12/2023 pour le plein emploi (+ 86 millions d'euros) ;**

- **le financement de la montée en charge de la tarification sociale des cantines** proposée par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale **compétents (+ 35,4 millions d'euros) ;**

- **la hausse de + 5 % des dépenses liées à l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, tenant à la fois à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, à la revalorisation légale attendue au 1^{er} avril et à l'impact de la mesure de déconjugalisation déjà entrée en vigueur.

C. UNE QUESTION RÉCURRENTÉ À L'ÉCHELLE DE LA MISSION : LA NON-COMPENSATION DES EXTENSIONS DU SÉGUR SUR LES SALAIRES

Le 18 juin dernier deux accords de la branche associative, sanitaire, sociale et médico-sociale (Bass) ont été signés par les partenaires sociaux, puis étendus à l'ensemble de la branche par la ministre du Travail. Ces accords étendent à l'ensemble des salariés de la branche le bénéfice des mesures Ségur, soit 238 euros bruts mensuels, et s'applique de manière rétroactive au 1^{er} janvier 2024. Au niveau national, cela représente 600 millions d'euros supplémentaires à la charge de la sécurité sociale, de l'État et des départements.



*brut mensuel
de revalorisation pour
les salariés de la Bass*

L'ensemble des représentants du secteur associatif, ainsi que des départements, se félicitent de cette avancée au profit du maintien du pouvoir d'achat de leurs salariés. Cependant, **cette mesure n'a fait l'objet d'aucun abondement des dotations dévolues à ces entités.**

Cette absence de compensation par l'État des revalorisations salariales, pourtant décidées par le Gouvernement, pose question, tant sur la méthode que sur le principe. Par ailleurs, cette charge vient s'imposer aux départements qui voient déjà leur situation financière se dégrader du fait de leur mise à contribution grandissante dans le cadre de leurs compétences sociales.

Le rapporteur invite le Gouvernement à se saisir de ces enjeux dans le cadre des négociations annoncées avec les collectivités territoriales.

2. INCLUSION SOCIALE : UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS SONT MAINTENUS AU SOUTIEN DES PLUS VULNÉRABLES

A. PRIME D'ACTIVITÉ ET RSA : UNE DIMINUTION DES DÉPENSES PERMISE PAR LES PREMIÈRES AVANCÉES DE LA SOLIDARITÉ À LA SOURCE

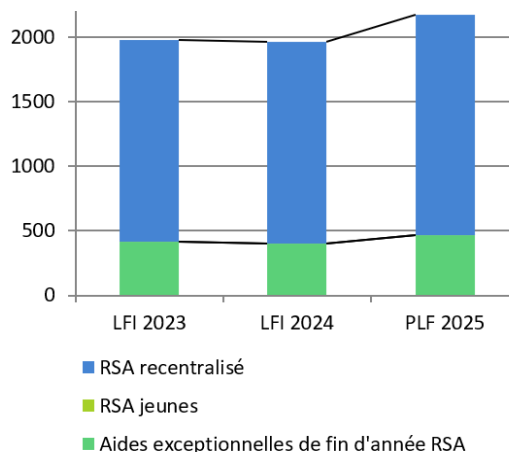
Après des années d'augmentation du nombre de bénéficiaires de la prime d'activité portée par la reprise économique, celui-ci reste stable en 2025 avec 4,57 millions de foyers bénéficiaires. Parallèlement, **la revalorisation légale de 1,9 % du revenu de solidarité active (RSA) attendue au 1^{er} avril 2025 concernera également dans les mêmes proportions la prime d'activité.**

Les montants proposés pour 2025, à hauteur de 10,31 milliards d'euros, conduisent pourtant à une baisse de 1,05 % par rapport à 2024. Cette baisse des crédits peut sembler paradoxale compte tenu des éléments évoqués plus tôt, mais s'explique en réalité grâce aux premières avancées du chantier de la solidarité à la source. **La généralisation au 1^{er} trimestre 2025 du pré-remplissage des déclarations trimestrielles de ressources pour les bénéficiaires du RSA** et de la prime d'activité, actuellement expérimentée dans cinq départements, **permettra** de simplifier les démarches administratives des bénéficiaires, mais également de **réduire le risque d'indus qui représentent près de 6 % des prestations versées à ce titre.**

Parallèlement, **les dépenses de RSA augmentent de 8,26 % :**

- **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 147 millions d'euros de dépense supplémentaire** compte tenu de l'augmentation attendue des bénéficiaires dans ces territoires ;

- en lien avec **l'aide exceptionnelle de fin d'année, dont les 466 millions d'euros de crédits** concernent près de 90 % des bénéficiaires du RSA.



B. PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES : UN EFFORT BUDGÉTAIRE SOUTENU DANS UN CONTEXTE DE CRISE RENCONTRÉE PAR LES DÉPARTEMENTS



**de mandats
de protection
des majeurs en 2023**

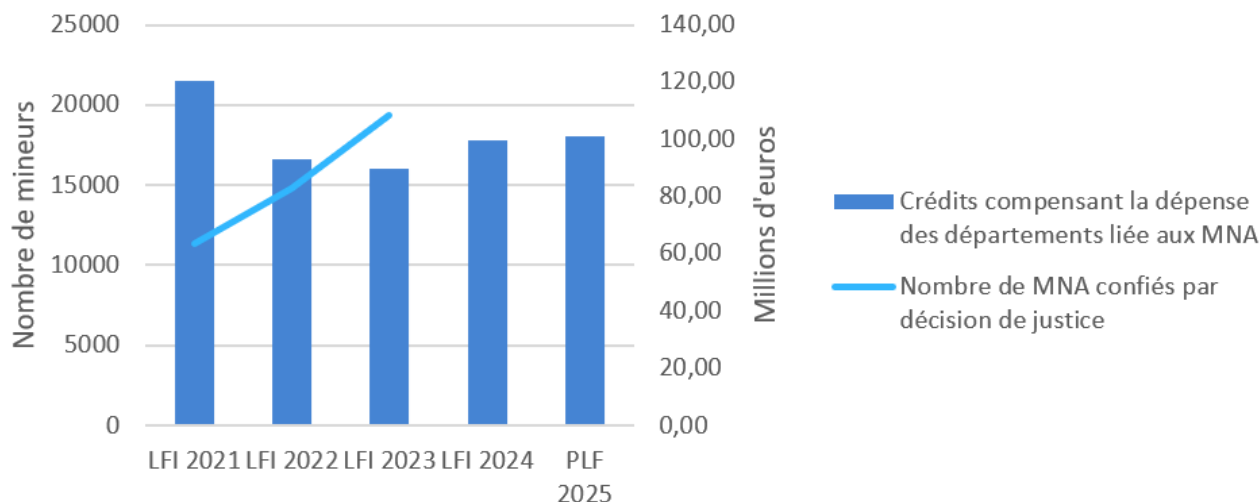
- La mission consacre **893 millions d'euros à la protection juridique des majeurs en 2025**, soit une **hausse de 4,15 % des crédits, pour assurer le financement des services de mandataires**, des mandataires individuels et d'action d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF). Cette augmentation traduit à la fois l'augmentation attendue de la masse salariale sous l'effet de l'inflation et l'augmentation du nombre de mesures prononcées par les juges des contentieux de la protection. Ces crédits reprennent le bénéfice de l'amendement déposé par la commission des affaires sociales en 2024 visant à augmenter le nombre de mandataires judiciaires pour faire face au vieillissement de la population.

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.

- Les crédits consacrés à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) s'élèvent à 101,3 millions d'euros pour 2025, en augmentation de 1 %. Ce financement correspond à la compensation aux départements des frais relatifs à la mise à l'abri et à l'évaluation de la minorité des mineurs non accompagnés (MNA) et pour les MNA confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE) respectivement pour 66,2 millions d'euros et 35,1 millions d'euros.

Évolution du financement de la prise en charge des MNA par les départements (2021-2025)



Dans un contexte de situation dégradée des finances des départements, les crédits de la mission n'ont compensé que 75 % du flux de mineurs non accompagnés supplémentaires en 2023 par rapport à 2022.

- Par ailleurs, la mission finance également l'obligation pour les départements, prévue par la loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, d'accompagner les jeunes majeurs de moins de 21 ans sortant de l'ASE. Cette compensation s'élève à 50 millions d'euros pour 2025, soit le même montant qu'en 2024, alors que les départements soulignent l'augmentation des dépenses en cause.

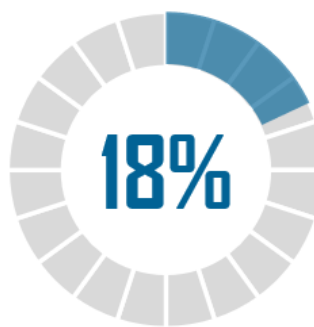
C. LE RALENTISSEMENT DE L'INFLATION SUR LES DENRÉES ET LE MAINTIEN DES CRÉDITS DÉDIÉS DOIT PERMETTRE UNE AMÉLIORATION DE LA SITUATION DES BANQUES ALIMENTAIRES

En augmentation de 1,95 %, les crédits consacrés à l'aide alimentaire atteindraient 147 millions d'euros pour 2025. Cette hausse intervient après l'augmentation exceptionnelle en LFI pour 2024 (+ 20,6 %) qui visait à répondre à la crise inflationniste. Le prix des denrées alimentaires connaît une relative accalmie (+ 0,3 % selon l'Insee), permettant un peu de répit aux banques alimentaires après plusieurs années d'intense mise à contribution. Le rapporteur constate que les associations concernées se déclarent globalement satisfaites par le niveau des crédits, bien qu'elles alertent sur la nécessité de mise en œuvre d'actions spécifiques sur les territoires ultramarins où le coût de la vie se renchérit.

Cependant ce maintien des crédits ne doit pas masquer l'aggravation de la précarité alimentaire en France, qui se traduit notamment par la hausse de la fréquentation des dispositifs proposés par les banques alimentaires. L'évolution du profil des personnes concernées demeure également préoccupante, avec une augmentation du nombre d'étudiants bénéficiaires de l'aide alimentaire, mais aussi de personnes en contrat à durée indéterminée (CDI).



*de personnes ont eu recours
à l'aide alimentaire en 2024*



*des personnes ayant recours
à l'aide alimentaire sont à la retraite*

Le rapporteur se félicite également des **progrès réalisés par les Banques alimentaires**, en lien avec les services de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et France Agrimer, **en matière de lots infructueux**. La diminution de ces lots infructueux, dont la procédure de passation ne permet pas de mobiliser les fonds du programme européen du FSE+, assure une meilleure utilisation du soutien public.

Le programme « Mieux manger pour tous »

Créé en 2022 dans le cadre du Pacte des solidarités, le programme « Mieux manger pour tous » est un fonds d'aide alimentaire qui vise à renforcer la qualité nutritionnelle et gustative, ainsi que l'impact environnemental de l'aide alimentaire. Très apprécié par les banques alimentaires, il voit ses crédits augmenter de 10 millions d'euros dans le cadre de la présente mission.

Au niveau national il finance l'offre de l'aide en fruits, légumes, légumineuses et produits sous labels de qualité. Au niveau local, il finance des partenariats de solidarité alimentaire « producteurs-associations-collectivité » afin de développer l'innovation dans les territoires : expérimentations de chèques portées par les collectivités territoriales, financement de projets alimentaires territoriaux, couverture des zones blanches de l'aide alimentaire.

D. LA MISE EN PLACE DU SERVICE PUBLIC DE LA PETITE ENFANCE : UNE AMBITION DONT LE FINANCEMENT PEINE À SE CONCRÉTISER

Créé dans le cadre de la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, le « **Service public de la petite enfance** » (SPPE) vise à faire des communes les autorités organisatrices de l'accueil du jeune enfant. Les communes de plus de 3 500 habitants se voient dotées de compétences obligatoires d'information des familles, de planification du développement et de soutien à la qualité d'accueil, tandis que l'État doit assurer la compensation financière de cette charge. Cette compensation financière s'élève donc pour l'année 2025, qui voit la mise en place du SPPE au 1^{er} janvier, à **86 millions d'euros**.

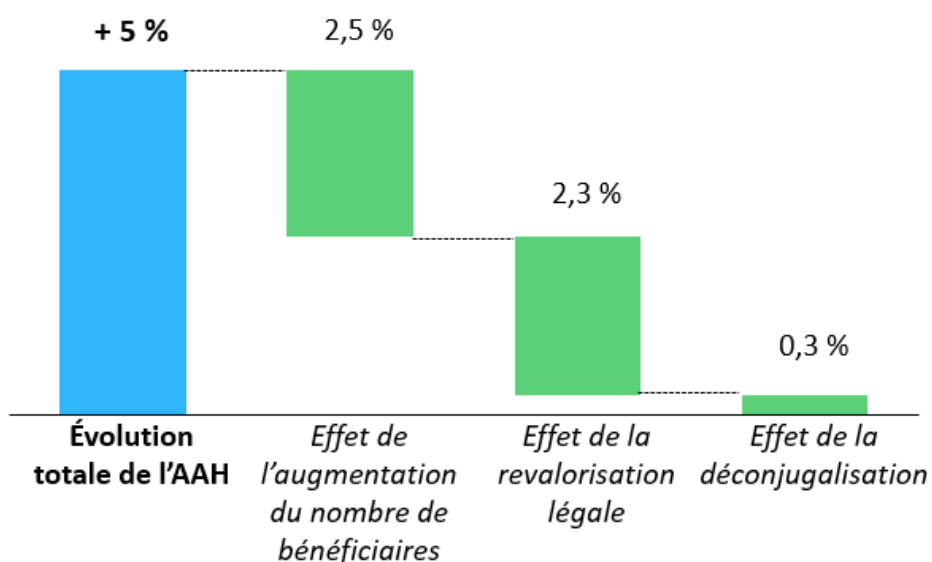
Le rapporteur souligne à ce titre **l'incompréhension des intercommunalités face à la mise en œuvre de cette réforme**, dont les modalités de compensation ne semblent pas stabilisées – notamment dans le cas d'intercommunalités mettant en œuvre cette compétence en l'absence de commune de plus de 3 500 habitants en leur sein.

3. HANDICAP ET DÉPENDANCE : UNE SOUTIEN RENFORCÉ À L'INCLUSION DES PERSONNES ET AU RAPPROCHEMENT DES DROITS DES SALARIÉS

A. LES DÉPENSES EN FAVEUR DE L'ALLOCATION ADULTES HANDICAPÉS CONNAISSENT UNE FORTE AUGMENTATION

Au sein du programme « Handicap et dépendance », les **crédits dédiés au versement de l'AAH représentent 15,9 milliards d'euros pour 2025**, soit une **augmentation de 4,8 %**. Cette dépense est haussière du fait de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation légale au 1^{er} avril – estimée à 2,3 % en 2025. La dynamique concerne particulièrement l'AAH 2, concernant les personnes présentant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (RSDAE). Ces dépenses augmentent aussi à la suite de la déconjugalisation de l'AAH, soutenue par le Sénat, qui a été mise en place par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. **L'exclusion des ressources du conjoint dans le calcul du montant de l'AAH se traduirait par une dépense de 299 millions d'euros supplémentaires en 2025.**

Décomposition des facteurs d'augmentations de la dépense liée à l'AAH en 2025



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Le rapporteur se félicite également des mesures prises en faveur de l'**harmonisation des modalités de calcul de l'AAH pour les travailleurs en situation de handicap qui sont en établissement et service d'accompagnement par le travail (Ésat) ou en milieu ordinaire**. Ce rapprochement doit en effet faciliter les transitions du milieu protégé vers le milieu ordinaire. **Cependant, il souligne l'absence d'information suffisante** auprès des personnes concernées, et notamment *via* un simulateur de ressources, qui permettrait de renforcer l'effet de cette mesure.

B. LES ÉSAT : UN MODÈLE DE FINANCEMENT À PÉRENNISER AU PLUS VITE

L'autre volet du programme « Handicap et dépendance » contribue également à **soutenir les établissements et services d'accompagnement par le travail (Ésat) via l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)**. **Les crédits consacrés s'établissent à hauteur de 1,59 milliard d'euros en 2025**, en légère baisse par rapport à 2024 (- 0,93 %).

Au terme d'un plan de transformation peu concluant (2021-2023), les Ésat ont vu les mesures de rapprochement des droits sociaux de leurs travailleurs du droit des salariés en milieu ordinaire se succéder : droits collectifs fondamentaux, association aux travaux du comité social et économique, prise en charge des frais de transports domicile-travail, bénéfice des titres-restaurants et d'une complémentaire santé, etc.

Si le rapporteur, de même que les représentants d'Ésat auditionnés, **se félicite de cette meilleure inclusion des travailleurs en situation de handicap** dans le milieu professionnel, **il constate cependant que la charge qui en découle fragilise encore la situation financière de ces établissements.** La seule mise en place d'une complémentaire santé pour les travailleurs handicapés représente un coût de 338 euros annuel par travailleur pour les Ésat. Plus encore, un récent rapport d'inspection évalue le bénéfice de la mise en place d'un statut de quasi-salariat – envisagé dans la lettre de mission – à 96 euros par mois pour un travailleur d'Ésat, soit un surplus de dépense conséquent pour les employeurs.



des ÉSAT seraient en déficit après la mise en place des réformes envisagées

Ces évolutions, qui sont à saluer, posent de manière accrue la question du bon fonctionnement, voire de la pérennité, des Ésat dont les finances sont particulièrement éprouvées.

Aussi le rapporteur **propose-t-il d'adopter un amendement visant à compenser la moitié du coût de la complémentaire santé pour les Ésat, soit 18 millions d'euros**, afin de sécuriser leur situation dans l'attente d'une réforme globale de leur modèle de financement.

4. ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UN RENFORCEMENT DE L'AIDE UNIVERSELLE D'URGENCE POUR LES PERSONNES VICTIMES DE VIOLENCES CONJUGALES

Les crédits du programme « Égalité entre les femmes et les hommes » représentent **85 millions d'euros, en hausse de 9,96 % par rapport à 2024.** 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 %.**

A. L'AIDE UNIVERSELLE D'URGENCE POUR LES FEMMES VICTIMES DE VIOLENCES : UNE PROMESSE DE NOUVEAU DÉPART À RENFORCER

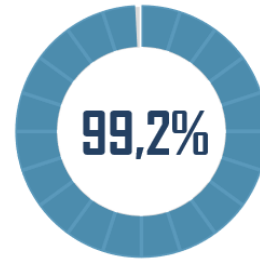
Créée à l'initiative du Sénat par la loi n° 2023-140 du 28 février 2023, **l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales** est destinée aux personnes victimes de violences commises par leur conjoint, leur concubin ou partenaire lié à elle par un pacte civil de solidarité. Elle **visse à soutenir financièrement les victimes afin de permettre un départ le plus rapide possible de leur domicile**, en pourvoyant aux dépenses nécessaires à cette mise en sûreté.

Cette aide ayant connu un recours important, les crédits consacrés sont augmentés de 7,4 millions d'euros pour 2025, soit une augmentation de 56 %.

Le rapporteur souligne que la réussite de la mise en œuvre de l'aide universelle d'urgence tient en partie également au rôle d'accompagnement et d'information du secteur associatif. Il rejoint également le souhait de ces associations que le « pack nouveau départ » trouve une traduction rapide sur le terrain, afin d'accompagne dans la durée les victimes sur le chemin d'une reconstruction personnelle et d'une stabilité financière durable.



victimes de violences conjugales ont bénéficié de l'aide universelle d'urgence en juillet 2024



des bénéficiaires l'ont été sous forme d'aide non remboursable

B. LES CCIDF : UN RÔLE À PRÉSERVER DANS LES TERRITOIRES

Les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CDIFF) sont **financés à hauteur de 8 millions d'euros par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », soit le même niveau qu'en 2024.**

Avec leurs 2 500 permanences dans l'ensemble du territoire, les CDIFF œuvrent en faveur de l'information de de l'accompagnement des femmes pour faire valoir leurs droits, renforcer leur autonomie et garantir l'égalité. Comme les autres associations, les CDIFF voient leur **trésorerie mise à mal par les revalorisations salariales** dans le sillage de l'extension du Ségur. **Le rapporteur appelle à une réponse coordonnée des différents financeurs de ce réseau d'associations afin de maintenir l'action en faveur des droits des femmes dans les territoires.**



demandes d'information auprès des CDIFF en 2024

Réunie le mercredi 4 décembre 2024 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 2025.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'adoption de l'amendement n° II-1734 visant à garantir le financement de la complémentaire santé des travailleurs en Ésat par l'État.



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/pjlf2025.html>

