

## PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2021

**MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION  
ET ÉGALITÉ DES CHANCES**

## Avis

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.

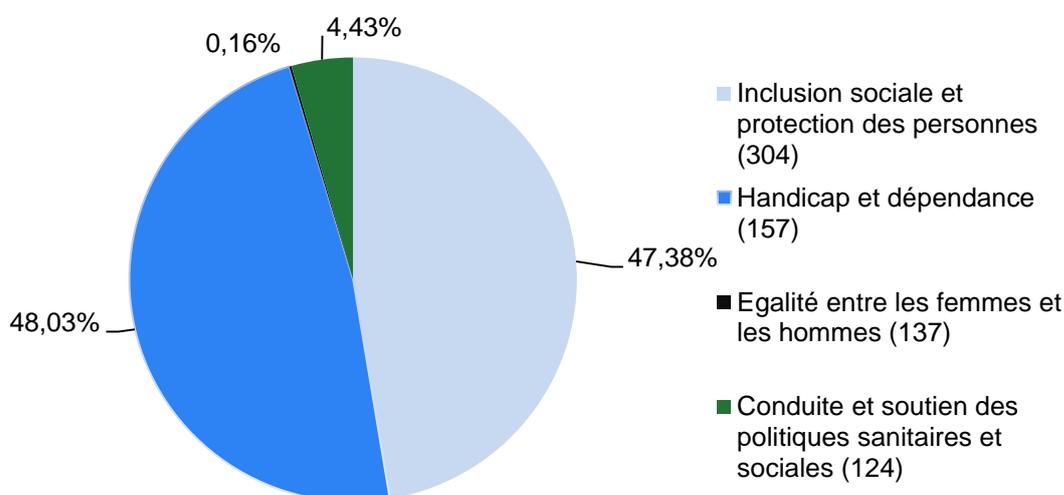
**Sous réserve de l'adoption de l'amendement qu'elle a déposé, la commission a émis un avis favorable à l'adoption des crédits de la mission ainsi que des articles rattachés.**

**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'élèvent 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<sup>e</sup> 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 %.

---

## **Compte tenu de l'ouverture de crédits supplémentaires par les LFR pour 2020, cette évolution représente 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.**

---

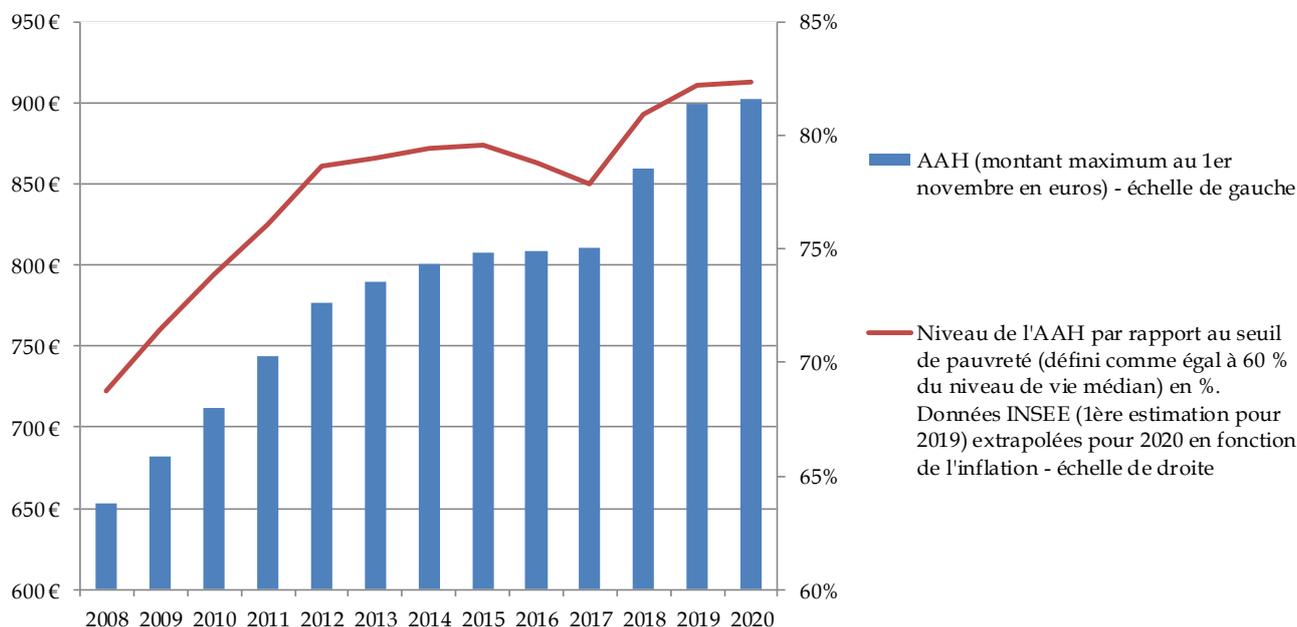
### **Les effets positifs de la prime d'activité en matière de lutte contre la pauvreté seront altérés par la montée du chômage.**

---

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 ».

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



## 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.

### **Le plan de relance n'intervient dans le périmètre de la mission qu'à hauteur de 57,5 millions d'euros pour 2021.**

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.

#### 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.

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 %.



**Catherine Deroche**  
Présidente  
Sénatrice  
(Les Républicains)  
Maine-et-Loire



**Jean Sol**  
Rapporteur pour avis  
Sénateur  
(Les Républicains)  
Pyrénées-Orientales

#### Commission des affaires sociales

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

01 42 34 20 00 – [contact.sociales@senat.fr](mailto:contact.sociales@senat.fr)

#### Consulter le dossier législatif :

<https://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2021.html>