L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF POUR AVIS

Commission des AFFAIRES SOCIALES

SÉNAT

Projet de loi de finances pour 2027
Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

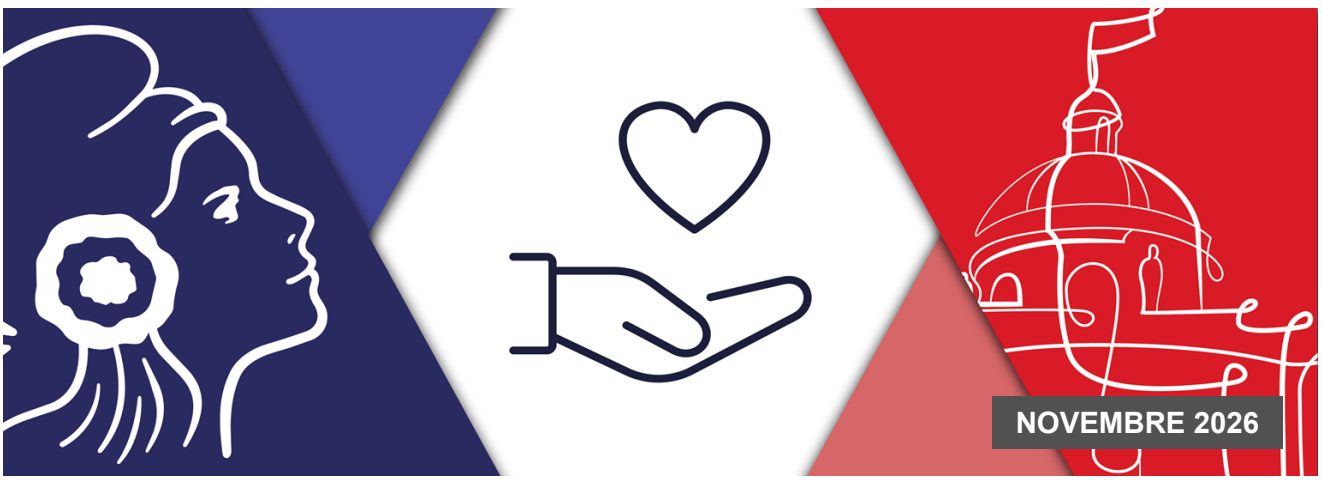
Rassemblant les crédits destinés à financer les politiques publiques visant à **lutter contre la pauvreté, à défendre et inclure les personnes vulnérables et à renforcer l'égalité des droits**, la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » se voit attribuer **32,2 milliards d'euros de crédits pour 2027**, en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) ; un total en hausse de **2,9 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2026.

Trois programmes composent la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » :

- le **programme 304** « Inclusion sociale et protection des personnes », portant notamment les dépenses de la prime d'activité (PA) et du revenu de solidarité active (RSA) recentralisé, serait doté de **14,8 milliards d'euros** en 2027, soit un montant stable par rapport à 2026 ;
- le **programme 157** « Handicap et dépendance », presque intégralement dédié aux dépenses de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et aux aides au poste en établissements et services d'accompagnement par le travail (Ésat), bénéficierait de **17,3 milliards d'euros** en 2027, un total en hausse de 5,5 % sur un an ;
- le **programme 137** « Égalité entre les femmes et les hommes », qui ne porte qu'une faible partie des crédits consacrés à cette politique, serait doté de **107 millions d'euros**.

Dans un **contexte budgétaire plus que jamais contraint**, la commission salue le choix du Gouvernement d'avoir **préservé les lignes budgétaires dévolues à l'insertion et à la politique du handicap**, tout en estimant que des **efforts complémentaires** peuvent être engagés sur certaines prestations portées par le **programme 304**, notamment la prime d'activité. Elle a, par ailleurs, regretté une **hausse en trompe l'œil** des crédits affectés à l'égalité entre les femmes et les hommes, dans un contexte marqué par **l'intensification nécessaire de l'effort budgétaire** sur le sujet, en lien avec la proposition de loi dite « Intégrale ».

La commission a **émis un avis favorable aux crédits de la mission**, sous réserve de **l'adoption de trois amendements de crédits** visant à octroyer des **moyens supplémentaires aux Ésat et aux associations actives dans le champ de l'aide alimentaire et de l'égalité femmes-hommes**.



I. Des crédits globalement préservés voire confortés, malgré une mesure ciblée de gel de la prime d'activité

Dans un budget particulièrement contraint, les crédits proposés pour la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » sont **en hausse de 900 millions d'euros**.

Alors que le Gouvernement entendait, pour la première fois, **diminuer les crédits de la mission** de quelque **800 millions d'euros dans le PLF pour 2026**, le parcours du texte au Parlement avait notamment fait **obstacle à l'année blanche proposée sur l'AAH et la prime d'activité**, ainsi qu'à la **prise en compte des revenus tirés de la première de ces prestations pour le calcul de l'éligibilité à la seconde**. En définitive, les crédits de la mission ont **augmenté de près d'un milliard d'euros** entre les lois de finances initiales (LFI) pour 2025 et 2026.



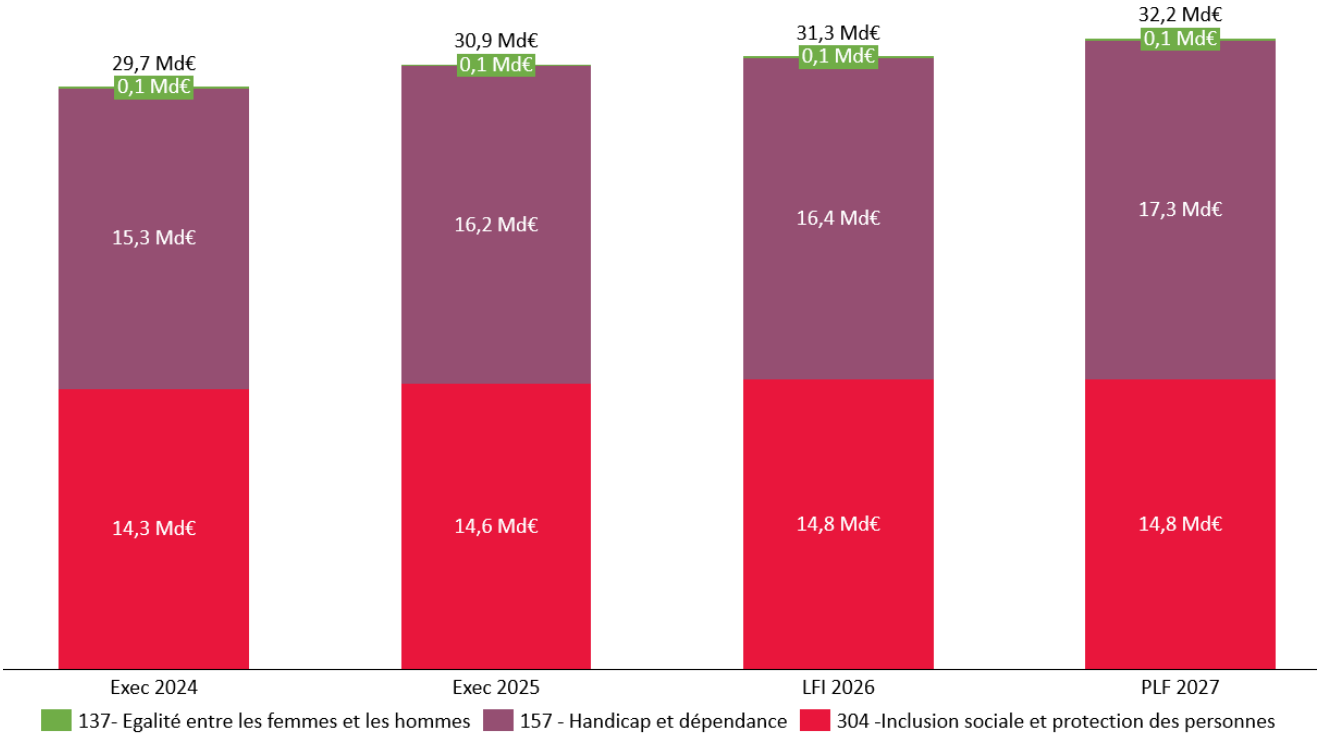
Part des crédits de la mission dans le **PLF 2027**

32,8 Md €

Crédits budgétaires de la mission pour **2027**

Pour 2027, malgré un **budget contraint**, le Gouvernement a fait le choix *ab initio* de **préserver, et même conforter**, les crédits affectés à la mission, qui atteignent 32,8 milliards d'euros, soit une hausse de **909 millions d'euros en AE** par rapport à la LFI pour 2026, auxquels s'ajoutent 13,2 milliards d'euros de dépenses fiscales. Dans une mission caractérisée par **l'hégémonie des dépenses d'intervention** (**99,5 % du total**) et par la concentration de 80 % des crédits autour des deux dépenses de guichet que constituent l'AAH et la PA, cette évolution résulte de la conjugaison entre la **hausse tendancielle de l'AAH, le gel de la PA** et **l'intégration dans le montant net social** déterminant **l'éligibilité à la PA et au RSA** des **cotisations de l'employeur aux assurances sociales complémentaires**, puisque le PLF ne prévoit **aucune autre mesure nouvelle** d'un montant suffisant pour faire évoluer les équilibres de la mission.

Évolution des crédits de la mission, par programme, depuis 2024 (en AE)



II. Inclusion sociale : un programme au budget stabilisé par le gel proposé de la prime d'activité

Le **programme 304**, qui réunit les dépenses de l'État en faveur de la **PA**, du **RSA recentralisé** et des dispositifs connexes, de **l'aide alimentaire**, de la **protection juridique des majeurs**, de la **protection de l'enfance** et du **pacte des solidarités**, serait doté de **14,8 milliards d'euros pour 2027**, un total **stable par rapport à la LFI 2026** (- 0,01 %) en raison du **gel proposé de la PA**.

A. Une mesure de gel de la prime d'activité à consolider

La **prime d'activité** représente, à elle seule, **10,7 milliards d'euros pour 2027**, soit **un tiers des dépenses de la mission et 72 % de celles du programme**. Cette prestation s'est vu conférer deux objectifs : **soutenir le niveau de vie des travailleurs modestes** et **augmenter leur offre de travail**.

4,5 millions

de foyers touchent la prime d'activité en 2026.

À la demande de la **commission des finances du Sénat**, la Cour des comptes a conduit une évaluation de la prime d'activité en juin 2026, laquelle a révélé qu'elle **n'atteignait que partiellement les objectifs qui lui avaient été assignés**. D'une part, la Cour relève que les effets empiriques de la PA sur l'emploi sont « *difficiles à mettre en évidence* », d'autant que près de 80 % de ses bénéficiaires admettent « *ne pas [en] tenir compte dans leur comportement d'emploi* ». D'autre part, la Cour regrette « ***l'insuffisance du ciblage sur les personnes modestes*** », source d'inefficience de la dépense.

Dans ce contexte, la commission a favorablement accueilli le gel de la prime d'activité pour 2027, porté par l'article 74 du PLF, qui concentre l'essentiel des efforts budgétaires réclamés à la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». La **possibilité laissée au Gouvernement** de revenir, **par décret**, sur cette mesure **entame toutefois sa crédibilité** et **interroge sur la sincérité des 332 millions d'euros d'économies** qui en sont attendues. Par conséquent, le rapporteur déposera, avec l'aval de la commission, un amendement tendant à **supprimer cette possibilité** et conférer ainsi au gel sa pleine force exécutoire.

> Il semble toutefois envisageable, au vu du **contexte budgétaire particulièrement dégradé** et de **l'évaluation de la Cour des comptes**, de faire preuve de **davantage d'ambition pour contenir la dynamique de la prime d'activité**.

Ainsi, **la commission prend acte du choix de la commission des finances de réduire de 2 milliards d'euros les crédits affectés à la prime d'activité**, en engageant le Gouvernement à renforcer le ciblage du dispositif à destination des foyers les plus modestes. Elle appelle toutefois à ce qu'une **évaluation attentive des impacts de la réforme** de la prime d'activité soit conduite en amont. En tout état de cause, **la commission s'opposera à toute réforme paramétrique qui conduirait des salariés à temps plein à se trouver dans une situation de pauvreté monétaire** et reviendrait ainsi sur l'un des principaux mérites de la PA.

B. Des dépenses de RSA recentralisé toujours dynamiques

Au sein du programme 304, **1,8 milliard d'euros de crédits** sont inscrits pour 2027 au titre du RSA recentralisé dans six départements dont trois ultramarins, soit **3,7 % de plus qu'en LFI pour 2026** en raison d'un **effet volume** et de la **revalorisation** prévue au 1er avril 2027.

Quant à la **prime exceptionnelle de fin d'année**, versée aux bénéficiaires de certains minima sociaux dont le RSA, son niveau reste globalement **stable**, à **460 millions d'euros** pour 2027, après que le Gouvernement a renoncé à diminuer de près de moitié son effort lors du précédent exercice.

> Le rapporteur invite à **accélérer les travaux en faveur de la solidarité à la source**. Le chantier de **l'aide sociale unique** (ASU) doit être lancé dans l'année, selon des modalités garantissant son **plafonnement** afin d'inciter en toute situation au **retour à l'emploi** – seul gage durable de sécurité pour les foyers.

C. Une hausse des crédits consacrés à l'aide alimentaire, qui ne suffira pas à répondre aux besoins

5,6 M

de **bénéficiaires de l'aide alimentaire** en France en 2023.

Alors que les **besoins en aide alimentaire ont augmenté de 21 %** entre 2019 et 2023, avec **1 million de bénéficiaires** supplémentaires, et que la vie chère continue de nourrir cette tendance notamment chez les **travailleurs pauvres** et les **jeunes**, le **soutien à cette politique doit être intensifié**. La commission **salue donc les hausses de 10 millions d'euros** des crédits consacrés à l'aide alimentaire déconcentrée et de 14 millions d'euros de ceux affectés à FranceAgriMer, portant l'effort total de l'État à **143 millions d'euros**, tout en demeurant préoccupée par la situation financière des associations.

Afin de **respecter les engagements pris par l'État** sur la montée en charge du programme unanimement salué « **Mieux manger pour tous** », qui vise à améliorer la qualité nutritionnelle et la diversité des produits distribués, et de **soutenir** les associations lauréates, la commission a adopté un amendement **abondant les crédits de l'aide alimentaire de 20 millions d'euros**.

Cet effort doit notamment bénéficier aux **territoires ultramarins**, particulièrement **vulnérables** du fait du **coût élevé des produits de première nécessité** et de **l'insularité**.

Enfin, la commission se fait le relais des craintes des associations concernant la **fusion du fonds de solidarité européen** (FSE+) au sein d'une **enveloppe globale**, envisagée dans le cadre des **discussions budgétaires à Bruxelles** et susceptible de **diluer les financements dédiés à l'aide alimentaire**.

D. De nouvelles mesures d'efficience attendues sur la protection des majeurs



En baisse depuis plusieurs années, le budget dédié à la **protection juridique des majeurs** diminuerait encore de 1,9 % pour atteindre **892 millions d'euros en 2027**, en raison d'une **mesure dite « *d'efficience* » dont la sincérité ne peut que poser question** dès lors qu'elle n'est pas détaillée.

Quelque 415 millions d'euros seraient dédiés à la protection des mineurs, destinés essentiellement au **cofinancement** de dépenses portées par les collectivités, à la **stratégie nationale** de refondation de la protection de l'enfance et à la prise en charge des **mineurs non accompagnés**, poste sur lequel s'impute l'intégralité des 6 millions d'euros de moindres dépenses attendues, à la faveur d'évolutions tendancielles.

Enfin, la commission **s'inquiète de la baisse de 17 millions d'euros de crédits consacrés au Pacte des solidarités** (248 millions d'euros en 2027), qui porte diverses **mesures essentielles** comme les « petits déjeuners à l'école » et les « **cantines à un euro** » dans les établissements scolaires.

III. La sanctuarisation des crédits du programme Handicap et dépendance : un choix bienvenu

Les crédits du **programme 157**, qui finance essentiellement les **dépenses d'AAH et les aides au poste en Ésat**, **progressent de 5,5 %** en 2027 pour atteindre **17,3 milliards d'euros**, principalement sous l'effet de la **dynamique tendancielle de cette allocation**. La commission **se félicite de la préservation des moyens consacrés** à cette politique, sur laquelle se concentre **99,3 % de la hausse des crédits de la mission**.



La dépense en faveur de l'AAH atteint **15,56 milliards d'euros**, et continue sa hausse dynamique, de **66 % sur dix ans**. Cette progression s'explique principalement par l'augmentation du **nombre de bénéficiaires**, notamment de l'AAH-2, mais aussi par la revalorisation annuelle de l'allocation et par sa **déconjugalisation**. La commission **se satisfait de l'absence de mesure d'économies sur l'AAH**, mais restera attentive à ce que le **renforcement du contrôle de l'éligibilité à l'AAH-2** ne fragilise pas l'accès à ce droit pour des personnes durablement éloignées de l'emploi en raison de leur handicap.

> La commission appelle à une **vigilance particulière sur la mise en œuvre de la trimestrialisation de l'AAH pour les travailleurs en Ésat**.

Si le principe d'une **actualisation plus régulière des ressources** est pertinent, les premières remontées de terrain font état de **baisses d'allocation**, voire de suspensions de droits du fait de **l'impréparation** des services payeurs et de la complexité des **démarches déclaratives**, notamment en raison de **bases de calcul différentes** de celles de la prime d'activité et de **l'absence de pré-remplissage** automatique **avant 2028-2029**. Ces difficultés sont d'autant plus préoccupantes que **la moitié des travailleurs concernés ne disposent ni d'un tuteur ni d'un accompagnement par un service dédié**. Elles font peser une **charge supplémentaire sur les professionnels des Ésat** et exposent les bénéficiaires à des **risques de non-recours**. La commission souhaite donc une **simplification rapide des démarches** et un **accompagnement adapté des établissements**.

S'agissant du travail en milieu protégé, les crédits consacrés **aux aides au poste en Ésat** sont **préservés**, à hauteur de 1,7 milliard d'euros, pour près de 120 000 travailleurs. La commission s'en félicite, mais regrette la **non-reconduction du Fonds d'accompagnement de la transformation des Ésat** (Fatésat), alors que le **besoin de modernisation** de ces structures et d'adaptation des postes n'a, quant à lui, **pas disparu**. Elle déplore, par ailleurs, les retards de paiement subis par les Ésat sur les aides au poste, qui **renforcent leurs difficultés financières** alors que **43 % de ces structures sont en déficit**. La commission relève, enfin, **l'absence de financement spécifique pour accompagner les Ésat dans la mise en œuvre de la trimestrialisation** de l'AAH, en dépit de la charge induite. Pour ces raisons, la commission a adopté un **amendement** de crédits de **20 millions d'euros en faveur des Ésat**.

Enfin, la commission s'inquiète du **maintien du moratoire sur la création de places** en Ésat, en vigueur **depuis 2013**. L'offre demeure donc **figée depuis 13 ans**, malgré d'importantes disparités territoriales et des listes d'attente qui ne cessent de s'allonger. Si le **développement de l'emploi en milieu ordinaire doit être encouragé**, il ne saurait se faire au détriment des personnes pour lesquelles **le travail protégé constitue la réponse la plus adaptée**. Une évaluation territorialisée des besoins et des capacités d'accueil apparaît donc indispensable.

IV. Une hausse en trompe-l'œil des crédits dédiés à l'égalité entre les femmes et les hommes

Si le programme 137, dédié à **l'égalité entre les femmes et les hommes**, n'est doté que de **106 millions d'euros pour 2027**, il convient de rappeler que celui-ci ne porte qu'une fraction de l'effort total pour cette politique, chiffré à **5,6 milliards d'euros** en CP dans le document de politique transversale dédié.



Le programme 137 finance essentiellement **l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales**, créée par une initiative sénatoriale en 2023, les **parcours de sortie de la prostitution**, des **dépenses de sensibilisation** ainsi que les subventions aux **associations actives** dans le champ de la prévention et de la lutte contre les **violences faites aux femmes** ou dans celui de **l'accès aux droits** et de l'égalité professionnelle.

Il connaît une **hausse de 7,7 % de ses crédits** par rapport à la LFI pour 2026, essentiellement imputable à la **poursuite de la montée en charge de l'aide universelle d'urgence**. La commission se réjouit que le non-recours à cette prestation diminue, notamment sous l'effet du **travail du tissu associatif spécialisé**.

Pour autant, dans un contexte marqué par l'examen prochain de la **PPL** « **Intégrale** » au Sénat, les associations doivent pouvoir compter sur des **moyens supplémentaires** pour assurer **la mise en œuvre des intentions du législateur et, partant, la sincérité du budget**. La commission **ne saurait se satisfaire** ni de la **baisse de 80 millions d'euros** en CP des crédits attribués à la politique au niveau transversal, ni de **l'absence de revalorisation** des subventions des associations : elle a donc adopté un **amendement abondant de 10 millions d'euros** les actions « Prévention et lutte contre les violences et prostitution » et « Accès aux droits et égalité professionnelle », notamment à destination des associations dans les Outre-mer, confrontées à des **contraintes spécifiques**.

POUR EN SAVOIR PLUS

Consulter le dossier législatif.



Philippe MOUILLER
Président
Deux-Sèvres
Les Républicains



Micheline JACQUES
Rapporteur
Saint-Barthélemy
Les Républicains