L'ESSENTIEL
SUR LE RAPPORT LÉGISLATIF

Commission des FINANCES

SÉNAT

Mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »

Projet de loi de finances pour 2027

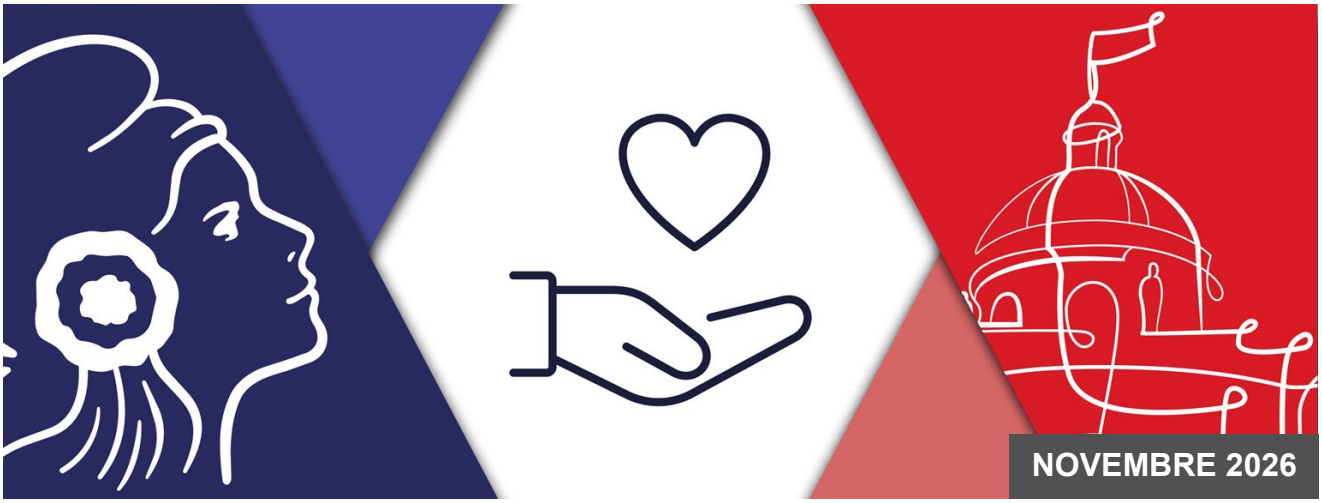
La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles.

Les crédits de la mission passent de **31,3 milliards d'euros en loi de finances initiale (LFI) pour 2026** à **32,2 milliards d'euros dans le projet de loi de finances (PLF) pour 2027**, soit une hausse de **2,9 %**. Plus des trois quarts de ces crédits financent deux prestations : l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et la prime d'activité. Depuis 2018, les crédits de la mission ont augmenté de plus de 60 %, d'abord sous l'effet des mesures prises face aux crises sociales, puis de la progression de l'AAH.

La hausse est presque entièrement due à l'AAH, dont les dépenses ont augmenté de près de 50 % depuis 2018. Cette progression est surtout portée par l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH-2 qui reste mal expliquée. Les crédits prévus pour 2027 sont de nouveau inférieurs à la prévision de dépense, ce qui fait craindre un nouveau dépassement.

La prime d'activité ne serait pas revalorisée en avril 2027, et ses crédits baisseraient de 250 millions d'euros par rapport à la LFI 2026. La dépense a plus que doublé depuis la création de la prestation en 2016, surtout du fait de revalorisations exceptionnelles. Le PLF prévoit aussi d'intégrer une partie des cotisations de l'employeur dans les revenus pris en compte, sans que le Gouvernement en connaisse les effets, ce dont les rapporteurs spéciaux s'étonnent.

Les rapporteurs spéciaux relèvent enfin que plusieurs acteurs de terrain sont fragilisés. La hausse des crédits de l'aide alimentaire finance surtout le coût des fonds européens. L'aide universelle d'urgence aux victimes de violences conjugales reste sous-budgétée, et les associations subissent des retards de versement. Les ESAT sont payés en retard, et les services mandataires doivent absorber une économie de 30 millions d'euros dont le calcul n'est pas expliqué.



I. Des crédits en hausse de 2,9 %, sous l'effet d'une AAH toujours dynamique et malgré le gel de la prime d'activité

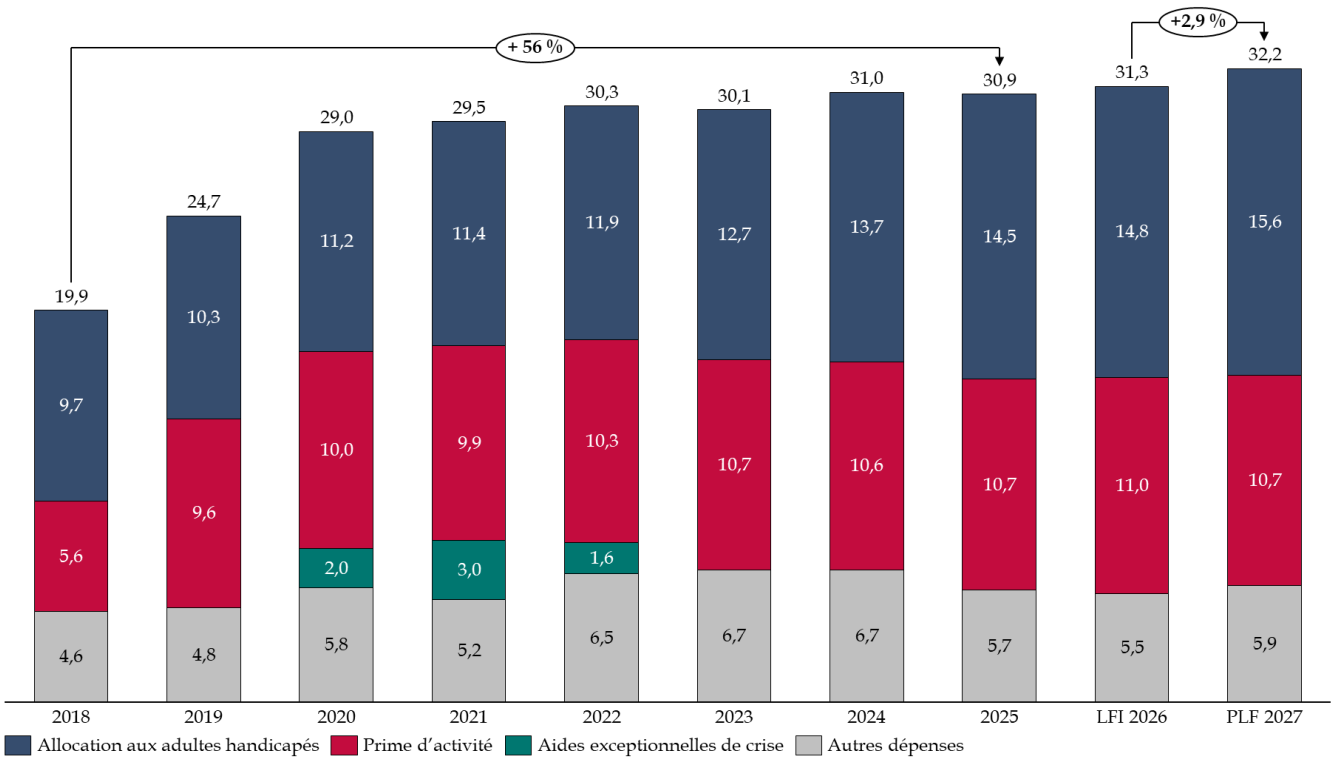
Les crédits demandés pour 2027 s'élèvent à **32,2 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP)**, soit une hausse de **2,9 %** par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2026. Les trois quarts de ces crédits financent deux prestations : **l'allocation aux adultes handicapés** (AAH, 15,6 milliards d'euros) et la **prime d'activité** (10,7 milliards d'euros).

A. Une mission fortement mobilisée face aux crises sociales

Entre 2018 et 2025, les dépenses exécutées de la mission ont augmenté de **11 milliards d'euros**, soit une hausse de **56 %.** Cette progression résulte d'abord de mesures d'urgence : hausse de la prime d'activité après le mouvement des « gilets jaunes » en 2019, puis aides exceptionnelles versées pendant la crise sanitaire et la période d'inflation. Depuis 2023, la hausse tient surtout à la progression de l'AAH.

Évolution des crédits de la mission depuis 2018

(en milliards d'euros)



Note : entre 2018 et 2025, il s'agit de dépenses exécutées.
Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents budgétaires

En 2027, la hausse de 904 millions d'euros repose **presque entièrement sur le programme 157 « Handicap et dépendance » (+ 898 millions d'euros)**. Les crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes » sont stables, et ceux du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » progressent de 7,6 millions d'euros.

B. L'AAH : une hausse des dépenses portée par l'AAH- 2, dont les causes restent mal connues

Les dépenses d'AAH ont augmenté de près de 50 % depuis 2018. Cette progression s'explique surtout par la hausse du nombre de bénéficiaires **(+ 30 %**), notamment de ceux de l'AAH-2, dont le taux d'incapacité est compris entre 50 % et 80 %. Cette dynamique n'est que **partiellement expliquée.** Elle tient en partie à une meilleure reconnaissance du handicap, mais interroge sur les conditions d'accès à l'allocation.

+ 30 %

C'est la hausse du nombre de bénéficiaires de l'AAH depuis 2018.

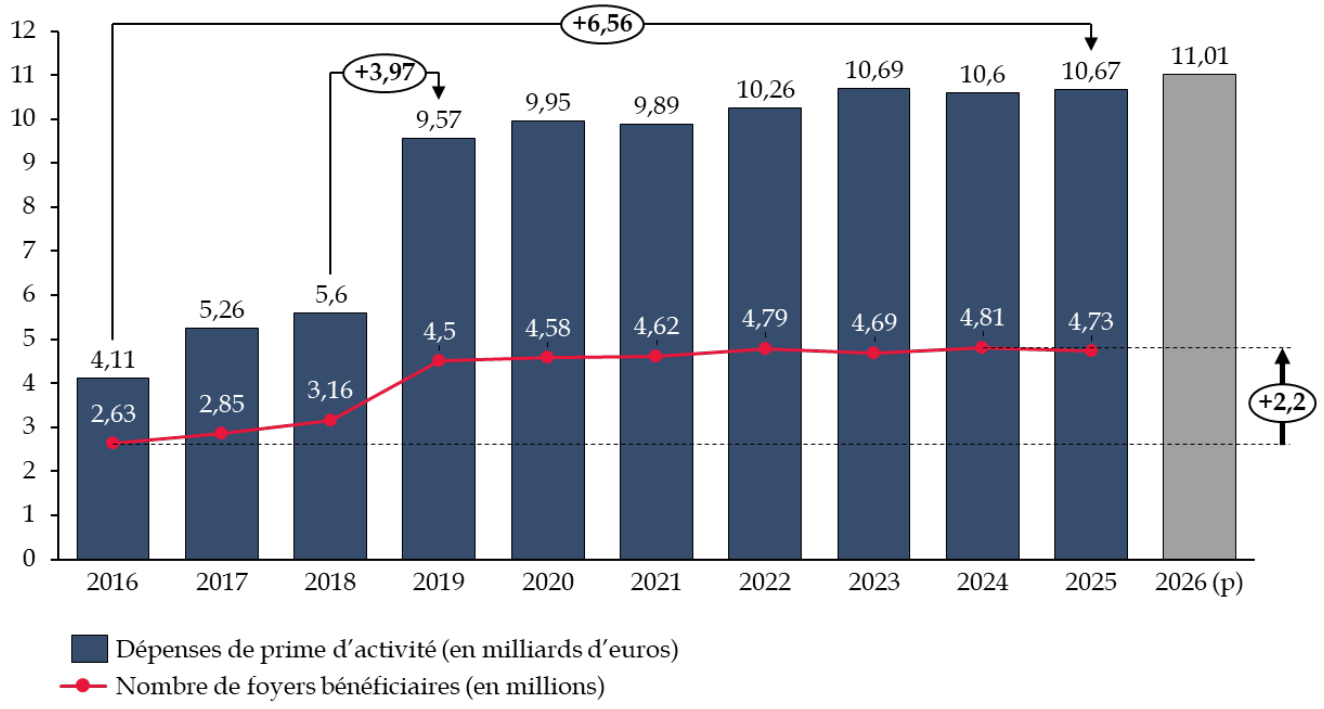
En 2027, les crédits d'AAH progressent de 5,1 %, à 15,6 milliards d'euros. Les rapporteurs spéciaux craignent un nouveau dépassement, après celui de 2026, car ces crédits restent inférieurs à la prévision de la CNAF de 240 millions d'euros. **Ils jugent en revanche légitime que les MDPH rencontrent désormais les demandeurs de l'AAH-2,** dont près de neuf demandes sur dix sont aujourd'hui évaluées sur dossier, et attendent le bilan de ces entretiens en juin 2027.

C. La prime d'activité : une dépense qui a plus que doublé depuis 2016, dont la revalorisation serait gelée en 2027

La dépense de prime d'activité a plus que doublé depuis sa création, passant de 4,1 milliards d'euros en 2016 à plus de 11 milliards d'euros de dépenses prévues en 2026. Cette hausse résulte surtout de quatre revalorisations exceptionnelles.

Évolution des dépenses exécutées et du nombre de bénéficiaires depuis 2016

(en millions de bénéficiaires, en milliards d'euros)



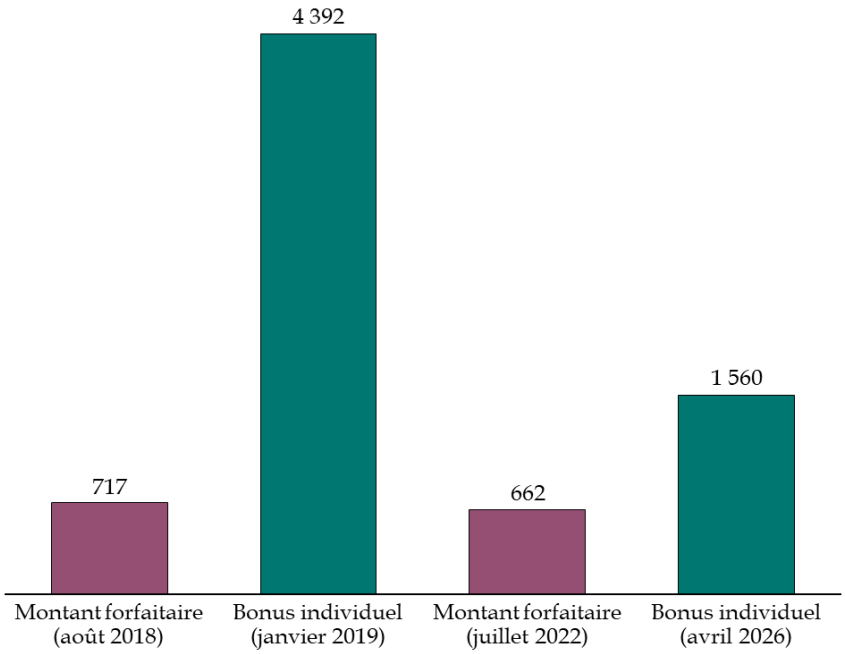
Note : la prévision de dépense exécutée au titre de l'année 2026 a été estimée par la CNAF en octobre 2026.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les données transmises par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS)

En 2027, les crédits diminueraient de 250 millions d'euros par rapport à la LFI 2026, à 10,7 milliards d'euros. L'article 74 du PLF prévoit de ne pas revaloriser la prestation en avril 2027, ce qui réduirait la dépense de **332 millions d'euros** par rapport à son évolution tendancielle. Pour une personne seule au SMIC, la perte serait de **19 euros par mois**. Le PLF prévoit aussi d'intégrer une partie des cotisations de l'employeur dans les revenus pris en compte. **Le Gouvernement n'en connaît pas les effets, ce dont les rapporteurs spéciaux s'étonnent.**

Principales hausses exceptionnelles de la prime d'activité

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

Le rapporteur spécial Arnaud Bazin propose un amendement, adopté par la commission, minorant de 2 milliards d'euros les crédits du programme 304 « Inclusion sociale et protection des personnes », afin de recentrer la prime d'activité sur les travailleurs les plus modestes et de revenir sur une partie des revalorisations exceptionnelles.

II. Trois points de vigilance pour 2027 : l'aide alimentaire, les droits des femmes et les établissements médico-sociaux

A. Près de 60 % de la hausse des crédits de l'aide alimentaire financeraient des intérêts d'emprunt et des refus de remboursement européens

Les rapporteurs spéciaux s'inquiètent de l'évolution des profils des personnes ayant recours à l'aide alimentaire. Les publics changent : plus de jeunes, plus de familles monoparentales et davantage de personnes en emploi. Le recours reste très élevé : entre 2018 et 2026, plus de 5,5 millions de personnes, soit 8 % de la population, ont été aidées au moins une fois par les Restos du Cœur.

En 2027, la hausse des crédits proposés atteint **24,4 millions d'euros**. Plus de la moitié, soit 14,3 millions d'euros, couvre les intérêts d'emprunt au titre des fonds européens et des dépenses que l'Union européenne refuse de rembourser. Ainsi, la hausse des moyens effectivement destinés aux associations atteint 10 millions d'euros.

Par ailleurs, **la Cour des comptes a recommandé, en juillet 2025, de réexaminer la pertinence du programme « Mieux manger pour tous »**, doté de 80 millions d'euros, qui finance l'achat de produits frais et de qualité et des projets locaux. **Les rapporteurs spéciaux jugent cette remise en cause prématurée** : la Cour n'a examiné que la première année du programme, et son évaluation complète est attendue à l'été 2027.

B. Une hausse des crédits dédiés aux droits des femmes de nouveau consacrée à l'aide universelle d'urgence

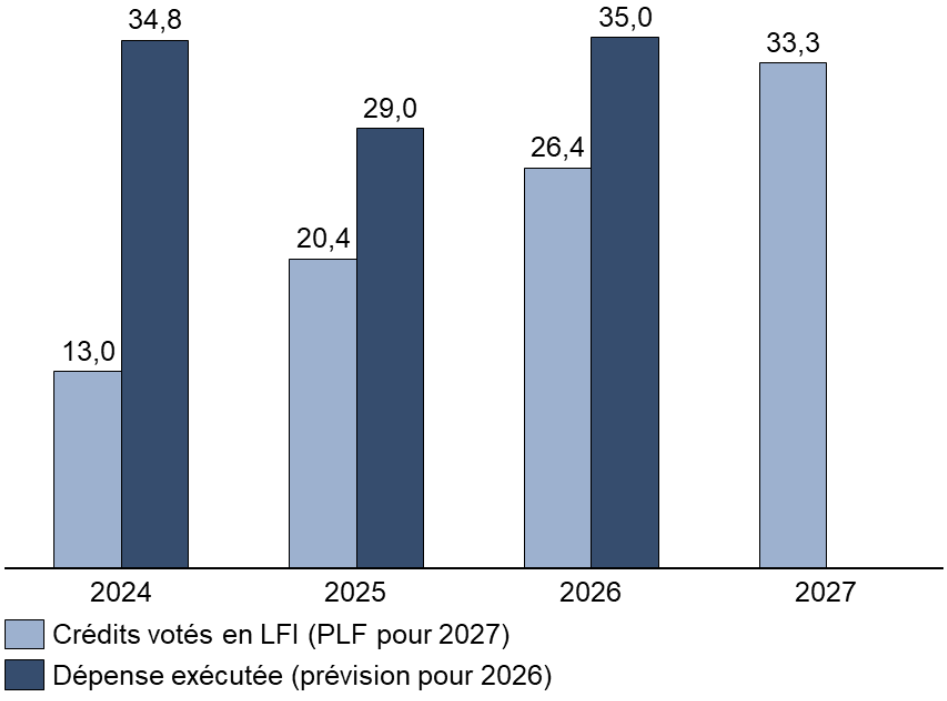
Les crédits du programme 137 « Égalité entre les femmes et les hommes » augmentent de **7,6 millions d'euros en 2027**, dont 91 % pour **l'aide universelle d'urgence aux victimes de violences conjugales**. Créée fin 2023, cette aide permet aux victimes de quitter rapidement leur domicile. Le recours continue d'augmenter : **+ 25 % en 2026.** Elle est pourtant sous-budgétée chaque année, et les crédits prévus pour 2027 restent inférieurs à la dépense attendue en 2026.

L'aide universelle d'urgence doit être versée à toute victime qui y a droit : la sous-budgéter ne permet aucune économie.

Par ailleurs, les associations subissent des retards de versement récurrents. Fin octobre, certaines associations n'avaient toujours pas reçu l'intégralité de leur subvention. Les rapporteurs spéciaux soulignent que cette situation est inacceptable.

Aide universelle d'urgence : crédits votés et exécutés

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les réponses au questionnaire budgétaire des rapporteurs spéciaux

C. Des ESAT payés en retard et des services mandataires soumis à une économie de 30 millions d'euros non documentée

Les ESAT sont de plus en plus souvent en déficit : 41 à 43 % d'entre eux, contre 29 % avant l'obligation de financer la complémentaire santé de leurs travailleurs. Chaque début d'année, les retards de versement de l'aide au poste privent leur trésorerie de près de 98 millions d'euros. En 2027, une hausse de l'aide au poste est proposée, à hauteur de 150 millions d'euros, du fait de la revalorisation du SMIC et du rattrapage d'une sous-budgétisation passée.

Les services mandataires à la protection juridique des majeurs devront suivre davantage de personnes avec moins de moyens. En 2027, ils auraient 11 000 personnes protégées de plus à accompagner, alors que leurs crédits baissent du fait d'une « mesure d'efficience » de 30 millions d'euros, dont la DGCS n'a pas su expliquer le calcul. **Les rapporteurs spéciaux y voient une injonction contradictoire** : en 2023, l'État avait financé le recrutement de délégués supplémentaires pour mieux accompagner les personnes protégées. »

Réunie le 18 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat l'adoption des crédits de la mission tels que modifiés par un amendement de crédits minorant ses crédits de 2 milliards d'euros.

Réunie à nouveau le jeudi 19 novembre 2026, sous la présidence de M. Thierry Cozic, président, la commission a confirmé définitivement ses votes émis sur toutes les missions, tous les budgets annexes, tous les comptes spéciaux et les articles rattachés aux missions, ainsi que les amendements qu'elle a adoptés, à l'exception des votes émis pour les missions « Action extérieure de l'État », « Aide publique au développement », « Crédits non répartis », « Cohésion des territoires », « Culture », « Sécurités », « Travail, emploi et administration des ministères sociaux », ainsi que les comptes spéciaux et articles qui s'y rattachent.

POUR EN SAVOIR PLUS

Note de présentation de la mission

Rapport d'information sur la prime d'activité, MM. Arnaud Bazin et Pierre Barros, déposé le 10 juin 2026 par



Thierry COZIC
Président
Sarthe
Socialiste, Écologiste et Républicain



Arnaud BAZIN
Rapporteur spécial
Val-d'Oise
Les Républicains



Pierre BARROS
Rapporteur spécial
Val-d'Oise
Communiste Républicain Citoyen et Écologiste - Kanaky

secretariat.finances@senat.fr 01.42.34.23.28 www.senat.fr