

PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2026

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 2026. De manière inédite la mission voit ses crédits diminuer du fait de la non-revalorisation de plusieurs prestations sociales.

Afin de sanctuariser les aides au bénéfice des personnes en situation de handicap, la commission a proposé la suppression de la mesure d'efficience concernant le calcul de la prime d'activité. En revanche, elle a entendu revenir sur la hausse des crédits de l'aide à la vie familiale et sociale.

1. EN DÉPIT D'UN GEL CIBLÉ DE PRESTATIONS, L'EFFORT EN FAVEUR
DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ ET D'INCLUSION EST MAINTENUA. UNE BAISSÉ INÉDITE DES CRÉDITS PORTÉS PAR LA MISSION,
PRINCIPALEMENT DU FAIT DU GEL DE CERTAINES PRESTATIONSde crédits
de paiement

Pour 2026, les crédits de paiement et d'autorisations d'engagement demandés s'élèvent à 29,48 milliards d'euros, ce qui représente une contraction à périmètre constant de 2,75 % par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2025. Cette baisse des crédits, qui intervient dans un contexte d'inflation basse, constitue une première pour cette mission, dans un contexte budgétaire contraint.

Cette mission totalise 5,88 % 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 11,91 milliards d'euros, soit 40,4 % 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. Cela explique un taux d'exécution des crédits de 100 % en 2024, en dépit d'annulations de crédits à hauteur de 307 millions d'euros, et permis par l'ouverture de crédits supplémentaires par la loi de finances de fin de gestion pour 2024.



B. UNE MISSION QUASI EXCLUSIVEMENT CONSTITUÉE DE DÉPENSES D'INTERVENTIONS, ET DE DISPOSITIFS DE GUICHET

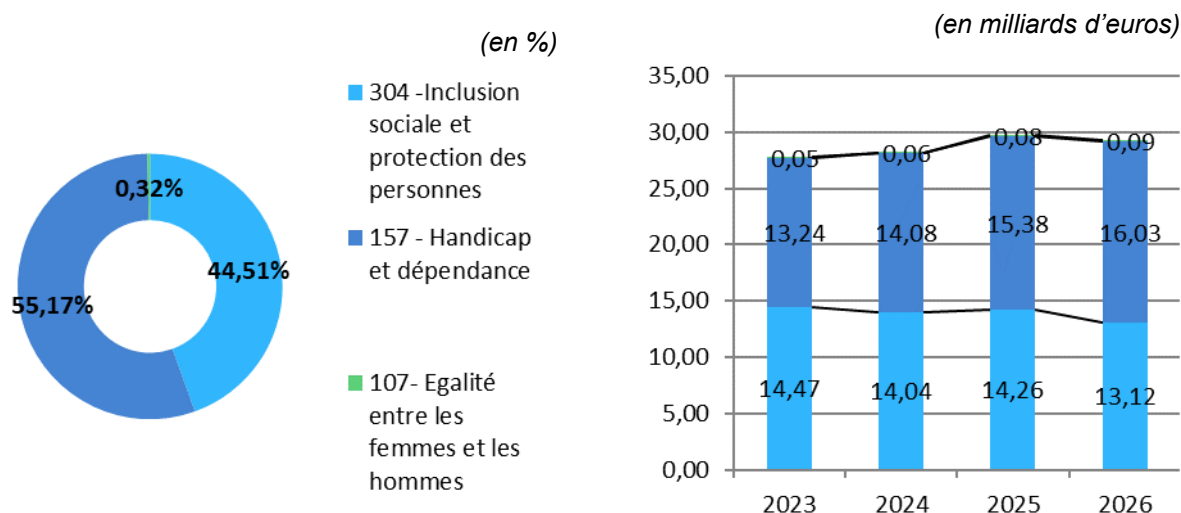
La mission ne voyant pas son périmètre évoluer, ses crédits sont répartis entre trois programmes, dont la charge budgétaire est principalement due :

- à la **prime d'activité et à ses dispositifs connexes, soit 11,3 milliards d'euros** financés par le programme « Inclusion sociale et protection des personnes » ;
- et **aux aides en faveur des personnes en situation de handicap, dont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), soit 16,24 milliards d'euros**, inscrite sur le programme « Handicap et dépendance ».

À elles seules, ces deux actions **représentent plus de 93,4 % 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** pour sa part que **0,32 % des crédits de la mission**. Il ne regroupe cependant pas l'ensemble des dépenses en faveur des droits des femmes, qui sont disséminées entre plusieurs missions, et sont énumérées au sein du document de politique transversale « Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ». Ce document retrace près de 4,53 milliards d'euros de dépenses du budget général de l'État y concourant.

Répartition et évolution des crédits entre les programmes de la mission



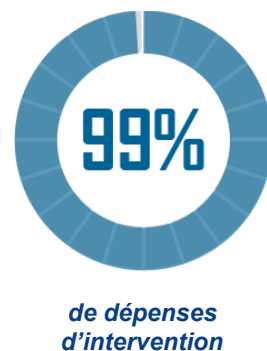
Source : Commission des affaires sociales du Sénat

C. L'ANNÉE BLANCHE VOTÉE EN PLFSS, MÊME ASSOULPIE SUR CERTAINES PRESTATIONS, PERMET UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES DE LA MISSION

Conformément à l'annonce faite par l'ancien Premier ministre, François Bayrou, lors d'une conférence de presse le 15 juillet dernier, les PLF et PLFSS déposés par le Gouvernement mettent en œuvre un gel du niveau de l'ensemble des prestations sociales, allocations et pensions.

Dans le cadre de la présente mission, cette non-revalorisation concerne tout particulièrement l'allocation adulte handicapé (AAH), ainsi que la prime d'activité, qui ont toutes deux été augmentées de 1,7% au 1^{er} avril 2025.

L'économie que représente ce gel n'est pas entièrement documentée par le projet annuel de performance présenté par le Gouvernement, mais pourrait être de l'ordre de 300 à 450 millions d'euros selon les hypothèses d'inflation retenues – soit près de la moitié des 833 millions d'euros de moindre dépense pour 2026. Cet effet traduit directement le poids des dépenses d'intervention dans la mission.



2. INCLUSION SOCIALE : UN PROGRAMME DONT LES CRÉDITS SONT EN AUGMENTATION HORS MESURE DE GEL

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

Après des années de hausse portées par l'inflation, l'année 2025 a vu pour la première fois le nombre de bénéficiaires de la prime d'activité rester stable en 2025 avec 4,57 millions de foyers bénéficiaires. Les documents budgétaires anticipent une accélération de cette dynamique.

En effet, la **diminution des crédits consacrés à la prime d'activité et aux dispositifs attenants liés au RSA**, de l'ordre de 8,69 %, doit permettre une réduction en volume de près d'un milliard d'euros de dépense. Cette diminution s'expliquerait à la fois :

- par un tassement des effectifs anticipé à 4,5 millions de bénéficiaires en 2026 ;
- par la dérogation à la revalorisation automatique du montant forfaitaire de la prime d'activité en 2026 – qui a, pour rappel, été de 1,9 % au 1^{er} avril 2025 ;
- par le recentrage de la prime d'activité sur les travailleurs les plus modestes, afin d'exclure les ménages qui ont bénéficié de la prime d'activité du fait des revalorisations successives du Smic ces trois dernières années.

En revanche, la suppression de la prise en compte de l'allocation adulte handicapé (AAH) en tant que revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité, dont le rendement attendu n'était que de 95 millions d'euros, paraît difficilement conciliable avec l'attention portée à la situation des travailleurs en Ésat (cf. encadré).

Article 79 du PLF pour 2026 : la suppression de la prise en compte de l'allocation aux adultes handicapés en revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité

Depuis sa création en 2016, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) fait l'objet, pour le calcul de la prime d'activité, d'un abattement dérogatoire de 60 %, au même titre que les revenus d'activité, et contrairement à l'intégralité des autres ressources autres que des revenus, prises en compte à hauteur de 100 %.

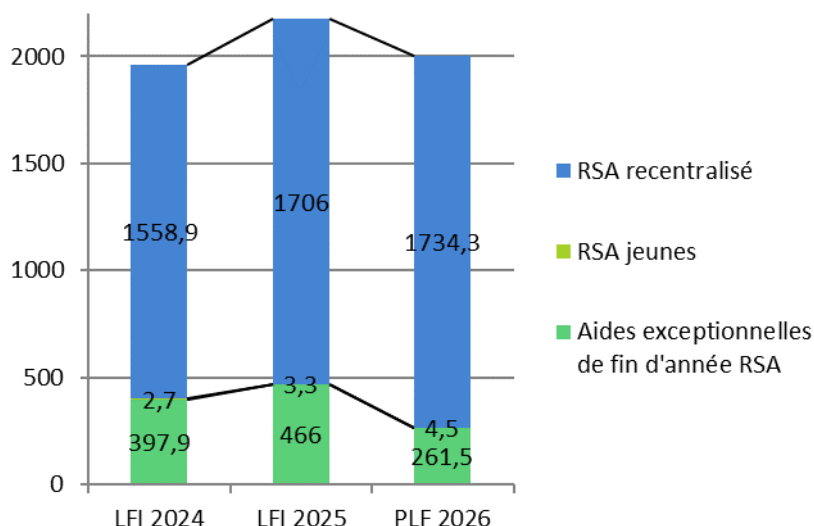
La prime d'activité est conçue pour garantir un gain au travail aux personnes modestes qui perçoivent le revenu de solidarité active (RSA), et non l'AAH – respectivement de 646,52 euros et 1 033,32 euros par mois pour une personne seule. Or, contrairement au RSA, le barème de l'AAH intègre déjà la notion de « gain au travail » grâce à des abattements.

Dans ce contexte, l'article 79 du PLF proposait de rétablir la prise en compte de l'AAH en tant que revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité pour une économie de 95 millions d'euros en 2026 et un total de 225 millions d'euros en année pleine.

Parallèlement, **les dépenses de RSA portées par la mission¹ diminuent de 8,05 %**, de manière équilibrée entre les dépenses liées au RSA qui a été recentralisé dans les départements concernés et les aides exceptionnelles de fin d'année.

¹ L'essentiel des départements n'ayant pas opté pour recentraliser la dépense de RSA, le transfert de charge acté par l'article 54 de la loi de finances pour 2004 est compensé par le programme 833 « Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes » de la mission Avances aux collectivités territoriales.

Évolution de la dépense de RSA de la mission solidarité en milliards d'euros (2024-2026)



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Le rapporteur se réjouit de la baisse relative des bénéficiaires de minima sociaux, mais 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, et permettre à terme un plafonnement de l'ASU afin d'inciter en toute situation au retour à l'emploi – seul gage durable de sécurité pour les foyers.

B. DES EFFORTS BUDGÉTAIRES MAINTENUS POUR LA PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES, MAIS DONT LA BUDGÉTISATION POSE QUESTION CONCERNANT LES MANDATAIRES JUDICIAIRES À LA PROTECTION DES MAJEURS (MJPM)

- Les crédits de la mission consacrés à la protection juridique des majeurs s'élèvent à 911 millions d'euros en 2026 pour assurer le financement des services de mandataires, des mandataires individuels et d'action d'information et de soutien aux tuteurs familiaux (ISTF). Derrière une hausse faciale de 2,02 % des crédits, les MJPM bénéficieraient dans le détail de 34,5 millions d'euros dédiés au financement de la prime du Ségur étendue aux services mandataires. Cependant la totalité des crédits de l'action n'augmentent que de 15 millions d'euros. Cette équation budgétaire est résolue, selon la documentation budgétaire par « *une mesure d'efficience dans le cadre du lancement en 2026 d'une mission Igas-IGF-IGJ sur le modèle économique de la PJM* ».

Le rapporteur s'étonne fortement des effets sur la dépense de protection des majeurs en 2026 des recommandations d'un rapport d'inspection qui n'a pas encore été lancé.

- Concernant les crédits consacrés à la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA), ils s'élèvent à 43,8 millions d'euros, en nette diminution par rapport à 2025. Ce financement, qui 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), tient compte des flux enregistrés l'année précédente. L'association Départements de France auditionnée a ainsi souligné que la baisse des admissions en tant que MNA était à saluer en matière d'implication financière des départements, par ailleurs fortement sollicités au titre de l'ASE.

- Enfin les crédits consacrés à l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS), destinée à accompagner le rapprochement familial des travailleurs migrants âgés qui partagent leur vie entre leur pays d'origine et des foyers de travailleurs migrants ou résidences sociales en France, augmentent **de plus de 30 % sans justification**. Bien qu'elle ne représente que 1,5 million d'euros, cette dépense est difficilement justifiable lorsque, dans le même temps, certaines prestations sociales font l'objet d'un gel. Pour cette raison, le rapporteur propose de reconduire le montant inscrit en LFI pour 2025 pour cette action.

C. LA HAUSSE SOUTENUE DES CRÉDITS DÉDIÉS À L'AIDE ALIMENTAIRE DOIT PERMETTRE UNE PLUS GRANDE SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT DES BANQUES ALIMENTAIRES

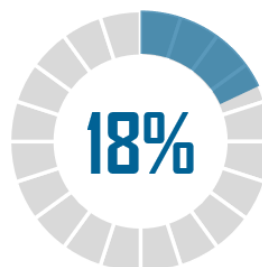
En augmentation de 6,70 %, les crédits consacrés à l'aide alimentaire atteindraient 159 millions d'euros en 2026. Après des années de mise à contribution due à la crise inflationniste, le rapporteur constate que le financement des associations concernées se stabilise, sans pour autant que la précarité alimentaire ne diminue en France. Les associations auditionnées alertent en outre sur les transformations des publics bénéficiaires, avec de plus en plus de jeunes, mais également de personnes en emploi stable.

Par ailleurs, de vraies difficultés demeurent dans les territoires ultramarins, où le coût de la vie demeure élevé du fait des contraintes géographiques et économiques, ainsi que dans certains espaces de la ruralité où la précarité énergétique s'ajoute parfois à l'enclavement en l'absence de moyen de transport individuel.

Le rapporteur tient à relayer les félicitations adressées par les associations à l'opérateur France Agrimer, dont la politique d'achat s'est sensiblement améliorée en trois années. De même, le programme « Mieux manger pour tous », doté de 80 millions d'euros pour 2026, permet dans le cadre du Pacte des solidarités de prendre en compte des objectifs d'amélioration de la qualité nutritionnelle et gustative, avec un volet local qui autorise le développement des alliances entre producteur, associations et collectivités territoriales.



*de personnes ont eu recours
à l'aide alimentaire en 2025*

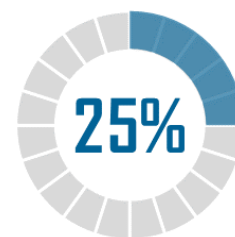


*des personnes ayant recours
à l'aide alimentaire ont
entre 18 et 25 ans*

3. HANDICAP ET DÉPENDANCE : LE CHOIX AFFIRMÉ D'UNE SANCTUARISATION DES DÉPENSES DE L'AAH

- La budgétisation initiale du Gouvernement pour le programme « Handicap et dépendance » prévoit, pour les **crédits dédiés au versement de l'AAH, près de 14,68 milliards d'euros pour 2026**, soit une **augmentation de 4,2 %**. Cette dépense est haussière du fait :

- de l'augmentation tendancielle du nombre de bénéficiaires estimée à + 2,6 % ;
- de l'effet persistant de la déconjugalisation estimé à + 0,3 % ;
- du non-recouvrement de plus de 30 millions d'euros d'indus ;
- d'une mesure d'harmonisation de la base ressources des travailleurs en situation de handicap entre les Ésat et le milieu ordinaire pour 20,4 millions d'euros de dépense supplémentaire ;
- de la non-revalorisation au 1^{er} avril 2025 pour un gain attendu de plus de 120 millions d'euros.



*des personnes
en situation de
handicap
sont pauvres
au sens de l'Insee¹*

Cependant, le rapporteur se félicite du choix opéré par le Sénat en première lecture du PLFSS pour 2026, dont l'article 44 prévoyait la stabilisation du montant de l'ensemble des prestations. En effet, un amendement porté par le rapporteur de la branche Vieillesse a conduit à exclure l'AAH des prestations concernées, conservant ainsi une spécificité à cette prestation compte tenu de son objet et de la vulnérabilité du public concerné.

- L'autre dépense majeure 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 1,58 milliard d'euros en 2026**, en stagnation par rapport à 2025. Or le rapporteur réitère ses inquiétudes exprimées lors du dernier budget : la multiplication des mesures de **rapprochement entre les droits des travailleurs d'Ésat et du milieu ordinaire** est à saluer.

Cependant ce rapprochement ne peut se faire durablement au prix de la pérennité financière de ces établissements, d'autant que des investissements sont nécessaires pour moderniser les outils de production de ces derniers. Un plan d'investissement en ce sens est attendu avec espoir par les acteurs du secteur pour l'année 2026.

- Enfin, l'action « Pilotage du programme et animation des politiques inclusives » voit ses crédits diminuer de plus de 46 millions d'euros, soit plus de 65 % de baisse, mais celle-ci s'explique par une mesure de périmètre pour plus de 38 millions d'euros. En effet, le pilotage du dispositif de l'emploi accompagné est désormais assuré par la délégation générale à l'emploi et à la formation (DGEFP) dans le cadre d'action « Accès et retour à l'emploi » de la mission Travail, emploi et administration des ministères sociaux.

¹ Le seuil de pauvreté est défini comme équivalent à 60 % du revenu médian.

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 »**, qui regroupe les crédits destinés à renforcer l'égalité professionnelle, l'accès aux droits et la prévention et lutte contre les violences faites aux femmes et la prostitution, **représentent 95 millions d'euros, en hausse de 1,74 % par rapport à 2025.**

Cependant cette hausse s'explique **quasi intégralement par la montée en charge de l'aide universelle d'urgence pour les personnes victimes de violences conjugales (+ 5,9 millions d'euros).**



dossiers d'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales sont instruits par les CAF chaque mois

Par conséquent, l'augmentation globale des crédits masque de fait une diminution très importante des actions « soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes » et « accès aux droits et égalité professionnelle » – respectivement de - 47 % et - 9,8 %. Bien que ces actions concernent des sommes modestes, et couvrent en grande partie des campagnes de prévention, le rapporteur rejoint les inquiétudes des associations du secteur. Ces dernières soulignent le risque d'un financement de la dynamique de l'aide universelle *via* le recyclage des autres dépenses en faveur de l'égalité femmes-hommes.

Sur un autre sujet, le rapporteur déplore également la non-parution, en 2025, du décret de revalorisation de l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (Afis), fixée à 343 euros. Cette dernière doit permettre aux personnes engagées dans un parcours de sortie de la prostitution (PSP), à côté de l'accompagnement d'associations dont elles disposent, de subvenir à leurs besoins le temps d'une insertion dans un emploi stable. Or au niveau actuel de la prestation, cette insertion semble peu réaliste.

Réunie le mercredi 26 novembre 2025 sous la présidence d'Alain Milon, 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 2026.

Elle a donné un **avis favorable** à l'adoption des crédits de la mission, sous réserve de l'adoption d'un amendement visant à geler le niveau de la dépense d'aide à la vie familiale et sociale, et de l'amendement de suppression de l'article 79 concernant le cumul de l'AAH et de la prime d'activité.



Philippe Mouiller
Sénateur (LR) des Deux-Sèvres
Président



Alain Milon
Sénateur (LR) de Vaucluse
Vice-président



Laurent Burgoa
Sénateur (LR) du Gard
Rapporteur pour avis

Consulter le dossier législatif

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjlf2026.html>