



Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2018

Solidarité, insertion et égalité des chances

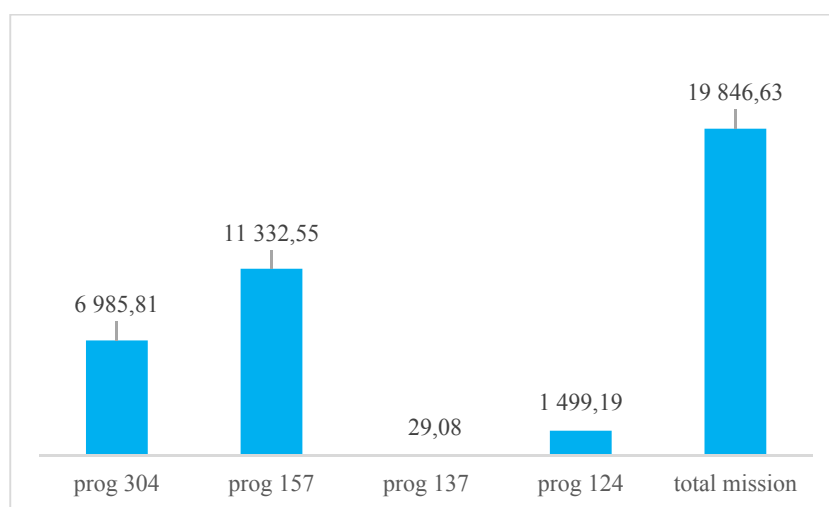
Programme 304 – Inclusion sociale et protection des personnes

Programme 157 – Handicap et dépendance

Programme 137 – Égalité entre les femmes et les hommes

Programme 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative

**Graphique n° 1 : Exécution 2018 des programmes de la mission
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes à partir des extractions Chorus au 22/01/2019

Synthèse

Les principales caractéristiques de la mission

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* comporte quatre programmes, dont un programme support. Deux d'entre eux sont rattachés au ministère chargé des affaires sociales (les programmes 304 - *Inclusion sociale et protection des personnes* et 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*), tandis que les deux autres (les programmes 157 *Handicap et dépendance* et 137 *Égalité entre les femmes et les hommes*) le sont à deux secrétariats d'État auprès du Premier ministre.

Le poids budgétaire des différents programmes est très inégal. Les programmes 157 et 304 représentent à eux seuls plus de 92 % des crédits de paiement exécutés de la mission en 2018 (57,1 % pour le programme 157 et 35,2 % pour le programme 304). Le plus petit programme de la mission est le programme 137, avec à peine 0,1 % des crédits de paiement exécutés en 2018. Le programme support (124) en représente 7,6 % pour sa part.

La loi de finances initiale pour 2018 prévoyait 19,64 Md€ en AE et 19,65 Md€ en CP, et les crédits finalement ouverts s'élèvent à 19,91 Md€ en AE et autant en CP, principalement à la suite de la loi de finances rectificative, qui a ouvert 247 M€ en AE et 248 M€ en CP pour la mission. Les consommations représentent 19,83 Md€ en AE et 19,85 Md€ en CP. La mission est structurée par l'importance du programme 157 *Handicap et dépendance* (11,33 Md€ de CP exécutés) et du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* (6,99 Md€ de CP exécutés).

Contrairement aux années précédentes, la mission a connu assez peu de mesures de périmètre en 2018. La principale est la budgétisation du fonds d'appui pour les politiques d'insertion (FAPI), pour un montant de 50 M€. À périmètre constant (2018), l'évolution 2017-2018 est de + 10,6 % en LFI, et de + 4,4 % en exécution.

Concernant la gestion des ressources humaines, le plafond d'emplois de la mission est sous-exécuté (9 858 ETPT), soit une sous-consommation du plafond de 109 ETPT. La sous-consommation pour l'année 2018 est plus faible que pour l'année 2017 mais le plafond d'emploi voté en LFI 2018 était en baisse de 287 ETPT par rapport à la LFI 2017. L'exécution 2018 du plafond d'emplois des ARS (8 245 ETPT) est pour sa part inférieure de 93 ETPT à ce qui était prévu en LFI.

La masse salariale est exécutée à un niveau sensiblement inférieur à la dotation initiale (723 M€, soit 8,2 M€ de moins qu'en LFI).

Les dépenses d'intervention, qui constituent l'essentiel des crédits de la mission (92,4 % des crédits exécutés), s'élèvent à 18,34 Md€ en 2018, en hausse de 4,6 % par rapport à l'exécution 2017. Deux dispositifs représentent la plus grande part de ces dépenses, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour 9,69 Md€, et la prime d'activité pour 5,6 Md€, trois autres dépenses dépassant les 500 M€ : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), la protection juridique des majeurs et les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël »). Le total des dépenses d'intervention passe de 17,53 Md€ en 2017 (périmètre 2018) à 18,34 Md€ en 2018 (+4,6 %), et l'exécution 2018 dépasse la LFI de 1,6 %.

Il convient de souligner également l'importance des dépenses fiscales rattachées à la mission, en coût et en poids relatif : les 30 dépenses fiscales représentent en LFI 2018 actualisée 14,3 Md€¹, soit 72 % des CP exécutés. La part relative des dépenses budgétaires et fiscales s'est toutefois profondément modifiée depuis cinq ans, en raison d'une augmentation des dépenses budgétaires plus rapide que celle des dépenses fiscales : alors que leurs montants respectifs étaient quasi-équivalents en 2014 (aux environs de 13 Md€), les dépenses budgétaires sont supérieures de 5,5 Md€ aux dépenses fiscales en 2018.

Les principales observations

L'exercice 2018 se caractérise par la poursuite de l'augmentation tendancielle des dépenses de guichet, en particulier de l'AAH et de la prime d'activité.

L'événement notable de l'exercice est le niveau limité des ouvertures de crédits dont a bénéficié la mission *Solidarité* en fin de gestion. La loi de finances rectificatives (LFR) de fin d'année a ainsi ouvert 261,5 M€ de crédits, contre 1 209,3 M€ en 2017.

Il a en particulier été mis fin à la sous-budgétisation récurrente de l'AAH, que la Cour avait relevée dans ses notes d'exécution budgétaire précédentes : le ministère a en effet pris en compte, au stade de l'élaboration du projet de loi de finances (PLF) pour 2018, les prévisions techniques de la CNAF, dont il convient au demeurant de souligner la qualité. Ainsi, pour la première fois depuis cinq ans, aucune ouverture de crédits n'a été nécessaire sur le programme 157.

¹ Derniers chiffres disponibles pour 2018 dans le PAP 2019.

Des ouvertures de crédits ont en revanche été nécessaires sur le programme 304 pour financer la prime d'activité (à hauteur de 261,5 M€, c'est-à-dire la totalité des ouvertures de crédits dont a bénéficié la mission), mais dans des proportions moindres que l'exercice précédent où elles atteignaient 840,6 M€. Ce résultat a lui aussi été obtenu par une meilleure prise en compte des notes de prévision de la CNAF : le gouvernement a en effet procédé par amendement à un « rebasage technique » de 240 M€ en LFI 2018, afin de tenir compte d'une évolution entre les deux notes de prévisions annuelles (mai et octobre) de la CNAF et d'éviter une sous-budgétisation importante de la prime d'activité. Cet effort doit être poursuivi pour mettre fin à la sous-budgétisation de la prime d'activité comme cela a été fait pour l'AAH.

Les réformes annoncées pour l'année 2019 concernant ces deux prestations (revalorisation exceptionnelle de l'AAH pour la porter à 900 € à taux plein, revalorisation de la prime d'activité et élargissement de ses conditions d'éligibilité suite à la crise des « gilets jaunes ») vont encore accroître le poids des dépenses de guichet pour la mission. Si l'évolution de la dépense respecte la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 pour la première année (2018), ce ne sera déjà plus le cas en 2019.

Les dépenses fiscales de la mission *Solidarité* représentent un montant considérable ainsi qu'évoqué plus haut, 14,3 Md€ en 2018 selon le dernier chiffrage disponible. Ces dépenses sont en augmentation de près de 20 % depuis dix ans et cette tendance reste à la hausse en 2018 (+3,9 % entre la prévision actualisée pour 2018 et le chiffrage définitif pour 2017). De surcroît, les dépenses fiscales sont très mal connues par les administrations concernées (direction générale de la cohésion sociale, direction de la législation fiscale et direction du budget) et le pilotage interministériel dont elles font l'objet est quasi-inexistant, chacun se renvoyant la responsabilité de ce sujet malgré l'enjeu considérable qu'il représente pour les finances publiques.

Recommandations

Recommandation n°1 (DB/DGCS) : Prendre en compte les prévisions de consommation les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de la prime d'activité (*recommandation reformulée*).

Recommandation n°2 (DGFIP/DGCS/DB) : Produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission (*recommandation réitérée*).

Sommaire

Introduction.....	8
1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE.....	11
1.1 Une programmation initiale plus réaliste	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	19
1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes.....	23
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire	33
2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	37
2.1 Programme 304 : inclusion sociale et protection des personnes.....	37
2.2 Programme 157 : Handicap et dépendance	48
2.3 Programme 137 : Égalité entre les femmes et les hommes ..	53
3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE.....	55
3.1 Les dépenses fiscales.....	55
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	65
3.3 Les fonds sans personnalité juridique	70
3.4 L'analyse de la performance	73

Introduction

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (désignée dans la suite de cette note sous le nom de mission *Solidarité*) porte sur les moyens consacrés par l'État aux politiques de solidarité. La mise en œuvre de ces politiques est marquée par l'implication de nombreux acteurs publics (notamment des collectivités territoriales) et par des circuits de financement et des marges de manœuvre très variables selon les dispositifs.

La mission *Solidarité* comprend quatre programmes, gérés par deux responsables de programme :

- Trois d'entre eux sont gérés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : le programme 157 - *Handicap et dépendance*, le programme 304 - *Inclusion sociale et protection des personnes*, et le programme 137 - *Égalité entre les femmes et les hommes* ;
- Le quatrième, le programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* relève de la direction des finances, des achats et des services (DFAS) du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. Le programme 124 constitue le programme support de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, mais aussi de la mission *Santé* et de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*.

L'organisation gouvernementale depuis mai 2017 se traduit par le rattachement des programmes 124 et 304 au ministère des solidarités et de la santé, les programmes 157 et 137 relevant de secrétariats d'État auprès du Premier ministre : la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées pour le programme 157 et la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes pour le programme 137. Ces deux programmes font l'objet d'une délégation de gestion signée le 27 décembre 2017 entre la direction des services administratifs et financiers des services du premier ministre, la DGCS et les CBCM auprès du premier ministre et de la ministre des solidarités et de la santé.

Le poids budgétaire des différents programmes est très inégal : le programme 157 représente à lui seul 57,7 % des crédits de paiement (CP) de la mission en LFI 2018 (57,1 % en exécution).

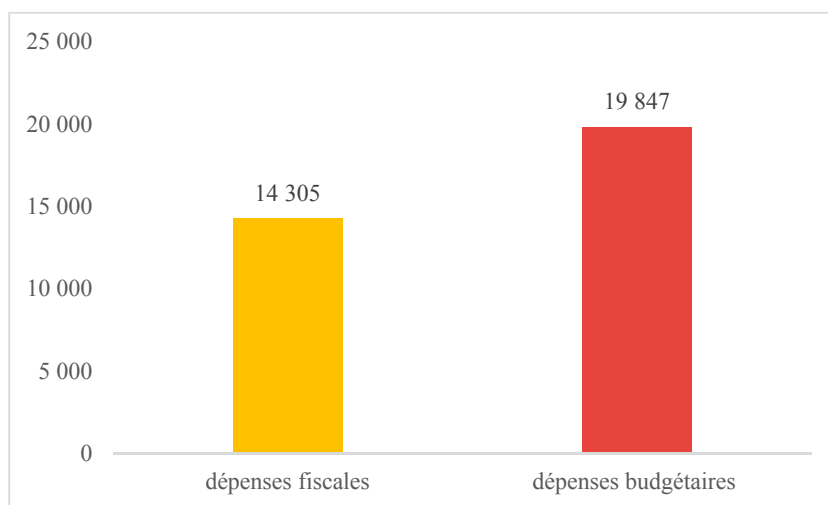
**Tableau n° 1 : Poids de chaque programme au sein de la mission
Solidarité**

CP (en M€)	LFI 2018	Part (%) des CP LFI	Exécution 2018	Part (%) des CP exécutés
Programme 124	1 519	7,7%	1 499	7,6%
Programme 137	30	0,2%	29	0,1%
Programme 157	11 341	57,7%	11 333	57,1%
Programme 304	6 761	34,4%	6 986	35,2%
Total	19 651		19 847	

Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus au 27/03/2019

Les dépenses fiscales 2018² rattachées à la mission représentent 72,1 % du montant des dépenses 2018 (CP).

**Graphique n° 2 : Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (en
M€) en 2018**



Source : Cour des comptes d'après PAP 2019 et chorus au 27/03/2019

² Dernière estimation figurant dans le PAP 2019

92,4 % des dépenses 2018 de la mission (18 337,5 M€) sont des dépenses d'intervention (titre VI). Elles sont concentrées sur un nombre limité de dispositifs, qui sont principalement des dépenses de « guichet », notamment l'allocation aux adultes handicapés (9 690 M€ en exécution 2018), la prime d'activité (5 599,6 M€ en exécution 2018, y compris frais de gestion), la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1 367 M€ en exécution 2018) et les dépenses liées à la protection juridique des majeurs (640,4 M€ en exécution 2018).

La mission *Solidarité* fait l'objet d'une NEB « prioritaire » selon les termes de la lettre du Premier Président au Président de la commission des finances de l'assemblée nationale du 16 octobre 2018. Elle consacre dans ce cadre des développements thématiques aux dépenses fiscales des programmes 157 et 304 (en partie 3.1).

1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

1.1 Une programmation initiale plus réaliste

Les crédits inscrits en loi de finances initiale 2018 pour la mission *Solidarité* s'élèvent à 19 650,7 M€ (1 805,4 M€ de plus que la LFI 2017), ce qui représente une hausse des crédits de 10,1 %.

Cette évolution s'explique de la façon suivante :

- * une augmentation tendancielle des dépenses, pour un montant de 1 330,9 M€, qui concerne principalement la prime d'activité (+629,3 M€) et l'AAH (+693,6 M€), augmentation d'autant plus marquée que les LFI 2016 et 2017 avaient sous-budgétisé ces deux dispositifs ;

- * un « rebasage technique » de 240 M€ sur le programme 304 de la dotation dédiée à la prime d'activité³ ;

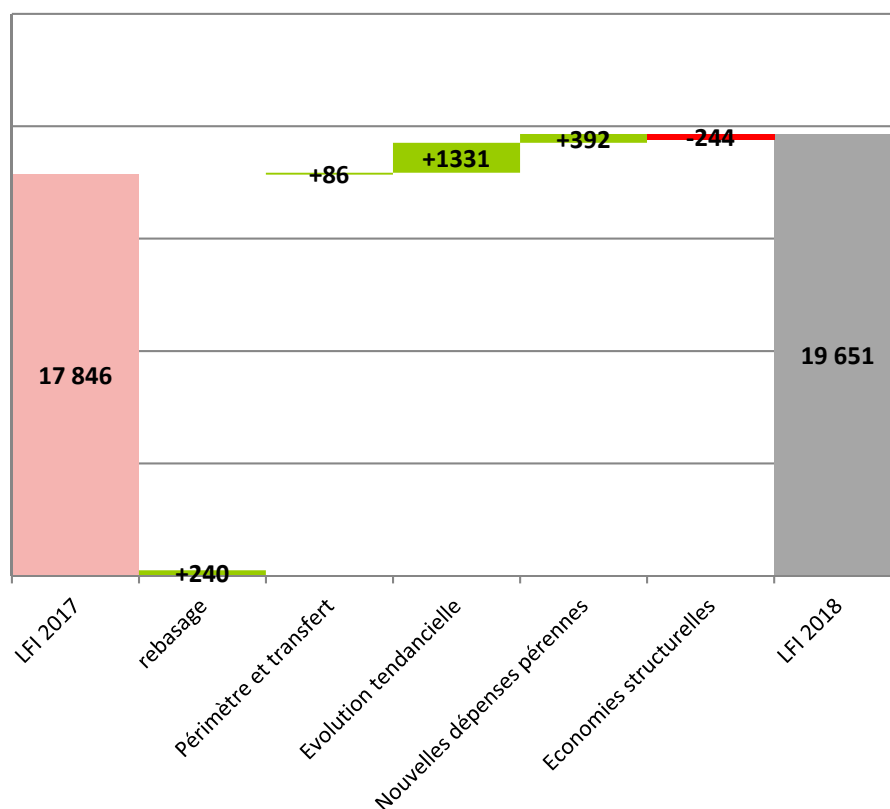
- * une augmentation de 86,4 M€ correspondant à des modifications de périmètre (dont 50 M€ avec la budgétisation provisoire du fonds d'aide aux politiques d'insertion - FAPI) ;

- * des mesures nouvelles pour un montant de 391,5 M€ (dont 240 M€ pour la revalorisation de la prime d'activité, 86,8 M€ pour l'aide aux départements et 40 M€ pour la revalorisation de l'AAH) ;

- * des économies pour 243,6 M€ (dont 13,3 M€ sur le programme 157 et 197 M€ sur le programme 304).

³ La note de la CNAF d'octobre 2017 relative aux prévisions de la prime d'activité est en effet intervenue entre les deux lectures au Parlement ; elle faisait apparaître une dynamique nouvelle (rebond pendant l'été 2018), avec + 420 M€ entre la note de mai et celle d'octobre, qui devait être prise en compte dans la budgétisation pour 2018. C'est pourquoi le gouvernement a décidé de déposer un amendement en cours d'examen du PLF.

Graphique n° 3 : La budgétisation initiale 2018 (CP en M€)



Source : Cour des comptes

1.1.1 Des transferts et changements de périmètre modestes

Contrairement à 2016 et 2017, les changements de périmètres et les transferts intervenus pour la mission *Solidarité* en LFI 2018 concernent des montants limités en 2018 :

- Une mesure de périmètre entrante avec la budgétisation du Fonds d'appui aux politiques d'insertion, pour deux ans avant suppression, pour un montant de 50 M€ ;
- Un transfert en provenance du programme 155 pour tenir compte de la mutualisation au sein d'un secrétariat général commun des fonctions de soutien des administrations centrales des ministères sociaux (24,7 M€ en AE et 36,8 M€ en CP) ;

- Une mesure de périmètre de 2,6 M€ hors titre 2 (AE=CP) au bénéfice du programme 124, dans le cadre de la poursuite de la régularisation de 26 conseillers techniques et pédagogiques régionaux en soins infirmiers mis à disposition des ARS, financés jusque-là par l'assurance maladie et du recrutement direct de deux agents contractuels à durée déterminée affectés à la DGOS, relevant auparavant de la fonction publique hospitalière ;
- Un changement de périmètre sur le programme 157 de - 0,9 M€ lié au rattachement de l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité des ESMS (ANESM) à la Haute autorité de santé (HAS) ;
- Deux transferts sortants deux vers le programme 129⁴ pour 0,28 M€ en AE/CP ;
- Et des transferts sortants à hauteur de 2,8 M€ en titre 2 (2,5 M€ hors CAS Pensions et 0,3 M€ CAS Pensions)⁵.

En 2019, plusieurs mesures de périmètre et de transfert sont prévues, parmi lesquelles :

- La recentralisation du financement du RSA en Guyane et à Mayotte, financée par une mesure de périmètre au titre de la reprise des recettes affectées aux collectivités territoriales (124,6 M€) et une mesure de transfert de 50 M€ du programme 123 – *Conditions de vie outre-mer* permettant de couvrir le reste à charge du département de Mayotte et de la collectivité territoriale de Guyane ;
- Dans le cadre de la nouvelle politique immobilière de l'État, le « débasage » des loyers budgétaires traités dans le cadre d'instruments non budgétaires (-24,5 M€ en AE/CP) ;

⁴ Un transfert sortant de 0,26 M€ vers le programme 129 (AE/CP) destiné à financer le plan LGBT et 0,02 M€ correspond au coût de fonctionnement courant associé au transfert des agents mis à disposition par le ministère des solidarités et de la santé auprès du secrétariat général du comité interministériel du handicap placé auprès du premier ministre.

⁵ Transfert notamment vers le programme 333-*Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* au titre de l'intégration des équipes informatiques des directions régionales et départementales de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale au sein des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication.

- L'évolution du mode de financement du dispositif de médiation relatif à la qualité de vie au travail en milieu hospitalier, auparavant pris en charge par l'assurance-maladie et désormais mis en œuvre par les ARS dans le cadre de leur subvention pour charges de service public financée sur le programme 124 (2,37 M€ en AE/CP) ;
- La couverture par le programme 124 d'une fraction des dépenses liées au Service public d'information en santé (SPIS), notamment une subvention à l'Agence des systèmes d'information partagés (ASIP), en partie financées en 2018 par des crédits d'assurance maladie (2,3 M€ en AE/CP) ;
- Et des transferts entrants-transferts sortants pour un montant total de -3,3 M€ (2,3 M€ hors CAS Pensions et 1 M€ CAS Pensions), avec notamment le transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l'incapacité et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale vers les pôles sociaux des TGI.

1.1.2 Une évolution tendancielle à la hausse des crédits à périmètre constant

Plusieurs dépenses de guichet de la mission sont marquées par une dynamique très forte, notamment la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés.

Sur le programme 304 :

- S'agissant de la prime d'activité, l'évolution naturelle et spontanée des dépenses repose sur l'hypothèse de 2,65 millions de foyers bénéficiaires en fin d'année 2017 et d'un montant moyen mensuel de la prime de 159 € ; elle prend également en compte l'impact de la suppression des cotisations salariales ainsi que les frais de gestion versés à la CNAF et la Caisse centrale de la MSA ;
- Un amendement parlementaire lors du vote de la loi de finances 2018 a augmenté la dotation dédiée à la prime d'activité de 240 M€ (« rebasage technique »). Il s'explique par la volonté de couvrir une sous-budgétisation récurrente depuis la mise en place du dispositif en 2016⁶ ;

⁶ Le montant inscrit en LFI 2017 pour la prime d'activité était ainsi inférieur à l'exécution 2016.

Sur le programme 157 :

- Pour l'AAH, le tendancier retenu est de 9 707,8 M€. Il correspond à une reprise en socle de l'exécution 2016 en droits constatés (décaissements de 9 078 M€ de la CNAF⁷) et aux prévisions de la CNAF. Ces dernières prennent en compte l'évolution du nombre de bénéficiaires, c'est-à-dire l'« effet-volume » (+2,8 % attendus entre 2017 et 2018), les effets de la revalorisation légale annuelle de 1 % (« effet-prix ») intervenue le 1^{er} avril 2018, qui a fait passer le montant maximum de l'AAH de 810,89 à 819 €, ainsi que l'impact des mesures mises en œuvre en 2017 pour simplifier et harmoniser les *minima* sociaux à la suite de la mission Sirugue⁸ (notamment fin de l'obligation de recours à l'allocation de solidarité aux personnes âgées, qui représente une dépense de 35 M€).
- Pour la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), le tendancier de la DGCS a été repris par la direction du budget, auquel il a été appliqué une correction de l'augmentation du SMIC 2017 à 0,92 %, soit un montant tendancier acté de 1 326,1 M€;
- Pour l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), le tendancier, partagé par la DGCS, la DB et la DSS, repose sur l'effet-prix (revalorisations légales intervenues aux 1^{er} avril 2017 et 1^{er} avril 2018) et l'effet-volume (légère baisse du nombre de bénéficiaires), ce qui représente +6,5 M€ au total par rapport à la LFI 2017.

Les deux tableaux ci-dessous illustrent le fait que pour la première fois, les estimations de la CNAF concernant l'AAH et la prime d'activité ont été prises en compte pour la construction des lois de finances 2018 et 2019. Elles l'ont été totalement pour l'AAH et partiellement pour la prime d'activité. En 2017 et en 2018, les dernières estimations de la CNAF (octobre 2017 et octobre 2018) sont très proches de l'exécution de l'année (+1,4 M€ en 2017 et – 73 M€). Si la qualité de ces prévisions doit être soulignée, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel regrette leur fréquence insuffisante et en décalage avec la programmation budgétaire. Il est vrai qu'en cas d'évolution des estimations entre les deux prévisions, le

⁷ Pour l'AAH comme la prime d'activité, l'État rembourse à la CNAF et à la CCMSA les prestations servies avec un décalage d'un mois, ce qui explique un léger décalage entre le montant des décaissements et les montants inscrits au budget de l'Etat.

⁸ Repenser les minima sociaux – avril 2016
<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/164000239.pdf>

calendrier actuel contraint le gouvernement, s'il souhaite les prendre en compte, à procéder par amendement, - comme il l'a fait du reste en 2018 pour la prime d'activité.

Tableau n° 2 : Comparaison entre les prévisions de la CNAF, la LFI et les crédits exécutés pour les dépenses d'AAH (en M€)

AAH y/c compléments	2016	2017	2018	2019
Estimation CNAF mai 2017		9 348	9 675	9 980
Estimation CNAF octobre 2017		9 391	9 726	10 035
Estimation CNAF mai 2018			9 707	10 339
Estimation CNAF octobre 2018			9 617	10 225
LFI	8 605,5	9 052,3	9 734,8	10 285,0
Ecart LFI/estimation CNAF octobre 2017/2018		-338,7	8,8	60,0
Exécution	9 051,7	9 389,6	9 690,0	
Ouvertures LFR	423,8	337,3	0,0	

Source : notes de la CNAF, LFI 2018, LFR 2018 et Chorus

Tableau n° 3 : Comparaison entre les prévisions de la CNAF, la LFI et l'exécution pour la prime d'activité (en M€)

Prime d'activité	2017	2018
Estimation CNAF mai 2017	4 970,0	5 138,0
Estimation CNAF octobre 2017	5 273,0	5 558,0
Estimation CNAF mai 2018		5 488,0
Estimation CNAF octobre 2018		5 535,0
LFI	4 403,0	5 379,6
Ecart LFI/estimation CNAF octobre 2017	-870,0	-178,4
Exécution	5 320,4	5 599,6
Ouvertures LFR	839,5	261,5

Source : Notes de la CNAF, LFI 2018, LFR 2018 et Chorus

Recommandation n°1 : Prendre en compte les prévisions de consommation les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de la prime d'activité (recommandation reformulée)**1.1.3 Les mesures nouvelles et les économies**

Le coût des mesures nouvelles est estimé à 391,5 M€ dont 336,4 M€ sur le programme 304 et 55 M€ sur le programme 157. Elles se traduisent par :

Sur le programme 304 :

- La revalorisation du montant forfaitaire de la prime d'activité de 20 € versée au 1^{er} septembre 2018, pour l'aligner sur celui du RSA, dont le coût pour les versements des trois derniers mois de l'année 2018⁹ s'élève à 239 M€ ;
- La prise en charge partielle des dépenses d'aide sociale à l'enfance des conseils départementaux (coût de 96,2 M€) ;
- La compensation des dépenses inéligibles du fonds européen d'aide alimentaire (FEAD) pour 10,6 M€.

Sur le programme 157 :

- La revalorisation exceptionnelle de l'AAH au 1^{er} novembre 2018 portant son montant à 860 € par mois pour une allocation à taux plein à compter de décembre 2018 (coût de 40 M€) ;
- La compensation de la hausse de la CSG pour les travailleurs handicapés accueillis en ESAT (les travailleurs handicapés ne cotisant pas à l'assurance chômage, la hausse de la CSG a été compensée par une augmentation de l'aide au poste versée par l'État de 15 M€).

⁹ Les droits sont ouverts au 1^{er} septembre mais le versement intervient au 1^{er} octobre.

Des économies sur les programmes 124, 157 et 304 dont les principales sont détaillées ci-dessous :

- 13 M€ d'économies sur le programme 157 avec l'abaissement du plafond de 2 à 1,8 SMIC pour les couples bénéficiaires de l'AAH¹⁰ et l'extinction du flux du complément de ressources au profit de la majoration pour la vie autonome¹¹ ;
- Des économies sur la prime d'activité (programme 304), avec la suppression de la prise en compte dérogatoire des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité au 1^{er} janvier 2018 (-20 M€), la diminution (de 62 à 61 %) de l'abattement portant sur les revenus d'activité pris en compte dans le calcul de la prime (- 70,7 M€) ;
- L'impact de la baisse des cotisations (-70 M€)¹² ;
- La mise en œuvre de la réforme du barème de participation des majeurs protégés (-27 M€) ;
- Des économies sur le programme 124 prenant en compte la diminution du plafond d'emplois et des moyens de fonctionnement associés.

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des services du premier ministre a accordé son visa sur les documents de répartition des crédits et des emplois (DRICE) des programmes 137 et 157. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel placé auprès des ministères sociaux a accordé également son visa sur les DRICE des programmes 304 et 124. Il a toutefois émis un avis favorable avec réserves sur la programmation de ces deux programmes. Il évoque notamment des risques éventuels de non soutenabilité de la programmation de la prime d'activité et identifie un « *risque majeur* » sur le programme 304 pour l'aide alimentaire, « *sachant que les 125 M€ d'avances consenties à ce jour [par l'agence France Trésor à FranceAgriMer] correspondent en fait à 25 % du financement total de l'UE prévue sur l'ensemble du FEAD 2014-2020* » (cf. partie 2).

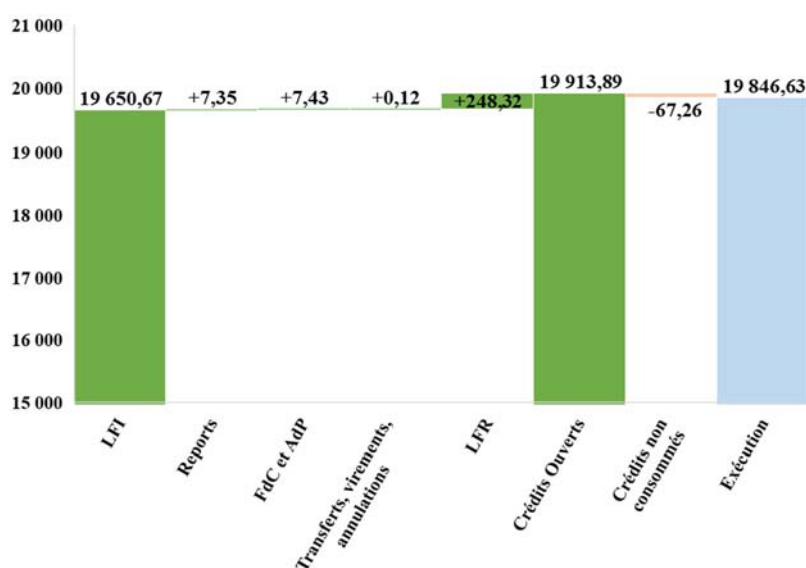
¹⁰ Les couples de bénéficiaires de l'AAH en couple représentent un quart des allocataires.

¹¹ À compter de 2019, sont fusionnés le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome, qui permettent de compléter l'AAH pour une personne bénéficiant d'un taux d'incapacité permanente ≥ 80 % et percevant une AAH à taux plein, qui vit dans un logement indépendant sans percevoir de revenus d'activité professionnelle.

¹² La baisse des cotisations sociales a pour effet d'augmenter le revenu professionnel des personnes en emploi et donc de diminuer le montant dû au titre de la prime d'activité.

1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Graphique n° 4 : De la LFI à l'exécution (CP, en Mds €)



Source : Cour des comptes

Les crédits consommés en 2018 pour les quatre programmes de la mission s'élèvent à 19 825,88 M€ en AE et 19 846,63 M€ en CP, soit 182,33 M€ de plus en AE et 195,96 M€ de plus en CP que ceux prévus en LFI 2018 (19 643,55 M€ en AE et 19 650,67 M€ en CP).

L'écart entre les crédits initiaux et les crédits consommés en CP s'explique par les facteurs suivants :

- Des ouvertures nettes¹³ de 248,32 M€, pour couvrir les dépenses de la prime d'activité¹⁴ ;
- Des crédits non consommés en fin de gestion à hauteur de 67,3 M€ ;

¹³ Ouverture de 260,47 M€ en AE et 261,45 M€ en CP sur le programme 304 et annulation de 12,91 M€ en AE et 13,13 M€ en CP sur le programme 124.

¹⁴ Les crédits ouverts en LFR l'ont finalement été en totalité sur la prime d'activité, alors que le PLFR prévoyait initialement aussi des ouvertures de crédits pour les mesures d'aide sociale à l'enfance et en faveur des mineurs non accompagnés.

- Des mouvements en gestion limités à 14,9 M€.

Les risques de dépassement identifiés sur la prime d'activité dans le rapport sur la situation et perspectives des finances publiques 2018 se sont réalisés au cours de la gestion 2018, à hauteur de 0,26 M€ pour une hypothèse moyenne de 0,4 M€.

Le tableau figurant en annexe 3 présente les dotations ouvertes en LFI, les ouvertures et annulations intervenues au cours de la gestion, les mouvements règlementaires (transferts, virements) et l'exécution définitive de de 2018 (requête Chorus au 28/03/2019).

1.2.1 Des mises en réserve plus faibles que les années précédentes

La mise en réserve de précaution initiale a été constituée conformément aux dispositions de la circulaire du budget du 29 novembre 2017, soit 3 % des crédits hors titre 2 et 0,5 % des crédits de titre 2 ouverts en LFI. Elle s'élève globalement à 557,7 M€, soit 2,8 % des crédits ouverts en lois de finances. Un sur-gel technique de 6 M€ est intervenu en décembre sur les crédits disponibles du titre 2 du programme 124¹⁵. La réserve de 7 M€ existante en fin de gestion porte uniquement sur le titre 2.

Comme les années précédentes, des exonérations partielles de mise en réserve ont été pratiquées¹⁶. En cours de gestion, la totalité des crédits gelés des programmes 137, 157 et 304 a été rendue disponible. Ceci illustre le caractère artificiel de cette réserve de précaution constituée en quasi-totalité sur des dépenses de guichet et qui est donc nécessairement dégelée.

¹⁵ Hors titre 2, 9 754 € ont été dégelés pour exonérer de réserve les crédits de formation rattachés au grand plan d'investissement dans les compétences.

¹⁶ Les frais de gestion de la GRTH font l'objet d'un déport de gel (programme 157) ; les cinq instituts nationaux de jeunes sourds/aveugles bénéficient d'un taux de 0,5 % car leurs subventions couvrent la rémunération des personnels enseignants des cinq instituts ; il en va de même pour les subventions à l'AFA et à FranceAgriMer (programme 304) au titre des dépenses de personnel.

Tableau n° 4 : Mise en réserve en gestion 2018 des quatre programmes de la mission (M€)

Réserve		Utilisation	
Réserve initiale	557,68	Dégel initial	0,00
Surgel des reports	0,00	Dégels en gestion	543,52
Surgels éventuels	6,01	Annulations	13,13
		Réserve fin de gestion	7,04

Source : Cour des comptes à partir des réponses de la direction du budget

1.2.2 Des mouvements intervenus par voie législative et réglementaire limités

1.2.2.1 Les reports

Les reports d'AE et de CP de 2017 sur 2018 s'élèvent respectivement à 6,67 M€ et 7,35 M€ (en 2017, 8,9 M€ en AE et 15,4 M€ en CP). Ils représentent 0,04% des CP inscrits en LFI 2018. Ils sont concentrés sur le programme 124¹⁷.

1.2.2.2 Les rattachements de fonds de concours et d'attribution de produits

7,4 M€ de fonds de concours ont été rattachés en cours de gestion 2018 à la mission *Solidarité* (8,1 M€ en gestion 2016) dont 5 M€ en AE/CP sur le programme 157 – *Handicap et dépendance*, abondé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour le financement des fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH). 2,4 M€ de crédits (AE=CP) ont été rattachés au programme 124 (dont 0,7 M€ sur le titre 2).

1.2.2.3 Des ouvertures et annulations limitées dans la LFR de fin d'année

La mission *Solidarité* a bénéficié, comme tous les ans, mais dans une plus faible proportion, d'ouvertures de crédits en fin de gestion. Alors que les montants concernés étaient en constante augmentation depuis 2014, ils sont en nette baisse en 2018. En particulier, pour la première fois en cinq ans, aucune ouverture n'a été nécessaire en fin de gestion pour couvrir les dépenses du programme 157 – *Handicap et dépendance*.

¹⁷ Ainsi, 1,5 M€ d'AE et 1,8 M€ de CP ont été reportés pour financer les moyens de fonctionnement du Haut-commissariat à la réforme des retraites, non financés en LFI 2017 et 2018.

Le tableau ci-dessous résume les ouvertures de crédits sur les cinq dernières années pour les programmes 304 et 157, seuls programmes concernés par des ouvertures en fin de gestion :

Tableau n° 5 : Évolution du montant des ouvertures en LFR sur les programmes 157 et 304 (en M€)

Ouvertures nettes (CP) en LFR	2014	2015	2016	2017	2018
Programme 304	373,8	209,4	319,3	840,6	261,5
Programme 157	81,8	313,7	410,5	368,7	0,0
Total	455,6	523,0	729,7	1 209,3	261,5

Source : Cour des comptes et RAP

12,9 M€ d'AE et 13,1 M€ de CP (dont 2,6 M€ de titre II) ont été annulés sur la réserve sur le programme 124 en LFR (alors que le décret d'avance de novembre 2017 avait annulé 65,2 M€ en AE et 75,7 M€ en CP sur ce même programme).

Le faible niveau de mise en réserve pratiquée en 2018 a facilité la gestion et a rendu moins nécessaire des ouvertures de crédits.

1.2.2.4 Les transferts et virements en gestion

Le montant total des transferts nets (mouvements entrants¹⁸ – mouvements sortants¹⁹) s'élève à 0,64 M€ en AE et 0,12 M€ en CP.

En LFI 2018, les crédits correspondant au transfert du programme 155 vers le programme support de la mission *Solidarité* relatif aux dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale et de la partie mutualisée des dépenses informatiques ont été consolidés en base du programme 124.

¹⁸ Transfert de 173 000 € en AE/CP (décret n°2018-1086) en provenance du programme 219 pour financer la communication autour de la fête du sport ainsi que des projets informatiques liés à la direction des sports ; transfert de 335 181 € en AE/CP (décret n° 2018-663) en provenance du programme 148 pour financer l'apprentissage dans la fonction publique de l'État.

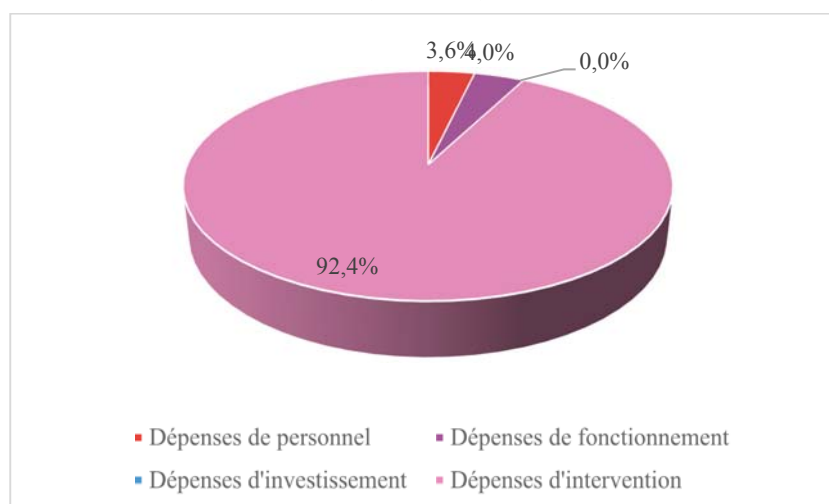
¹⁹ Transfert de 576 911 € en AE et 1 091 913 € (décret n°2018-976) vers le programme 333 relatif à l'expérimentation « Martinique au périmètre 333 » ; transfert de 526 927 € en AE et 174 315 € en CP vers le programme 129 et 352 612 € en AE/CP vers le programme 217 pour financer les refacturations de prestations informatiques interministérielles (décret n° 2018-976) ; 53 477 € en AE/CP (décret n° 2018-1078) relatif à l'organisation des assises de l'outre-mer et 349 951 € en AE/CP (décret n° 2018-973) vers le programme 101 destiné au financement du dispositif « téléphone grave danger » dont la gestion est confiée au ministère de la justice.

Aucun mouvement de fongibilité au sein du titre 2 entre crédits CAS Pensions et hors CAS n'est intervenu sur le programme 124. Il n'a été procédé à aucun mouvement de fongibilité asymétrique des crédits du titre II vers les autres titres sur ce programme.

Un seul virement est intervenu au sein de la mission au cours de la gestion 2018 (5 000 € en provenance du programme 137).

1.3 L'évolution de la dépense et de ses composantes

Graphique n° 5 : Décomposition des dépenses de la mission par titre (en % CP)

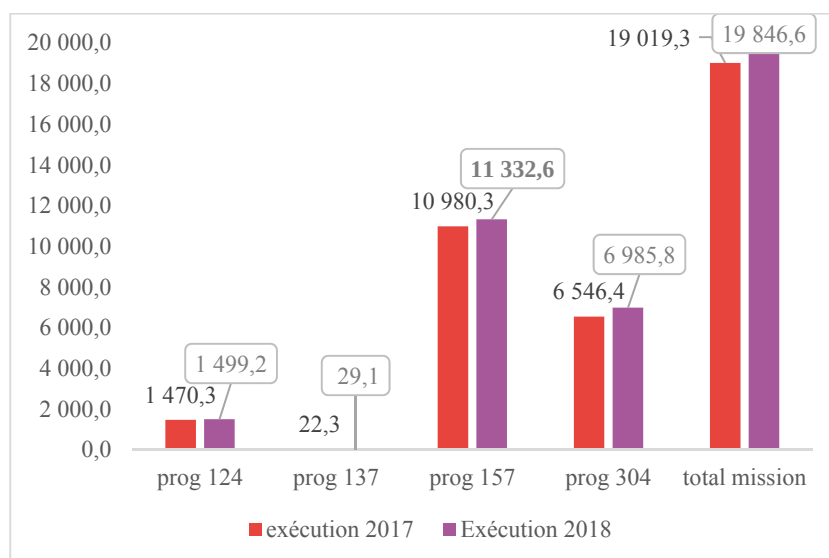


Source : Cour des comptes à partir des extractions Chorus du 27/03/2019

92,4 % des crédits consommés en 2018 sont des crédits de titre VI, soit quasiment le même pourcentage que les années précédentes. Ils représentent un total de 18 337,54 M€, dont 57,1 % relèvent du programme 157 – *Handicap et dépendance* (la part du programme 157 est en baisse depuis 2016 en raison de la montée en charge de la prime d'activité sur le programme 304).

1.3.1 Une augmentation importante des dépenses de la mission liée au dynamisme des dépenses de guichet

Graphique n° 6 : Exécutions des programmes de la mission en 2017 et 2018 (CP en M€)

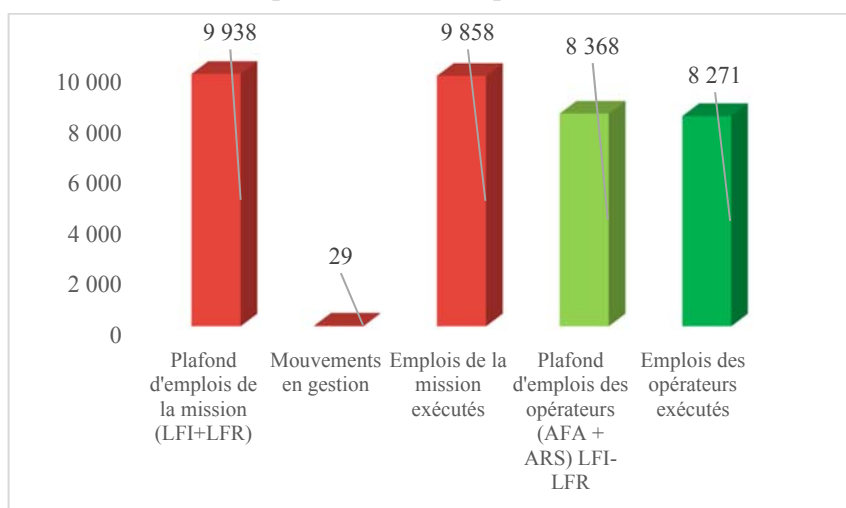


Source : Cour des comptes

Globalement, les dépenses des quatre programmes de la mission progressent de 4,4 % entre 2017 et 2018. La hausse la plus forte concerne le programme 137 (+30,4 %) devant le programme 304, dont les dépenses sont fortement liées à la dynamique de la prime d'activité.

1.3.1.1 Les emplois et les dépenses de personnel

**Graphique n° 7 : Plafond d'emplois et exécution
(en ETPT pour l'État et les opérateurs de la mission)**



Source : Réponses DFAS et DGCS

i. Un plafond d'emploi sous-exécuté

On constate dans le tableau ci-dessous que depuis 2015, le plafond d'emploi est systématiquement sous-exécuté. Depuis la LFI 2015, le plafond des emplois a été abaissé de 367. Sur la même période, l'exécution du plafond d'emplois est encore inférieure, avec - 468 emplois.

La DFAS explique cet écart au plafond par le taux de vacance frictionnel, c'est-à-dire le décalage entre les sorties et les entrées, la réserve de précaution sur le titre 2 qui, de fait, empêche le recrutement d'environ 50 ETPT en 2018 et la sous-consommation au titre du renfort de contractuels dans le cadre de la réforme des juridictions sociales (87 ETPT consommés contre une correction technique de 100 ETPT autorisés en LFI 2017).

Le plafond d'emplois voté en LFI 2018 est fixé à 9 938 ETPT soit -287 par rapport à la LFI 2017. Si on tient compte du transfert réalisé en gestion²⁰, ce plafond est actualisé à 9 967 ETPT. Le niveau d'exécution 2018 s'élève à 9 858 ETPT, ce qui correspond à une sous-consommation du plafond de 109 ETPT (-186 ETPT pour 2017).

²⁰ Il s'agit du transfert en gestion de + 33 ETPT au titre des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et -4 ETPT au titre de la délégation interministérielle aux jeux olympiques et paralympiques.

**Tableau n° 6 : Évolution du plafond d’emplois et de son exécution
entre 2015 et 2018**

En ETPT	2015	2016	2017	2018	2019	évolution 2018/2017	évolution sur 5 ans
Plafond d'emplois (LFI)	10 305	10 229	10 225	9 938	9 524	-287	-367
Transferts prévus en gestion	34	35	31	29		-2	-5
Total plafond et transferts prévus	10 339	10 264	10 256	9 967		-289	-372
Exécution du plafond d'emploi	10 326	10 137	10 070	9 858		-212	-468
Ecart entre plafond transferts/exécution	-13	-127	-186	-109			

Source : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales - DFAS

Le PLF 2019 prévoit un plafond d’emploi de 9 524 ETPT, ce qui représente une baisse de 414 ETPT par rapport à la LFI 2018 du fait notamment de la contribution du ministère à la maîtrise des effectifs de l’État (-254 ETPT) et du transfert au 1^{er} janvier 2019 des personnels administratifs des tribunaux des affaires de sécurité sociale, des tribunaux du contentieux de l’incapacité et des commissions départementales d’aide sociale vers les futurs pôles sociaux des TGI et cours d’appel.

ii. Le schéma d’emploi

En 2018, le ministère chargé des affaires sociales a réalisé un schéma d’emplois de -274 ETP pour une prévision de -272 en LFI 2018.

Les sorties pour retraite sont restées relativement stables entre 2016 et 2018. Entre les LFI 2017 et 2018, le schéma d’emplois a été réduit de -192 ETP.

Le schéma d’emploi 2018 a été respecté grâce à un plus grand nombre de sorties que d’entrées (-140 et +138).

Tableau n° 7 : Le schéma d'emplois 2015-2018

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	LFI 2018	exécution 2018	écart exécution 2018/LFI
Sorties totales (1)	1 079	1 117	1 282	1 114	1 254	140
dont sorties pour retraite	344	388	395	400	390	-10
Entrées (2)	867	990	1 094	842	980	138
Variation ETP (2-1)	-212	-127	-188	-272	-274	-2

Source : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, DFAS

iii. Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (titre II) au titre de l'année 2018 s'élèvent à 723,3 M€ dont 199,8 M€ au titre du CAS *Pensions* et 523,5 M€ hors CAS *Pensions*. Les dépenses de titre II ont diminué de 1,35 % entre 2017 et 2018 sous l'effet de la réduction des effectifs et d'un montant de rétablissements de crédits²¹ plus important en 2018 (6,78 M€) qu'en 2017 (3,16 M€). La masse salariale est exécutée à un niveau inférieur à la dotation initiale (723,3 M€ soit 8,2 M€ de moins que la LFI).

Tableau n° 8 : Évolution des dépenses de personnel 2016/2018

En M€ (AE=CP)	LFI 2016	Exécution 2016	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	Exé. 2018/exé. 2017
Total titre 2	730,81	723,59	742,98	733,17	731,47	723,25	-1,35%
dont crédits hors CAS <i>Pensions</i>	524,78	522,44	533,01	528,57	525,21	523,50	-0,96%
dont crédits CAS <i>Pensions</i>	206,03	201,16	209,97	204,6	206,26	199,75	-2,37%

Source : Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, DFAS

²¹ Le rétablissement de crédits a pour objet d'annuler une dépense sur le programme qui a supporté la dépense initiale et a pour effet de reconstituer des crédits budgétaires disponibles pour engager et payer à hauteur des remboursements obtenus. Sauf dérogation du ministre chargé du budget, il s'exécute sur l'imputation budgétaire et comptable de la dépense initiale (source : arrêté du 19 juillet 2013 pris en application de l'article 17-IV de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 modifiée relative aux lois de finances).

Les éléments relatifs à la décomposition de l'évolution de la masse salariale pour 2018 transmis par le ministère des affaires sociales sont détaillés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 9 : Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions (en M€)

En M€ (CP)	2017	2018
Solde exécution année n-1 retraitée	515,8	525,8
Impact du schéma d'emploi	-4,4	-6,3
Extension année pleine schéma d'emploi n-1	0,2	-2,7
Schéma d'emploi n	-4,6	-3,6
Mesures catégorielles	8,4	0,3
Mesures générales	3,4	0,3
Rebasage de la GIPA	0	0,1
Variation du point fonction publique	3,4	0,2
GVT solde	4,2	3,9
GVT positif	8,8	7,6
GVT négatif	-4,6	-3,8
Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA	2,4	-1
Indemnisation des jours CET	4,4	4,4
Mesures de restructuration	0,6	0,1
Autres	-2,5	-5,5
Autres variations des dépenses de personnel	-1,2	0,6
Prestations sociales et allocations diverses	-0,4	1,4
Autres	-0,8	-0,8
Total	528,6	523,5

Source : Réponses de la DFAS

L'évolution de la consommation des crédits de titre II hors CAS Pensions constatée entre 2017 et 2018 s'explique notamment par l'impact du schéma d'emploi (-6,3 M€), l'écart de GVT solde, et les rétablissements de crédits intervenus en 2018 (5,6 M€).

1.3.1.2 Les dépenses de fonctionnement (catégories 31 et 32)

Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la mission entre 2017 et 2018

En M€	LFI 2017	Exéc. 2017	LFI 2017 (format 2018)	Exécution 2017 (format 2018)	LFI 2018	Exéc. 2018	Év. 2017/2018 (%)
Dépenses de fonctionnement (cat. 31)	161,81	177,84	198,31	177,84	185,73	184,01	3,5%
Subvention pour charges de service public (cat. 32)	609,00	573,69	609,00	573,69	599,31	601,20	4,8%
Total	770,81	751,53	807,31	751,53	785,04	785,21	4,5%

Source : Cour des comptes

À périmètre constant, les dépenses 2018 progressent de 4,5 % par rapport aux dépenses 2017, contraintes par des mises en réserve et annulations importantes.

Les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs rattachés à la mission *Solidarité* (i.e. les dix-sept agences régionales de santé et l'Agence française de l'adoption) ont augmenté de 4,8 % à périmètre constant (voir partie 3).

Le programme 124, programme support, porte 97,8 % des dépenses de fonctionnement de catégorie 31²² de la mission *Solidarité* dont le tableau ci-dessous détaille les composantes :

²² Dépenses de fonctionnement autres que de personnel

Tableau n° 11 : Exécution des dépenses de fonctionnement (catégorie 31) du programme 124

CP en M€	Exécution 2017		Exécution 2018		Évolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement des services	15,26	15,03	15,56	15,52	1,98%	3,24%
Systèmes d'information	48,59	46	52,04	50,67	7,10%	10,16%
Affaires immobilières	42,67	77,74	54,42	78,83	27,53%	1,40%
Communication	3,95	3,8	6,27	5,33	58,69%	40,14%
Affaires européennes et internationales	0,43	0,43	0,43	0,43	0,45%	0,41%
Statistiques, études et recherche	5,91	6,71	6,72	6,29	13,75%	-6,20%
Autres dépenses de personnel	25,38	25,32	22,45	22,84	-11,53%	-9,80%
Total	142,2	175	157,89	179,91	11,04%	2,81%

Source : Cour des comptes (extrait Farandole)

Globalement, les dépenses de fonctionnement du ministère chargé des affaires sociales progressent de 2,8 % entre 2017 et 2018.

Les dépenses immobilières recouvrent à la fois les dépenses liées aux loyers, c'est à dire les loyers domaniaux versés au titre des sites occupés par l'administration centrale (Duquesne, Grenelle et Nantes) et des sites occupés par les Directions de la jeunesse, du sport et de la cohésion sociale (DJSCS) y compris dans les DOM, et les loyers privés et charges locatives. Elles comprennent également les dépenses d'exploitation et d'entretien (dépenses de fluide, de nettoyage, de gardiennage, différents contrats de maintenance et la taxe foncière du Stade de France). Le décalage entre AE et CP s'explique par les modalités d'engagement des baux (l'engagement du bail s'effectuant la première année pour sa totalité).

L'augmentation des dépenses relatives aux systèmes d'information s'explique par le financement des investissements nécessaires à la mise en sécurité des serveurs du ministère.

Les dépenses de communication progressent de 40,1 % en CP entre 2017²³ et 2018 car l'année 2017 était une année électorale au cours de laquelle les dépenses de communication étaient limitées. Elles recouvrent trois catégories de dépenses : les prestations venant à l'appui de l'activité des services (près de 50%), la conception et réalisation de campagnes nationales d'information (30 %) et l'organisation de manifestations publiques (20%).

1.3.1.3 La prédominance des dépenses d'intervention

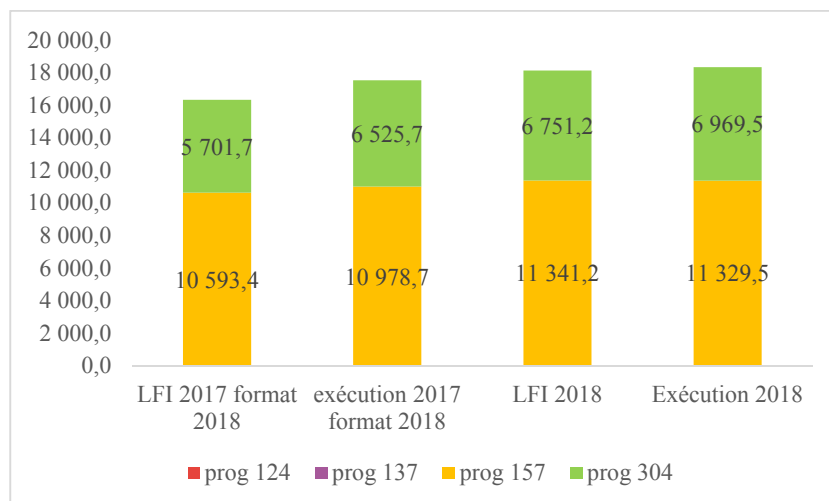
Les dépenses d'intervention de la mission *Solidarité* s'élèvent à 18 337,5 M€, soit 92,4 % des dépenses totales de la mission. Elles progressent de 4,6 % par rapport à l'exécution 2017 (17 533,9 M€) à périmètre courant, alors qu'elles avaient légèrement fléchi entre 2016 et 2017.

99,8 % d'entre elles sont rattachées aux programmes 157 et 304. Les principaux dispositifs financés sur les crédits de titre VI de ces deux programmes 157 et 304 seront analysés dans la partie 2.

Le programme 137 consacre pour sa part 27,7 M€ aux dépenses d'intervention en 2018 ; ces crédits financent principalement des associations nationales et locales (voir également partie 2).

10,8 M€ de crédits d'intervention ont été dépensés en 2018 sur le programme 124. Ils financent principalement des programmes de coopération sous forme de contributions volontaires (2,8 M€), la contribution à Expertise France (2,1 M€) et les dépenses relatives aux études et statistiques et au soutien à la recherche (2,1M€).

²³ Elles s'élevaient à 5 M€ en 2016 (CP).

Graphique n° 8 : Dépenses d'intervention en 2018 en M€

Source : Cour des comptes à partir des extractions Chorus et des réponses au questionnaire

Deux dispositifs dominent en montant les dépenses d'intervention, l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité, qui seront développés plus loin (partie 2). Deux autres dispositifs ont coûté plus de 500 M€ en 2018 : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) et la protection juridique des majeurs. En raison de l'évolution très importante des dépenses relatives au financement de l'accueil, de l'évaluation et de l'orientation des mineurs non accompagnés (MNA), un développement y sera également consacré en deuxième partie.

Les dépenses de guichet, représentant 99,1% des dépenses d'intervention, ne laissent pratiquement aucune marge de manœuvre en gestion au responsable de programme.

1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

1.4.1 La soutenabilité budgétaire à court terme : des reports et des charges à payer circonscrits

Les reports de 2017 sur 2018 se sont élevés à 6,7 M€ en AE et 7,3 M€. Ils sont concentrés essentiellement sur le programme 124 en raison de la nature des crédits.

Les reports de 2018 sur 2019 s'élèvent théoriquement à 79,9 M€ en AE et 67,2 M€ en CP. Cette forte progression des reports s'explique par la volonté du ministère des finances de faire respecter des cibles de gestion. Ainsi, celui-ci a imposé un schéma de fin de gestion 2018 reposant sur un report sortant de 35 M€ en AE/CP sur le programme 304 (ces crédits font l'objet d'une demande de report et devraient être affectés au financement du surcoût des dépenses d'aide sociale à l'enfance pour les MNA). Sur le programme 157, 14 M€ sont reportés sur 2019. Ces reports sont principalement relatifs à l'ASI et au dispositif GRTH. La demande de reports formulée pour le programme 124 s'élève à 20,9 M€ en AE et 7,4 M€ en CP.

Le tableau ci-dessous précise le montant des charges à payer constatées au 31 décembre 2018 pour les années 2017 et 2018.

Tableau n° 12 : Charges à payer des programmes de la mission

en €	Charges à payer au 31 décembre		évolution %
programme	2017	2018	
programme 124	10 918 203,78	6 844 819,00	-37,3%
programme 137	297 808,81	48 883,28	-83,6%
programme 157	1 079 662 662,22	913 671 064,03	-15,4%
programme 304	542 514 765,60	573 106 586,00	5,6%
total	1 633 393 440,41	1 493 671 352,31	-8,6%

Source : Réponses DFAS et CBCM des ministères sociaux

Les charges à payer sont en baisse de 8,6 % entre 2017 et 2018. Leur montant élevé s'explique par le fait que le versement de la prime d'activité et de l'allocation adulte handicapé s'effectue non en fin de mois mais au

début du mois suivant (le mois de décembre 2018, versé en janvier 2019, est comptabilisé en charges à payer).

1.4.2 La soutenabilité budgétaire à moyen terme : des restes à payer concentrés sur le programme support

Les restes à payer sur la mission *Solidarité* sont essentiellement concentrés sur le programme 124. Il s'agit pour l'essentiel des restes à payer sur les baux, qui font l'objet d'un engagement pour la totalité de leur durée lors de leur renouvellement, et sur les dépenses informatiques, notamment les projets « métiers ». Sur les autres programmes, les restes à payer sont résiduels en raison de la structure des dépenses, qui sont constituées quasi-exclusivement de dépenses d'intervention.

Tableau n° 13 : Les restes à payer de la mission

en €	Restes à payer au 31 décembre	
	2017	2018
Programme		
Programme 124	149 581 698	127 447 463
Programme 137	186 897	442 066
Programme 157	970 520	604 910
Programme 304	836 604	2 327 320
Total	151 575 719	130 821 759

Source : Réponse du CBCM des ministères sociaux – requête janvier 2019

1.4.3 Le non-respect de la loi de programmation des finances publiques en 2019

Tableau n° 14 : Source : LPFP 2018-2022 (hors CAS Pensions)

En Md€	LFI 2017	LFI 2017 (format 2018)	2018	2019	2020
Mission Solidarité	17,64	17,67	19,44	21,31	21,94

Source : Loi de programmation des finances publiques

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 définit pour chaque mission une trajectoire pluriannuelle des dépenses de l'État.

La mission *Solidarité* était dotée pour 2018 de 19,65 Md€, y compris la contribution au CAS *Pensions* (206,3 M€). La LFI 2018 respecte donc pour la première année la loi de programmation (19,44 Md€ hors CAS *Pensions*).

En exécution, la mission *Solidarité*, hors CAS *Pensions* et fonds de concours a représenté une consommation de 19,64 Md€ soit +0,2 M€ par rapport à la loi de programmation.

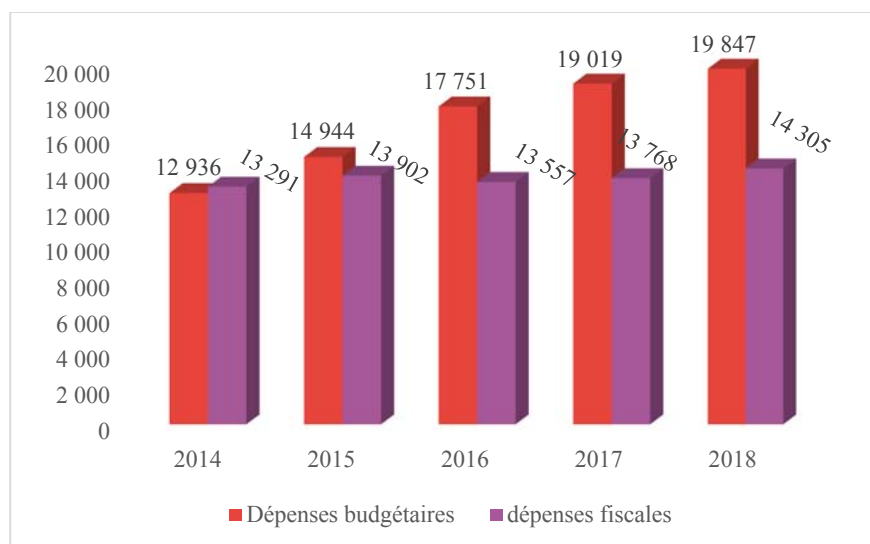
Suite au conflit social de la fin 2018, et malgré l'augmentation de la norme de 1,87 Md€ entre 2018 et 2019, la revalorisation de la prime d'activité et l'élargissement du nombre de ses bénéficiaires engendreront un niveau de dépenses en 2019 très largement supérieur au plafond fixé pour 2019.

1.4.4 Des dépenses budgétaires et fiscales en forte progression sur cinq ans

Le graphique ci-dessous retrace, à périmètre constant, l'évolution des dépenses budgétaires et fiscales de la mission *Solidarité* entre 2014 et 2018.

La part relative des dépenses budgétaires et fiscale s'est profondément modifiée sur la période : en cinq ans, les dépenses budgétaires de la mission ont augmenté de 53,4 % tandis que les dépenses fiscales progressaient de 7,6 %. Ainsi, alors que les montants des dépenses budgétaires et fiscales étaient quasi-équivalents en 2014 (aux environs de 13 Md€), en 2018 les dépenses budgétaires sont supérieures de 5,5 Md€ aux dépenses fiscales, comme le montre le graphique ci-dessous.

Graphique n° 9 : Évolution des dépenses budgétaires²⁴ et fiscales²⁵ depuis 2014 (en M€)



Source : Cour des comptes (à partir des RAP, PAP 2019 et de Chorus)

²⁴ Pour établir les dépenses à périmètre constant au format 2018, les dépenses relatives aux ESAT et au fonctionnement des MDPH ont été retranchées des dépenses du programme 157 et les dépenses relatives au FNSEA ont été ajoutées aux dépenses du programme 304.

²⁵ Pour les dépenses fiscales, il s'agit des dépenses réalisées pour la période 2014-2017 et des dernières prévisions de dépenses pour 2018 figurant au PAP 2019.

2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME

2.1 Programme 304 : inclusion sociale et protection des personnes

Le programme 304 est divisé en 7 actions. Il regroupe les crédits contribuant au financement de la prime d'activité (action 11), au soutien et au développement des expérimentations sociales (action 13), ainsi qu'un ensemble d'actions concourant à l'inclusion sociale et à la protection des personnes (actions 14 à 18²⁶).

Les dépenses du programme 304 augmentent de 439,4 M€ par rapport à 2017, soit + 6,7 %, principalement en raison de la hausse des montants consacrés à la prime d'activité et aux mineurs non accompagnés.

Les principaux points d'attention portent sur les dépenses liées à la prime d'activité, aux mineurs non accompagnés, ainsi qu'à l'aide alimentaire. Seront évoquées plus rapidement les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël ») et la protection juridique des majeurs.

2.1.1 La prime d'activité, une prestation encore sous-évaluée malgré des progrès

2.1.1.1 Présentation de la prestation et des réformes intervenues en 2018

La prime d'activité est un complément de revenu mensuel destiné aux travailleurs modestes. Elle a été créée par la loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi, en remplacement du RSA-activité et de la prime pour l'emploi, et est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle s'inscrit dans une démarche de simplification administrative avec des procédures allégées et dématérialisées.

²⁶ Aide alimentaire (action 14), qualification en travail social (action 15), protection juridique des majeurs (action 16), protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables (action 17), aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine – ARFS (action 18).

Modalités de calcul de la prime d'activité²⁷

Le montant de la prime d'activité perçu par les allocataires se calcule sur la base d'un **montant forfaitaire** (variable selon la composition du foyer, notamment le nombre d'enfants à charge), auquel on ajoute un pourcentage des **revenus professionnels** du foyer, dans le but de favoriser l'activité.

Une **bonification individuelle** est également ajoutée pour chaque personne en activité membre du foyer dont les revenus sont compris entre 0,5 et 1,2 SMIC. Ce bonus est croissant jusqu'à 0,8 SMIC puis stable.

De ce total, est déduit l'ensemble des **ressources** du foyer, notamment les prestations sociales, les revenus de remplacement et les revenus d'activité (supposées au moins égales au montant forfaitaire).

Le point de sortie de la prime d'activité, c'est-à-dire le montant de ressources au-delà duquel le foyer n'est plus éligible à la prestation, s'élève à 1,3 SMIC pour une personne seule, à 1,9 SMIC pour un couple mono-actif sans enfant ou une famille monoparentale avec un enfant, et à 2,4 SMIC pour un couple bi-actif avec deux enfants.

Deux modifications ont été apportées en 2018 :

- le montant forfaitaire a fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle de 20 € au 1^{er} août 2018 et a été porté à 551,51 € pour une personne seule sans enfant.

- en parallèle, à la même date, le coefficient de prise en compte des revenus professionnels a été abaissé d'un point, passant de 62 à 61 % (il s'agit d'une mesure d'économie).

De nouvelles mesures de revalorisation entreront en vigueur en 2019 suite à la crise des « gilets jaunes » comme il sera expliqué dans le 2.1.1.3.

2.1.1.2 Une sous-budgétisation qui persiste mais à des niveaux moins importants

Le PLF 2018 estimait les dépenses pour la prime d'activité à 5 140 M€, en se basant sur une hypothèse de 2,65 millions de foyers bénéficiaires. Ce niveau est inférieur à l'exécution 2017 (5 260 M€) mais c'est exactement celui de la première prévision établie par la CNAF en mai 2017.

²⁷ Avant les mesures de revalorisation prises en décembre 2018.

La prévision suivante de la CNAF, intervenue en octobre 2017, s'élevait en revanche à 5,56 Md€. La LFI a par conséquent relevé le niveau de dépenses de la prime d'activité à 5 379,6 M€, afin de tenir compte de ces nouvelles prévisions de la CNAF (« *rebasage technique* » par un amendement de l'Assemblée nationale comme expliqué plus haut). La recommandation n°1 de la NEB 2017 (« prendre en compte les prévisions de consommation les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés ») est donc mise en œuvre de manière incomplète en ce qui concerne la prime d'activité.

En exécution 2018, les dépenses relatives à la prime d'activité se sont élevées à 5 599,6 M€, c'est-à-dire le niveau de la seconde prévision de la CNAF, en hausse de 5,2 % par rapport à 2017, pour un nombre estimé de bénéficiaires de 2,81 millions en 2018 en moyenne annuelle.

Une ouverture de crédits de 260,5 M€ en AE et 261,5 M€ en CP a été nécessaire en LFR. Si le phénomène de sous-budgétisation relevé par la Cour dans les deux précédentes NEB (369,3 M€ d'ouvertures de crédits nécessaires en 2016 et 840 M€ en 2017) persiste en 2018, les montants concernés sont nettement moins importants, en raison d'une meilleure anticipation de la prime d'activité pour sa troisième année de mise en œuvre.

Les frais de gestion perçus par la CNAF²⁸, qui s'élèvent à 1,5 % des montants versés aux allocataires, progressent mécaniquement avec l'augmentation des dépenses de prime d'activité (59,8 M€ en 2017 ; 82,75 M€ en 2018 et 125,9 M€ prévus en 2019).

2.1.1.3 Perspectives pour 2019

Conformément à la promesse faite pendant la campagne présidentielle, il était prévu avant le mouvement social des « gilets jaunes » de la fin 2018 de poursuivre la revalorisation de la prestation en créant en 2019 une seconde bonification individuelle dont le montant maximal est fixé à 20 €, ce montant étant à son tour revalorisé de 20 € chaque année en 2020 et 2021. Cette réforme devait aboutir à une hausse de 80 € à la fin du quinquennat pour les bénéficiaires rémunérés au niveau du SMIC. Le PLF 2019, qui intégrait la création de ce second bonus individuel, avait inscrit 6 Md€ pour les dépenses liées à la prime d'activité.

²⁸ Jusqu'en 2017, les frais de gestion étaient rattachés au RSA Jeunes au sein de l'action 11 suite à la suppression du FNSA; depuis le 1^{er} janvier 2019, ils sont identifiés de manière distincte au sein de l'action 11.

Ces prévisions ont toutefois été totalement remises en cause par la réforme de la prime d'activité annoncée en décembre 2018 suite au mouvement social. Cette réforme consiste à revaloriser la bonification individuelle de 90 € dès 2019 et à modifier les seuils de revenus d'activité conditionnant l'éligibilité à cette bonification. Ces mesures conduisent donc d'une part, à augmenter le montant de la prime d'activité pour les bénéficiaires actuels de la prestation et d'autre part, à ouvrir des droits à de nouveaux bénéficiaires (3,8 millions de bénéficiaires attendus en 2019 contre 2,8 millions en 2018). Le coût de la revalorisation de 90 € du bonus individuel est estimé à 2 800 M€ en 2019 selon la DGCS. Cette estimation repose sur une hypothèse de taux de recours à la prestation de 85 % en masse financière. Au total, la prévision de dépenses pour 2019, frais de gestion compris, s'établit à 8 782 M€, ce qui correspond à une hausse considérable, de près de 57%. Ce montant a été inscrit en LFI 2019 en AE/CP.

2.1.2 Les mineurs non accompagnés : des dépenses en forte croissance

La prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) constitue une obligation pour la France au regard de ses engagements internationaux et européens. Le nombre des mineurs pris en charge est en croissance accélérée : un peu plus de 2 550 MNA étaient déclarés à la mission MNA du ministère de la justice en 2013, ce chiffre atteint près de 15 000 en 2017²⁹.

2.1.2.1 L'intervention financière de l'État : un cadre en évolution

Les départements ont l'obligation de mettre en place des dispositifs de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation pour toute personne se déclarant mineure et privée temporairement ou définitivement de la protection de sa famille. L'État contribue au financement de ces mesures selon des modalités mises en place en 2013 par un protocole entre l'État et l'Association des départements de France (ADF), avant d'être pérennisées par la loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (article 48).

Le décret n° 2016-840 du 24 juin 2016 pris en application de cette loi précise que l'État rembourse aux départements, à travers le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE)³⁰, un montant forfaitaire de 250 € par jour et par jeune, dans la limite de cinq jours. Le remboursement par l'État est mis en œuvre de façon automatique

²⁹ Chiffres 2018 en attente.

³⁰ Créé par l'article 27 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance.

dès lors que le département atteste de la durée de l'accueil provisoire d'urgence. Le décret de 2016 étend ces dispositions à l'outre-mer.

A compter du 1^{er} janvier 2019 toutefois, les modalités de la participation financière de l'État à cette phase d'évaluation et de mise à l'abri évoluent dans le sens d'une intervention accrue. Cette réforme fait suite au rapport de la mission bipartite État-ADF de réflexion sur les MNA³¹, qui a donné lieu à un accord entre l'État et l'ADF le 17 mai 2018³². Les nouvelles dispositions distinguent désormais deux composantes :

- l'évaluation de minorité et d'isolement, qui fait l'objet d'un forfait de 500 € par jeune à évaluer ;
- l'hébergement et la mise à l'abri, auxquels l'État contribue à hauteur de 90 € par jour pendant 14 jours, puis de 20 € par jour du 15^{ème} au 23^{ème} jour.

Par ailleurs, aux dépenses relatives à la phase d'évaluation et de mise à l'abri, se sont ajoutées dès 2018 des dépenses liées à la prise en charge exceptionnelle par l'État des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance (ASE)³³. Ce financement exceptionnel s'élève en 2018 à 12 000 € par jeune supplémentaire pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016. L'État s'est engagé auprès de l'ADF à prolonger son soutien financier à ce titre en 2019, qui sera calculé sur la base de 6 000 € par jeune pour 50 % des jeunes supplémentaires pris en charge au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017.

L'ensemble de ces dépenses constitue pour l'État des dépenses de guichet.

Les réformes intervenues récemment soulèvent des interrogations quant à la cohérence d'ensemble de la prise en charge des MNA et à l'articulation des compétences entre État et départements. La Cour des comptes dans le cadre de la formation inter-juridictions (FIJ) dont les travaux sont en cours sur la protection de l'enfance et les mineurs non accompagnés s'interrogera certainement de manière plus approfondie sur cette architecture.

³¹ Rapport du 15 février 2018 remis conjointement par l'ADF, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'administration et l'inspection générale de la justice.

³² Le contenu de cet accord devrait être repris dans un décret en Conseil d'État au premier semestre 2019.

³³ Arrêté du 23 juillet 2018 fixant le montant du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des mineurs non accompagnés confiés à l'aide sociale à l'enfance sur décision de justice et pris en charge au 31 décembre 2017.

2.1.2.2 La consommation en 2018 et les perspectives pour 2019 : des dépenses en forte croissance

En 2018, les crédits consacrés par l'État aux mineurs non accompagnés se sont élevés à 145 M€, dont 49 M€ dédiés au financement de la mise à l'abri et de l'évaluation (dispositif initial) et 96 M€ à la prise en charge partielle des dépenses d'aide sociale à l'enfance (nouveau dispositif). Ces dépenses ont été multipliées par 7 par rapport à 2017, quand elles atteignaient 20,1 M€. Cette très forte augmentation s'explique à la fois par la hausse du nombre de mineurs évalués et accueillis³⁴ et par la création du nouveau mécanisme d'intervention de l'État au titre de l'aide sociale à l'enfance.

141,2 M€ en AE et en CP sont programmés en 2019 au titre des mineurs non accompagnés, dont 67 M€ pour la prise en charge exceptionnelle au titre de l'ASE³⁵. Ces crédits prévisionnels pour 2019 étant inférieurs de 4,8 M€ à l'exécution 2018, il convient d'être vigilant quant à la possibilité d'une sous-budgétisation. S'il est vrai que les modalités de calcul de la contribution de l'État au titre de l'aide sociale à l'enfance sont plus restrictives en 2019 qu'en 2018, l'incertitude sur le nombre de MNA qui sera réellement accueilli en 2019 est très forte et le ministère pourrait se trouver confronté *in fine* à une dépense plus élevée. De manière générale, l'importance des montants financiers en jeu et la rapidité de leur croissance appellent une attention soutenue quant à la qualité des prévisions et à la budgétisation de cette dépense.

2.1.3 L'aide alimentaire : un dispositif complexe, source de difficultés en gestion

Le dispositif d'aide alimentaire vise à mettre à la disposition des personnes démunies des produits alimentaires à titre gratuit ou contre une participation symbolique. L'aide alimentaire est principalement assurée par des réseaux associatifs d'envergure nationale. Son financement est essentiellement public et européen. Le fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) met ainsi 499 M€ à disposition de la France pour la période 2014-2020 pour financer l'achat, le stockage et le transport de denrées alimentaires. Ces fonds sont complétés à hauteur de 15 % par des crédits nationaux portés par le programme 304.

³⁴ Chiffres 2018 en attente.

³⁵ Ce montant est calculé sur l'hypothèse de 40 000 personnes se déclarant MNA (et donc évaluées) et d'un taux de 56 % de mineurs parmi les personnes évaluées.

Les dépenses d'aide alimentaire se décomposent de la façon suivante :

- La contribution de la France au FEAD : chaque campagne FEAD annuelle consiste dans le versement à FranceAgriMer (FAM - organisme intermédiaire dans le système de gestion du FEAD) d'une contribution nationale sur le programme 304 à hauteur de 15 % du montant annuel des dépenses prévues. La Commission européenne rembourse pour sa part à FAM 85 % du montant des dépenses réalisées et financées pour partie par la trésorerie de l'organisme (la contribution de l'Union européenne est de 72,7 M€ pour 2018). Depuis 2017, une dotation complémentaire est en outre prévue au titre de la prise en charge d'une partie des dépenses inéligibles des campagnes FEAD 2014 et 2015 au financement sur crédits européens. En effet, la Commission européenne a diligenté en mars 2016 un audit dit préventif sur la gestion du FEAD par FAM, qui a mis en lumière des dysfonctionnements importants et a abouti à la suspension jusqu'en juillet 2017 des versements pour les campagnes 2014 et 2015. Cette situation conduit l'État à compenser auprès de FAM les sommes déclarées inéligibles au financement communautaire. Le montant total de ces refus d'apurement au titre des campagnes 2014 et 2015 du FEAD s'élève à 27,2 M€, dont 85 % sont compensés à FAM sur le programme 304.
- l'achat de denrées pour les épiceries sociales, qui ne peuvent pas bénéficier du programme européen en raison du principe de gratuité de la distribution instauré par le FEAD ;
- l'aide alimentaire nationale, qui regroupe les subventions aux têtes de réseau associatives nationales pour une partie de leur fonctionnement ;
- les crédits déconcentrés, qui financent les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale pour l'appui à la gestion locale de l'aide alimentaire et le fonctionnement des lieux de distribution.

La LFI 2018 prévoyait au titre de l'aide alimentaire 49,7 M€ de dépenses d'intervention en AE/CP. Il faut y ajouter 2,17 M€ en AE/CP de subvention pour charges de service public versés à France AgriMer (FAM) en tant qu'organisme intermédiaire.

Au total, les dépenses consacrées en 2018 à l'aide alimentaire se sont élevées à 50,24 M€ en AE et 49,27 M€ en CP, soit une hausse de 15,8 % en AE et 12,9 % en CP par rapport à 2017. Cependant, les dépenses 2018 sont en réalité en baisse par rapport à l'année 2017 : le remboursement en 2017 d'une avance consentie à FAM en 2015, d'un montant de 12,2 M€, est en effet venu réduire le niveau de l'exécution des crédits en 2017. Si l'on neutralise ce remboursement, les dépenses d'aide alimentaire diminuent de 9,6 % en AE et 11,2 % en CP, principalement en raison de la baisse de la compensation des refus d'apurement entre les deux exercices.

Tableau n° 15 : Décomposition des dépenses d'aide alimentaire (M€)

	Exécution 2017		LFI 2018		Exécution 2018	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits nationaux	4,46	4,39	4,56	4,56	4,37	4,58
Epicerie sociales	8,23	8,23	8,23	8,23	8,13	8,13
Crédits déconcentrés	12,01	12,25	13,54	13,54	15,14	14,06
Part nationale FEAD dont :	15,55	15,61	23,29	23,29	20,36	20,36
<i>Part nationale 2018 achat de denrées et forfait 5%</i>	12,45	12,45	12,70	12,70	12,70	12,70
<i>Compensation des refus d'apurement</i>	15,33	15,33	10,59	10,59	7,66	7,66
<i>Remboursement de l'avance consentie en 2015</i>	-12,24	-12,24	-	-	-	-
Sous-total dépenses d'intervention	40,25	40,48	49,62	49,62	48,01	47,13
Dépenses de fonctionnement (subvention pour charge de service public FAM)	2,11	2,11	2,17	2,17	2,14	2,14
Crédits d'assistance technique	0,01	0,07	0,13	0,13	0,09	-
Réserve parlementaire	1,02	1,06	-	-	-	-
Total	43,38	43,65	51,92	51,92	50,24	49,27

Source : Cour des comptes d'après données DGCS

Les crédits de compensation des refus d'apurement s'élèvent en exécution à 7,66 M€ en 2018 (taux de consommation de 72 %) contre 15,33 M€ en 2017. Cette baisse s'explique par la diminution du taux de correction moyen sur les appels de fonds au titre de la campagne 2015 par rapport à la campagne 2014, ainsi que par le rythme de déclaration de dépenses par FAM. Une dotation complémentaire de 9 M€ est prévue à ce titre dans le PAP 2019.

Les dépenses des campagnes FEAD 2016, 2017 et 2018 doivent faire l'objet d'appels de fonds ultérieurs, en 2019 et 2020, et seront, elles aussi impactées par des taux de correction élevés (la DGCS anticipe un

taux de correction d'au moins 15 % pour les campagnes 2016 et 2017 et d'environ 10% pour 2018). Des montants de 15 M€ sont à prévoir en 2019³⁶ et 2020 selon la DGCS. Pour les deux dernières campagnes (2019 et 2020), la DGCS anticipe des taux de correction plus faibles, en raison de l'adaptation récente des cahiers des charges des marchés aux exigences de l'autorité de certification (DGFIP) et de la Commission interministérielle de coordination des contrôles (CICC). Elle évalue à 8 M€ en 2021 et 2022 l'enveloppe nécessaire pour couvrir les refus d'apurement.

Pour expliquer les difficultés de gestion du dispositif, la DGCS invoque l'intensité des contrôles exigés par la CICC et la DGFIP (« *en moyenne 10 points de contrôle requis sur chacune des 20 000 pièces justificatives générées chaque année par les 15 000 livraisons dans les associations du FEAD* »).

Le rapport de la cinquième chambre de 2016 sur le financement de l'aide alimentaire ainsi que celui de 2017 sur la DGCS avaient relevé tous deux d'autres facteurs : l'insuffisance de pilotage de l'État, due à l'absence de tutelle de la DGCS sur FAM, ainsi que l'inexpérience de cette direction (désignée autorité de gestion contre son gré en matière de fonds européens), encore aggravée par l'absence de renforcement de ses effectifs jusqu'en 2017. La situation a toutefois évolué depuis : la DGCS a en effet pu mettre en place un pôle de gestion du FEAD depuis juillet 2017 et a recruté un directeur de projet pour mettre les procédures en conformité avec les exigences européennes. En outre, un service « délégation de contrôle des services faits » a été créé chez FAM, avec pour mission de procéder à la vérification (administrative, physique et comptable) de l'éligibilité des dépenses. Suite à ces mesures, des appels de fonds ont à nouveau pu être émis par la France en 2017.

2.1.4 Les aides exceptionnelles de fin d'année et le RSA-jeunes : des montants en légère baisse

Depuis la suppression du Fonds national des solidarités actives (FNSA) au 1^{er} janvier 2017, les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël »), qui sont versées aux bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité, ainsi que le RSA-jeunes sont financés directement par le budget de l'État sur le programme 304.

³⁶ Le montant inscrit en PLF 2019 est de 9 M€ car la sous-consommation de l'année 2018 a empêché de retenir un montant plus important dans le cadre des discussions budgétaires. La DGCS estime toutefois que le besoin pourrait effectivement se situer à 15 M€ en 2019.

Les estimations en LFI 2018 pour ces dispositifs s'élevaient à 481,1 M€. Les crédits consommés s'établissent à un niveau légèrement inférieur (479,2 M€), en baisse de 2,4 % par rapport à l'exécution 2017.

Les primes de Noël représentent la plus grande partie de ce montant. Les dépenses concernées sont en baisse depuis plusieurs années, en raison de la diminution du nombre de bénéficiaires, liée à l'amélioration de la conjoncture économique. Le montant moyen de l'aide demeure stable.

Tableau n° 16 : Aides exceptionnelles de fin d'année (primes de Noël) de 2015 à 2018

	Montant total (M€) ³⁷	Nombre de bénéficiaires (millions)	Montant moyen de l'aide (€)
2015	526	2,58	204
2016	508	2,47	201
2017	482	2,40	201
2018	473	2,34	202

Source : DGCS

2.1.5 La protection juridique des majeurs : une réforme qui vise à contenir les dépenses

Depuis 2016, l'État assure l'essentiel du financement de la protection des majeurs lorsque le coût n'est pas entièrement supporté par la personne protégée elle-même : l'État finance l'intégralité du coût concernant les mandataires individuels (sous forme d'un tarif forfaitaire) et 99,7 % du coût des services mandataires judiciaires (sous forme d'une dotation globale)³⁸. Antérieurement, cette prise en charge par la puissance publique était partagée selon les situations entre l'État, l'assurance maladie et les départements.

Ces dispositifs sont marqués par une progression particulièrement dynamique du nombre de mesures, qui a crû de 31 % entre 2010 et 2018 (+ 3,7 % entre 2017 et 2018). Compte tenu des évolutions démographiques, notamment du vieillissement de la population, il est probable que l'augmentation du nombre de ces mesures de protection se poursuive à l'avenir.

³⁷ Il s'agit des décaissements opérés par les caisses de sécurité sociale

³⁸ Les 0,3 % restants sont financés par les départements.

Tableau n° 17 : Nombre de mesures de protection juridique des majeurs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Services	320 645	328 783	334 390	341 245	347 986	354 629	364 067	372 877	381 901
Individuels	36 294	37 925	44 271	52 206	59 397	65 051	70 980	78 708	85 792
Total	356 939	366 708	378 661	393 451	407 383	419 680	435 047	451 585	467 693

Source : Cour des comptes d'après données DGCS

Les dépenses se sont élevées à 646,9 M€ en 2018, un chiffre quasiment égal aux crédits prévus en LFI (647,2 M€), et en très légère baisse (-0,4 %) par rapport à l'exécution 2017.

Cette quasi-stabilité s'explique par la mise en place le 1^{er} septembre 2018 d'un nouveau barème de participation des majeurs protégés au financement de leur mesure. En effet, le ministère des solidarités et de la santé est conscient de ne pas maîtriser l'évolution du nombre de mesures, qui dépend exclusivement des décisions des juges. Aussi, le décret n°2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires a été adopté afin d'accroître la participation des majeurs protégés au financement de leur mesure et *in fine* de faire face à l'augmentation continue du nombre de mesures.

Tableau n° 18 : Comparaison entre l'ancien et le nouveau barème de participation des majeurs protégés

Niveau de ressources des personnes	Taux de participation de l'ancien barème	Taux de participation du nouveau barème
Ressources inférieures ou égales à l'AAH	0 %	0,6 %
Entre l'AAH et le SMIC brut	7 %	8,5 %
Entre le SMIC brut et 2,5 fois le SMIC brut	15 %	20 %
Entre 2,5 fois le SMIC brut et 6 fois le SMIC brut	15 %	3 %

Source : DGCS

Le montant des crédits inscrits en LFI 2019 est de 668,3 M€, en hausse de 3 % par rapport à la LFI 2018 et de 4,4 % par rapport à l'exécution 2018.

2.2 Programme 157 : Handicap et dépendance

Le programme 157 porte les crédits de la politique en faveur des personnes handicapées et la politique de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées. Il est divisé en deux actions : allocations et aides en faveur des personnes handicapées (action 12) et pilotage du programme et animation des politiques inclusives (action 13)³⁹.

Son principal objet est de contribuer au soutien du revenu des personnes handicapées par le financement de l'allocation adultes handicapés (AAH), qui représente 85 % des crédits inscrits et dont la revalorisation constitue un engagement pris au cours de la campagne présidentielle de 2017 et mis en œuvre à compter de 2018. Cette prestation constitue le principal point d'attention du programme. Seront évoquées plus rapidement « l'aide au poste » versée par l'État aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

2.2.1 L'allocation aux adultes handicapés : des dépenses non maîtrisées mais une budgétisation sincère en 2018

2.2.1.1 Des dépenses d'AAH non maîtrisées sur longue période

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une aide financière visant à assurer un minimum de ressources aux personnes reconnues handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), dès lors que leur taux d'incapacité permanente est supérieur ou égal à 80 % (ce cas correspond à l'article L. 821-1 du code de la sécurité sociale : l'AAH attribuée à ce titre est alors couramment désignée comme « AAH 1 »), ou compris entre 50 et 79 % et accompagné d'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi – RSDAE (ce cas est défini à l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale, l'AAH est alors couramment dénommée « AAH 2 »). Elle peut être cumulée avec des revenus d'activité et prend alors un caractère différentiel.

³⁹ L'action 11 (financement des maisons départementales des personnes handicapées) a disparu de la LFI 2018 en raison du transfert à la CNSA des crédits correspondants à partir du 1^{er} janvier 2017.

Cette dépense, de loin la plus importante en volume de la mission, connaît une dynamique très forte : son montant total est passé de 6,6 Md€ en 2010 à 9,7 Md€ en 2018, soit une hausse de 47 %. Sur la même période, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 27 % et le montant moyen mensuel de la prestation de 17 %.

Tableau n° 19 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'AAH au 31/12 entre 2010 et 2018

2010 (constaté)	2011 (constaté)	2012 (constaté)	2013 (constaté)	2014 (constaté)	2015 (constaté)	2016 (constaté)	2017 (constaté)	2018 (prévision)	Ev. 2010-2018
914 950	956 589	996 957	1 023 300	1 041 775	1 063 306	1 091 900	1 129 300	1 161 400	+ 27 %

Source : PAP 2019

Tableau n° 20 : Évolution du montant moyen mensuel de l'AAH en € entre 2010 et 2018

2010 (constaté)	2011 (constaté)	2012 (constaté)	2013 (constaté)	2014 (constaté)	2015 (constaté)	2016 (constaté)	2017 (constaté)	2018 (prévision)	Ev. 2010-2018
573	596	622	640	653	666	666	667	671	+17,1 %

Source : PAP 2019

La dynamique de l'AAH appelle une réflexion sur la place des différents acteurs dans le dispositif : l'attribution de la prestation est décidée par les CDAPH, au sein desquelles l'État, financeur exclusif, est représenté de manière minoritaire. L'enquête en cours de la cinquième chambre sur l'AAH a notamment pour objet d'analyser cette question de manière approfondie.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que les pratiques d'attribution sont très hétérogènes d'un territoire à l'autre. Les décisions nécessitent une analyse fine de la situation du demandeur, notamment pour apprécier la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi. L'indicateur de performance 1.2 du programme 157 porte ainsi sur la « qualité des décisions de la CDAPH des MDPH », avec deux sous-indicateurs relatifs à l'écart-type des taux départementaux d'accord respectivement pour les premières attributions et les renouvellements d'AAH. Or ces deux écarts-types augmentent sur la période 2014-2017 (+0,4 dans les deux cas), ainsi qu'exposé en détail en troisième partie (voir section 3.4.2. relative à l'analyse de la performance).

L'État a pris des initiatives dans le but de mieux maîtriser l'évolution de la prestation mais ses marges de manœuvre sont étroites dans le cadre d'une prestation attribuée par des structures décentralisées. Le pilotage de l'AAH, lancé par la DGCS en 2010, a abouti à la constitution d'un réseau de référents AAH et à des rencontres annuelles de nombreux acteurs publics concernés par l'AAH (DGEFP, CNAF, CCMSA, CNSA notamment). Un guide pratique sur l'AAH a par ailleurs été diffusé en 2017 à l'ensemble des acteurs impliqués afin d'harmoniser les pratiques : il vise notamment à faciliter l'appréciation de la RSDAE, par des rappels juridiques, des éléments de méthode et des exemples de cas fréquemment rencontrés. Enfin, dans le but d'améliorer et d'harmoniser les processus de décision des MDPH, un projet de système d'information commun des MDPH piloté par la CNSA a été engagé en 2015. Ce projet est conduit en paliers successifs : le premier palier, qui comporte notamment le déploiement d'un tronc commun, a commencé en novembre 2018 et doit s'étendre en 2019 à l'ensemble des MDPH.

2.2.1.2 Des réformes récentes qui vont encore accroître le poids des dépenses d'AAH

Par rapport à 2017, les dépenses budgétaires d'AAH sont en hausse de 3,2 % en 2018 (+300,4 M€). Cette augmentation de la dépense s'explique par plusieurs facteurs évoqués en première partie, notamment l'évolution du nombre de bénéficiaires (+ 2,8 % attendus entre 2017 et 2018), les effets de la revalorisation légale annuelle de la prestation intervenue le 1^{er} avril 2018⁴⁰, qui a fait passer l'AAH à taux plein⁴¹ de 810,89 € à 819 €, et ceux de la première étape de la revalorisation exceptionnelle au 1^{er} novembre 2018, qui a fait passer le montant de l'AAH à taux plein à 860 €.

Une seconde revalorisation exceptionnelle doit intervenir au 1^{er} novembre 2019 et fera passer l'AAH à taux plein à 900 €. La CNAF estime à 512 M€ le coût total en 2019 des revalorisations exceptionnelles de cette prestation⁴². Le poids des dépenses d'AAH est donc appelé à s'accroître encore.

⁴⁰ Cette revalorisation légale est gelée en 2019.

⁴¹ L'AAH à taux plein correspond à l'aide touchée par un bénéficiaire sans ressources.

⁴² Source : note de la CNAF du 18 octobre 2018 : « Actualisation des prévisions de dépenses d'AAH à l'horizon 2022 ».

2.2.1.3 Une budgétisation sincère en 2018

La Cour avait constaté de façon récurrente une sous-budgétisation de la dépense d'AAH, avec des montants inscrits en LFI nettement inférieurs à la réalité de l'exécution. Ce point a du reste été repris dans le référé du Premier président au ministre de l'action et des comptes publics de juillet 2017 relatif aux recommandations des notes d'analyse de l'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la loi de finances (recommandation n°7 : mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'AAH).

L'année 2018 marque à cet égard une rupture : c'est la première année depuis 2006 qu'aucune ouverture de crédits n'a été nécessaire pour le financement de l'AAH. La recommandation n°1 précitée de la NEB 2017 est donc totalement mise en œuvre en ce qui concerne l'AAH.

Tableau n° 21 : Budgétisation et consommation de l'AAH (en M€, AE=CP)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LFI	5 410,0	5 811,9	6 234,2	6 938,2	7 515,2	8 154,8	8 400,3	8 513,1	8 605,5	9 052,3	9 734,8
Exécution	5 650,1	6 149,6	6 624,6	7 150,0	7 806,2	8 165,4	8 482,1	8 831,0	9 051,7	9 389,6	9 690,0
Ecart	-240,1	-337,7	-390,4	-211,8	-291,0	-10,6	-81,8	-317,9	-446,2	-337,3	+44,8
Ouverture LFR	236,0	321,3	351,9	152,8	285,7	25,0	43,3	313,7	423,8	337,3	0

Source : Cour des comptes

Cette situation est due au fait que les prévisions techniques de la DREES et de la CNAF ont pour la première fois cette année été prises en compte dès la LFI⁴³ (voir tableaux en première partie).

Il conviendra de s'assurer que cet effort est poursuivi au cours des années prochaines. D'ores et déjà, on peut noter que le montant inscrit en LFI 2019 est de 10 285 M€, pour une prévision de la CNAF qui varie entre 10 125 M€ et 10 225 M€ dans sa note d'octobre 2018, ce qui permet d'envisager à ce stade une budgétisation sincère en 2019.

⁴³ La note de prévision de la CNAF du 31 mai 2017 prévoyait, en encaissements-décaissements, une dépense de 9,35 Md€ pour l'AAH et ses compléments.

2.2.2 L'aide au poste – la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH)

Les ESAT sont des établissements médico-sociaux qui, sur décision d'orientation de la CDAPH, accueillent des adultes handicapés ayant une capacité de travail inférieure à un tiers de la normale, pour qu'ils exercent une activité à caractère professionnel dans un milieu protégé. Les personnes handicapées travaillant en ESAT bénéficient d'une rémunération garantie prévue par le code de l'action sociale et des familles, comprise entre 55 et 110 % du SMIC. Celle-ci est financée par deux canaux :

- Un financement ESAT à partir de l'activité de production, le minimum obligatoire étant fixé à 5 % du SMIC ;
- Une aide au poste financée par l'État, dont le montant, plafonné à 50 % du SMIC, varie en fonction de la part financée par l'ESAT. L'aide au poste est versée aux ESAT par l'intermédiaire de l'agence des services et de paiement (ASP).

Le coût pour l'État s'élève à 1 366,97 M€ en 2018, contre 1 313,32 M€ en 2017, soit une hausse de 4,1 % (+53,65 M€). Ce montant intègre les effets de la revalorisation du SMIC et de l'évolution des cotisations salariales. En revanche, le nombre de places ouvertes en ESAT (119 302) n'ayant pas évolué en 2018 en raison d'un moratoire sur les créations de places depuis plusieurs exercices budgétaires, l'effet-volume est nul sur la dépense de GRTH.

2.2.3 L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)

L'ASI vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers. Cette prestation est versée sous condition de ressources et ne bénéficie qu'aux personnes n'ayant pas atteint l'âge légal de départ à la retraite. Elles bénéficient ensuite de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA).

Le coût de ce dispositif pour l'État s'élève à 245 M€ en 2018, un montant stable par rapport à 2017.

2.3 Programme 137 : Égalité entre les femmes et les hommes

Le programme 137 porte la politique publique d'égalité entre les hommes et les femmes, déclarée « grande cause nationale du quinquennat ». Il est très majoritairement composé de dépenses d'intervention (94,8 % en AE et 95,3 % en CP).

Le programme 137 est divisé en quatre actions :

- Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale (action 11) ;
- Promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (action 12), qui est la plus importante en montant ;
- Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (action 13) ;
- Prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (action 15).

29,8 M€ étaient inscrits en LFI 2018 au titre du programme 137, un montant stable par rapport à la LFI 2017 (28,9 M€⁴⁴⁴). Contrairement aux années précédentes, l'exercice 2018 se caractérise par une consommation de la quasi-totalité des crédits ouverts en LFI (98,9 % en AE et 97,3 % en CP), soit 29,4 M€ de crédits consommés en AE et 29,1 M€ en CP. En 2017, ce taux de consommation s'élevait à seulement 72 % en AE et 74,8 % en CP, et en 2016 à 85 % en AE et 82 % en CP. En exécution, les dépenses du programme 137 augmentent globalement de 37% en AE et de 30% en CP entre 2017 et 2018.

Les principaux dispositifs d'intervention portés par le programme 137 sont les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF) et l'accompagnement des femmes victimes de violences dans le cadre des accueils de jour et des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO). Ils représentent en 2018 un volume financier de respectivement 4 M€ et 6 M€, soit au total 10 M€ sur 29 M€ de dépenses. Depuis 2018, le programme 137 finance également les établissements d'information, de consultation et de conseil familial (EICCF), auparavant rattachés au programme 304 et financés à hauteur de 2,5 M€. Enfin, le soutien au 39 19, numéro national de référence d'accueil téléphonique et d'orientation des femmes victimes de violences, a été légèrement relevé en cours de gestion pour atteindre 1,6 M€.

⁴⁴⁴⁴ LFI 2017 au format 2018.

Les crédits du programme 137 contribuent également à soutenir les associations favorisant la progression des trajectoires professionnelles des femmes et l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.

Il convient enfin de noter que l'allocation financière d'insertion sociale (AFIS), portée par l'action 15 et visant à financer les parcours de sortie de la prostitution, a vu son enveloppe révisée à la baisse en cours de gestion : le calibrage initial en LFI (2,38 M€ en LFI) reposait sur une hypothèse de 600 bénéficiaires, jugée « *particulièrement ambitieu[se]* » par le CBCM⁴⁵ ; cette hypothèse a été revue à 200 bénéficiaires en cours de gestion et 80 bénéficiaires ont finalement été comptabilisés fin 2018 (ils étaient 15 en 2017). Le CBCM s'interroge sur « *la pérennisation d'un dispositif qui n'a apparemment pas trouvé son public* »⁴⁶.

⁴⁵ Source : avis du CBCM en date du 8 février 2018 sur la programmation 2018 du programme 137.

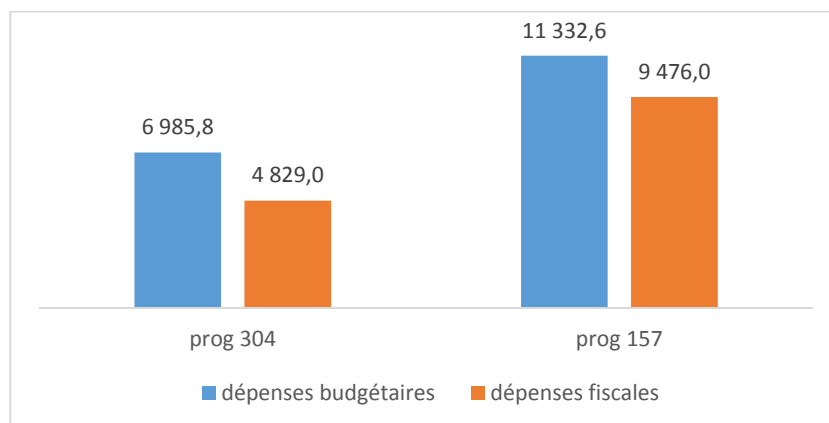
⁴⁶ Source : Compte-rendu de gestion au 31 août 2018 des programmes 137 et 157.

3 AUTRES ELEMENTS EN VUE DE L'EVALUATION BUDGETAIRE D'ENSEMBLE

3.1 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent un enjeu majeur pour la mission.

Graphique n° 10 : Dépenses budgétaires et fiscales pour les programmes 304 et 157 (M€)



Source : Cour des comptes

Trente⁴⁷ dépenses fiscales lui sont rattachées selon le tome II voies et moyens du PLF 2019, pour un montant total de 14 305 M€⁴⁸. Ce chiffre est important à un double titre :

- Par rapport aux crédits budgétaires de la mission (19 847 M€ exécutés en 2018), dont les dépenses fiscales représentent 72 % ;
- Par rapport à l'ensemble des dépenses fiscales de l'État (100 166 M€ en 2018 selon le PLF 2019), dont celles de la mission représentent 14,3 %. Sur les 51 missions du budget général, la mission *Solidarité* se situe au 3^{ème} rang, derrière les missions *Économie* et *Cohésion des territoires*. Ces trois missions sont les seules à dépasser le seuil des 10 Md€ de dépenses fiscales.

⁴⁷ 20 sont rattachées au programme 157 et 10 au programme 304.

⁴⁸ Derniers chiffres disponibles pour 2018. Source : PLF 2019.

3.1.1 Des dépenses fiscales en augmentation de 20% en dix ans

Le montant des dépenses fiscales de la mission Solidarité est en augmentation constante depuis 10 ans. Ainsi, entre 2008 et 2017, le montant global des dépenses fiscales est passé de 11 590 M€ à 13 768 M€, soit une progression de 2 178 M€ (+18,8 %) – cf. annexe n°5.

Cette tendance reste à la hausse en 2018 et 2019. Selon le PLF 2018, il était prévu que les dépenses fiscales de la mission pour 2018 s'élèvent à 13,7 Md€. Mais les nouvelles prévisions communiquées en PLF 2019 s'élèvent à 14,3 Md€, soit + 628 M€ par rapport aux prévisions initiales.

Entre 2008 et 2018 (PLF 2019), on constate peu d'évolutions législatives dans le champ de la mission ayant un impact sur le coût des dépenses fiscales. Des évolutions importantes sont toutefois attendues à l'avenir : si la taxe d'habitation sur la résidence principale est supprimée en totalité, cela aura un impact sur la dépense fiscale n° 070101 « exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste », puisque ce dispositif d'exonération disparaîtra mécaniquement lui aussi. Le montant des dépenses fiscales de la mission en sera facialement réduit d'autant (l'estimation 2018 de cette dépense en PLF 2019 s'élève à 1,68 Md€).

3.1.2 Des dépenses fiscales mal connues

3.1.2.1 Des prévisions peu fiables et souvent sous-estimées

Les dépenses fiscales de l'année N font l'objet de trois chiffrages successifs (une prévision initiale fournie à l'automne N-1 pour le PLF de l'année N, une prévision actualisée fournie à l'automne N pour le PLF N+1, un chiffrage définitif de l'exécution en PLF N+2), entre lesquels les écarts peuvent être importants.

Sur la période 2011-2017, pour l'ensemble des dépenses fiscales de la mission, la prévision initiale est en moyenne annuelle inférieure de 678 M€ au chiffrage définitif. Mesurées en valeur absolue, les erreurs de prévision sont encore plus importantes : elles atteignent 1 381 M€ en moyenne annuelle sur la même période, soit 10 % du montant total des dépenses fiscales de la mission.

Le tableau ci-dessous récapitule les chiffrages 2017 et 2018 pour les huit dépenses fiscales les plus importantes en montant rattachées à la mission.

**Tableau n° 22 : Les dépenses fiscales rattachées aux programmes
304 et 157 > 500 M€ (en M€)**

N°	Objet	Prog	Estimation 2017 PLF 2017	Estimation 2017 PLF 2018	exécuté 2017 PLF 2019	Estimation 2018 PLF 2018	Estimation 2018 PLF 2019	Estimation 2019 PLF 2019
n° 120401	Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites	157	4 150	4 060	4 115	4 075	4 387	4 200
n° 120202	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin...	304	1 990	1 905	1 892	1 905	1 897	1 897
n° 070101	Exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	157	1 550	1 647	1 646	1 698	1 729	1 681
n° 110203	Crédits d'impôts pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans	304	1 235	1 200	1 200	1 200	1 200	1 220
n° 730203	Taux de 5,5% pour les ventes portant sur certains appareils...	157	870	890	895	920	930	960
n° 730219	Taux de 5,5% pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées	157	760	770	800	790	825	855
n° 110110	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	304	575	580	600	580	650	610
n° 110102	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	304	555	547	560	550	565	550
Total			11 685	11 599	11 708	11 718	12 183	11 973

Source : Cour des comptes à partir du tome II des voies et moyens 2017, 2018 et 2019

Alors que l'écart entre prévisions et exécution s'était amélioré pour l'année 2017 (23 M€ entre l'estimation initiale et l'exécution et 109 M€ entre l'estimation actualisée et l'exécution), il recommence à se creuser pour l'année 2018. Ainsi, l'écart pour l'estimation initiale en PLF 2018 et l'estimation actualisée en PLF 2019 s'élève à 465 M€ en cumulé pour les huit dépenses fiscales les plus importantes.

Pour cinq d'entre elles, la direction de la législation fiscale (DLF) indique que l'estimation 2018 a dû être revue à la hausse. En particulier, pour la plus importante dépense fiscale de la mission (n°120401 : abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites), la DLF précise que *« la prévision 2017 et 2018 réalisée en PLF 2018 s'appuyait sur une hypothèse de poursuite de la hausse constatée entre 2015 et 2016. Cette hypothèse ne s'est pas vérifiée : le coût de la dépense fiscale augmente de 6,6 % au lieu de 0,4 % initialement anticipé. Un tel dynamisme de la dépense n'a pu être anticipé »*. De même, pour la troisième dépense fiscale la plus lourde (n°070101 : exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste), la DLF indique que *« son impact sur 2018 (...) avait été sous-estimé »*.

3.1.2.2 Des facteurs d'évolution non analysés

Les déterminants de la croissance des dépenses fiscales les plus onéreuses ne sont pas analysés et aucun dispositif n'a été mis en place pour en maîtriser le coût. Les seuls déterminants communiqués au moment du PLF et du projet de loi de règlement sont le nombre de bénéficiaires de chaque dépense fiscale – mais cette information n'est disponible dans le PAP 2019 que pour 20 dépenses fiscales sur 30.

Certaines d'entre elles ne font même pas l'objet d'une estimation de leur montant pour l'année 2018 dans le tome 2 des voies et moyens du PLF 2019. Ainsi, les montants des dépenses fiscales n° 210308 (crédit d'impôt famille), n° 050202 (dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées) et n°050101 (exonération de la taxe foncière sur les propriétés bâties en faveur des personnes âgées ou de condition modeste) ne sont pas estimés pour 2018 dans le PLF 2018 (ils le sont en revanche à nouveau dans le PLF 2019 pour deux d'entre elles).

Sur le périmètre de dix dépenses fiscales représentant 60,8 % du montant total des dépenses fiscales de la mission, on observe qu'entre 2008 et 2017, le coût a progressé de 20 % alors que le nombre de bénéficiaires a baissé de 15 % (de 32,3 millions à 27,4 millions) : cette évolution s'explique par une hausse du montant unitaire par bénéficiaire de 42 % (cf. annexe n°6).

Aucune analyse des évolutions parfois importantes constatées sur ces dépenses n'est intervenue. Sur la période 2008/2017, on peut par exemple relever que :

- Pour l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (IR ; n°120401 ; 2 480 M€ en 2008, 4 115 M€ en 2017), le montant unitaire par bénéficiaire est passé de 190 à 297 €, soit une hausse de

- 56 %, alors que le nombre de bénéficiaires n'a progressé que de 6 % sur la même période ;
- Pour le taux à 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées (TVA ; n° 730219 ; 340 M€ en 2008, 800 M€ en 2017), on dénombre 500 entreprises bénéficiaires de plus (+21 %), alors que le coût par entreprise augmentait de 95 % ;
 - Pour le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (IR ; n°110203 ; 840 M€ en 2008 ; 1 200 M€ en 2017), le nombre de bénéficiaires a progressé de 15 %, passant de 1,6 million à 1,8 million sur la période (même s'il diminue de près de 65 000 bénéficiaires entre 2016 et 2017), et le coût par bénéficiaire a augmenté de 24 % ;
 - La demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés (IR ; n°110110 ; 390 M€ en 2008 ; 600 M€ en 2017), qui concerne 40 000 bénéficiaires de moins entre 2008 et 2017, a vu son coût unitaire augmenter de 58 % ;
 - Pour la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement en établissement spécialisé (IR ; n° 110213 ; 140 M€ en 2008 ; 295 M€ en 2017), le nombre de bénéficiaires est passé de 298 100 en 2015 à 459 694 en 2017, soit une hausse de 54 %, et le montant unitaire par bénéficiaire a lui aussi augmenté de 37 %.

3.1.3 Une efficacité non établie

3.1.3.1 Des dépenses fiscales souvent sans lien avec les objectifs des programmes auxquels elles sont rattachées

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Solidarité* ont des objectifs exprimés en termes très généraux, et qui apparaissent dans de nombreux cas beaucoup plus larges ou sans rapport avec les objectifs affectés aux programmes de la mission.

Les objectifs des dépenses fiscales se limitent généralement à désigner une catégorie de bénéficiaires : « aider les personnes âgées et modestes », « aider les personnes handicapées », etc.

Cette situation est particulièrement manifeste pour le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, auquel sont rattachées des dépenses fiscales relevant plutôt de la politique de la famille, telle que l'exonération d'impôt sur le revenu pour les prestations familiales, dont la portée va au-delà de la lutte contre la pauvreté ou de la protection des personnes vulnérables. De la même façon, certaines dépenses fiscales rattachées au programme 157 *Handicap et dépendance* bénéficient en fait

aux personnes âgées à revenus modestes, voire à l'ensemble des personnes retraitées, sans considération particulière liée au handicap ou à la perte d'autonomie. La DGCS reconnaît qu'« *il est exact que les dépenses fiscales ne correspondent pas toujours aux objectifs assignés aux programmes budgétaires auxquels elles sont rattachées* ».

Ces décalages traduisent l'absence d'intégration des mesures fiscales dans une politique globale et cohérente de la mission.

Dans la NEB 2017, la Cour avait formulé une recommandation visant à « *analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État* ». Dans le souci d'y donner suite, la DGCS indique avoir « *réalisé un premier examen de ses dispositifs fiscaux afin d'en vérifier la cohérence avec ses programmes* », ce qui l'a conduite à demander en conférence fiscale (cf. *infra*) la modification du rattachement de deux dépenses fiscales. La première demande concerne la dépense fiscale n° 180101⁴⁹, dont la DGCS estime qu'elle « *n'a pas de lien direct avec le programme 157 ou un autre programme de la mission SIEC et qu'elle mériterait d'être rattachée à un autre programme* » d'une autre mission (par exemple de la mission Travail et emploi). Cette demande a été refusée. La seconde demande, qui concerne la dépense fiscale n° 120203⁵⁰, est inverse puisque la DGCS souhaite qu'elle soit rattachée au programme 304 et non plus au programme 177 (ce programme ne finançant des allocations et prestations que de façon résiduelle). Cette demande a été accordée (le fait qu'il s'agisse du même responsable de programme l'explique sans doute en grande partie).

Si cette démarche de la DGCS doit être encouragée, il convient de relever qu'elle porte sur un nombre très limité de dépenses fiscales, qui représentent en outre un montant soit très faible (dépense fiscale n°180101), soit non évalué (dépense fiscale n° 120203). Il est frappant à l'inverse que la DGCS n'ait pas demandé la modification du rattachement de la plus grosse dépense fiscale de la mission, l'abattement sur le montant des pensions et des retraites, qui bénéficient à l'ensemble des retraités, et en demande au contraire le maintien.

⁴⁹ Exonération de l'aide spéciale compensatrice ou pécule de départ allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité.

⁵⁰ Exonération des allocations, indemnités et prestations d'assistance et d'assurance.

3.1.3.2 Une inefficacité constatée pour près de la moitié des dépenses fiscales en 2011

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales avait attribué en 2011 un score nul à sept des dépenses fiscales de la mission, estimant qu'elles ne remplissaient pas leurs objectifs. Les dépenses fiscales concernées représentent 6 688 M€ (chiffage 2018 actualisé figurant dans le PAP 2019), soit près de la moitié des dépenses fiscales de la mission.

Aucune n'a été de nouveau évaluée ni supprimée depuis cette date.

Les dépenses fiscales cotées « score nul » par le comité d'évaluation (2011)

Ces dépenses fiscales sont toutes relatives à l'impôt sur le revenu, et rattachées au programme 157 « handicap et dépendance », à une exception près (120202, voir ci-dessous). Les montants indiqués, d'un total de 6,7 Md€, sont relatifs à l'année 2018 (montant actualisé) :

- Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites n°120401) : 4 387 Md€;

- Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1er janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant (n°120202) : 1 897 Md€ ;

- Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (n°110213) : 324 M€ ;

- Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (n°120205) : 115 M€ ;

- Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées (n°120206) : 70 M€ ;

- Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité (n°150117) : 10 M€ ;

- Exonération de l'aide spéciale compensatrice allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité (n°180101) : pas d'évaluation pour 2018 (2017 exécuté 1 M€).

3.1.4 Un pilotage interministériel défaillant

3.1.4.1 Des évaluations qui n'ont jamais porté sur les dépenses fiscales de la mission Solidarité

Des évaluations annuelles des dépenses fiscales sont prévues depuis 2013, mais elles n'ont jamais porté sur les dépenses fiscales de la mission *Solidarité* :

- Une évaluation des dépenses fiscales réalisée chaque année par cinquième était prévue par la LPFP 2012-2017 (article 18). Mais les dépenses fiscales de la mission Solidarité n'en ont jamais bénéficié.
- Cette disposition a été abrogée par la LPFP 2014-2019 (article 30), qui a mis en place des « revues de dépenses » (article 22) pouvant porter sur l'ensemble des moyens financiers, budgétaires comme fiscaux. La mission Solidarité n'a pas davantage bénéficié de ce nouveau dispositif d'évaluation.
- Les « revues de dépenses » ont-elles-même été abrogées par la LPFP 2018-2022 (article 36) et ont été intégrées dans l'exercice plus large de revue des missions et des dépenses des administrations publiques « Action publique 2022 ». Mais ce dernier n'a pas concerné les dépenses fiscales de la mission *Solidarité*.

La DGCS a demandé en conférence fiscale l'évaluation des trois dépenses fiscales les plus importantes de la mission en montant, conformément à la recommandation émise par la Cour dans la NEB 2017 (dépense fiscale n°070101⁵¹ ; dépense fiscale n° 120202⁵² et dépense fiscale n° 120401⁵³). Il n'a à ce stade pas été donné suite à cette demande, la position de la DLF et de la direction générale du Trésor étant que « *les évaluations de dépenses fiscales ont vocation à être réalisées par le ministère responsable du programme* ». Ces deux directions se sont certes déclarées prêtes à collaborer avec la DGCS – la DLF propose notamment d'« *apporter des éléments relatifs au chiffrage et à la population concernée si besoin* » - mais aucun travail concret sur ce sujet n'a été engagé à ce stade.

⁵¹ Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste.

⁵² Exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et depuis le 1^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant.

⁵³ Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites.

La DGCS estime nécessaire le maintien des trois principales dépenses fiscales, dans l'attente de leur évaluation, car leur suppression entraînerait une baisse du pouvoir d'achat des retraités (dépenses fiscales n° 070101 et 120401) et dans le cas de la dépense fiscale n°120202, car « *elle est un élément incontournable de la politique d'accueil du jeune enfant* ».

3.1.4.2 Une conférence fiscale 2018 aux résultats modestes

Des conférences fiscales sont en principe organisées annuellement depuis 2013 entre le ministère des finances et les ministères sectoriels. Aucune n'avait toutefois été organisée en 2017, « *en raison d'un calendrier resserré compte tenu des élections présidentielles et en l'absence de proposition de rationalisation des dépenses fiscale du ministère* » selon la DLF. En 2018, une conférence fiscale réunissant la direction de la législation fiscale (DLF), la direction du budget et le ministère des solidarités et de la santé a bien eu lieu.

L'ordre du jour comportait trois thèmes : les nouvelles mesures fiscales envisagées pour le PLFR de fin 2018 et le PLF 2019, les propositions d'aménagement des dépenses fiscales et la rationalisation des taxes à faible rendement. La DGCS était invitée à identifier ses besoins d'évaluation et à faire des propositions de suppression, d'aménagement (notamment rattachement à un autre programme) mais aussi de création de dépenses fiscales.

Comme évoqué au paragraphe précédent, il n'a pas été donné suite aux trois demandes d'évaluation présentées par la DGCS.

Par ailleurs, la DGCS avait proposé, conformément aux conclusions d'une récente mission IGF/IGAS⁵⁴, de modifier le crédit d'impôt famille (CIF)⁵⁵ en instaurant un deuxième plafond sur les dépenses éligibles, afin de corriger un effet d'aubaine. En effet, si le montant du CIF est plafonné au niveau de l'employeur déclarant (à hauteur de 500 000 € par an), l'assiette de dépenses déductibles ne l'est pas, de sorte que certains établissements surfacturent les places de crèches. La DGCS proposait de fixer ce deuxième plafond à 10 000 € par place. La nécessité de corriger l'effet d'aubaine a fait l'objet d'un consensus en conférence fiscale, compte

⁵⁴ Mission réalisée en 2017 dans le cadre de la revue de dépenses petite enfance.

⁵⁵ Le crédit d'impôt famille, prévu aux articles 244 quater F et 199 ter E du CGI, vise à inciter les entreprises à réaliser des dépenses permettant à leurs salariés ayant des enfants à charge de mieux concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale. Le taux du CIF varie en fonction de l'assiette à laquelle il s'applique, soit 50 %, soit 25 %. Le CIF est plafonné à hauteur de 500 000 euros pour chaque entreprise.

tenu de la progression très dynamique de cette dépense⁵⁶ ; toutefois il n'a pour l'instant pas été donné suite à cette proposition en raison de la nécessité d'objectiver le montant proposé⁵⁷. La DLF indique que cette proposition sera réexaminée lors de l'élaboration du PLF 2020.

Au final, le seul résultat concret de cette conférence fiscale pour la mission *Solidarité* a été le changement de rattachement d'une dépense fiscale qui relève dans les deux cas du même responsable de programme - la DGCS (voir point 3.1.2.1). La direction du budget reconnaît elle-même que « *les travaux n'ont pas pour l'instant conduit à des évolutions substantielles* ».

3.1.4.3 Une absence de stratégie sur les dépenses fiscales

La faiblesse des résultats obtenus témoigne d'une absence de stratégie au sein des ministères ou directions concernés en matière de dépenses fiscales, chacun se renvoyant la responsabilité du pilotage.

La DLF considère que la stratégie en matière de dépenses fiscales ainsi que l'évaluation de leur efficacité et de leur efficience relèvent du responsable de programme, la DGCS.

La DGCS estime pour sa part avoir peu de prise sur les dépenses fiscales qui lui sont rattachées car « *elle ne dispose pas d'informations ni de données permettant leur évaluation* ». C'est d'autant plus vrai dans le cas des dépenses fiscales n'ayant pas de lien avec les politiques publiques portées par la mission. Le sujet relève selon elle « *pour l'essentiel d'un pilotage de la DLF qui seule dispose des bases de données fiscales nécessaires à une véritable évaluation* ». Elle ajoute dans sa réponse au relevé d'observations provisoires, qu'« *à l'instar du travail effectué par la direction de la sécurité sociale sur l'annexe 5 du PLFSS, le travail de recensement des dispositifs – leur objectif, leur public, leur coût – mais aussi et surtout leur pertinence devrait être mené par la DLF qui dispose seule de la vue d'ensemble sur ces niches fiscales* ».

Enfin, la direction du budget se déclare favorable à une évaluation approfondie des dépenses des politiques financées par la mission (*minima* sociaux et handicap notamment), comme le recommandait la Cour dans la NEB 2017, mais elle ne formule aucune proposition concrète.

⁵⁶ Son coût pour 2017 est estimé à 109 M€ pour plus de 8 500 entreprises bénéficiaires, alors qu'en 2012, il s'élevait à 45 M€ pour moins de 5 000 entreprises.

⁵⁷ Le compte-rendu de la conférence fiscale indique que « *des échanges seront engagés (...) pour justifier le montant de plafonnement de 10 000 €* ».

Signe de cette absence de travail interministériel, les courriers adressés par la DGCS à la DB et à la DLF⁵⁸ suite à la conférence fiscale précitée sont restés sans réponse. La DGCS y demandait notamment la tenue de réunions dès l'été 2018 afin de pouvoir rendre compte à la Cour des travaux engagés sur ce sujet. À ce jour, il n'a pas été donné suite à cette demande. La DLF indique certes que « *des travaux internes ont été engagés en 2018 et seront poursuivis en 2019 afin d'élaborer une stratégie de rationalisation des dépenses fiscales* » mais elle n'en précise ni le contenu ni le calendrier.

Aucune des trois recommandations de la NEB 2017 relatives aux dépenses fiscales⁵⁹ n'a donc été mise en œuvre.

Recommandation n°2 : Produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission (*recommandation réitérée*)

3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

Dix-huit opérateurs sont rattachés à la mission Solidarité :

- Dix-sept agences régionales de santé (ARS), dont les ressources proviennent de la subvention pour charges de service public (inscrite au programme 124), de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et de l'assurance maladie ;
- L'Agence française de l'adoption (AFA), dont la subvention est inscrite sur le programme 304.

Aucune taxe n'est affectée au financement de ces opérateurs.

⁵⁸ Courriers du 28 juin 2018.

⁵⁹ Recommandation n°2 : « clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance » ; recommandation n°3 : « analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État, des collectivités territoriales et des régimes sociaux » ; recommandation n°4 : « effectuer une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission ».

3.2.1 Les agences régionales de santé : des moyens contraints

3.2.1.1 La subvention pour charges de service public

Tableau n° 23 : Subvention pour charges de service public aux ARS

En M€	2016	2017	2018	2019	Év. 2018/2016
LFI	598,4	604,3	594,8	591,0	-0,6%
Mise en réserve	8,3	8,4	4,7		-43,1%
disponible après MER	590,2	595,9	590,1		0,0%
Exécution	563,1	552,9	584,1		3,7%
Écart	95,4%	92,8%	99,0%		3,7%

Source : Cour des comptes à partir des RAP 2016 à 2017, réponses et PAP 2019.

La subvention pour charges de service public versée aux ARS par la mission *Solidarité* a diminué très légèrement entre 2016 et 2018 (-0,6 %). La consommation des crédits a progressé de 3,7 % sur la même période. Outre cette subvention, les ARS disposent d'une contribution de l'assurance maladie (163,5 M€ en 2018) et dans une moindre proportion, de crédits de la (CNSA et de recettes propres résultant de facturations de prestations auprès de tiers.

3.2.1.2 Le plafond et le schéma d'emplois des ARS

Tableau n° 24 : Plafond et schéma d'emplois des ARS

en ETPT	2016	2017	2018	2019	évolution 2018/2016
Plafond d'emploi année n-1	8 788	8 717	8 596	8 338	-2,2%
Schéma d'emploi	-50	-100	-158		216,0%
Corrections et transferts	-21	-21	-100		376,2%
Plafond d'emploi année n	8 717	8 596	8 338	8 168	-4,3%
Exécution	8 410	8 409	8 245		-2,0%
Écart	-307	-187	-93		
<i>hors plafond</i>	167	132	135		

Source : RAP 2016 à 2017 ; réponses DFAS

En 2017, les agences régionales de santé employaient 8 596 ETPT sous plafond. Ces effectifs sont pour environ 80 % des agents de l'État en position d'affectation et pour 20 % des agents de l'assurance maladie.

Le plafond d'emploi fixé dans la loi de finances 2018 pour les ARS est de 8 338 ETPT. Il résulte de l'application en année pleine du schéma d'emplois 2017 (-50 ETPT), de l'application d'un schéma d'emplois pour 2018 de -215 ETPT (-108 ETPT en 2018 et -107 en 2019) et d'une correction technique correspondant à la vacance structurelle de -100 ETPT. Ce schéma d'emplois de -215 ETPT est imputé aux seuls personnels État et aux flux d'entrées/sorties prévisionnels déclarés par les ARS. Il est ciblé principalement sur les fonctionnaires de catégorie C et les contractuels de droit public de catégorie A.

Entre 2016 et 2018, le plafond d'emploi en année N diminue de 4,3 %. Pour 2019, le plafond a été fixé à 8 168 ETPT, soit une baisse de 2 % entre 2018 et 2019. Les emplois hors plafond, après avoir fortement baissé entre 2016 et 2017, augmentent de 3 ETPT entre 2017 et 2018.

Le plafond d'emploi 2018 est exécuté à hauteur de 8 245 ETPT, contre 8 409 ETPT en 2017 soit -2 % (-164). L'écart au plafond prévu en LFI 2018 s'élève à 93 ETPT, ce qui pour les ARS, représente un taux de saturation de leur plafond supérieur à celui de 2017 et 2016.

3.2.1.3 Des charges de fonctionnement qui ne cessent de progresser

Le budget des ARS, d'un montant de 0,89 Md€ en 2018, est composé de trois charges :

- Les charges de personnel, qui baissent de 4,5 % (en raison de la réduction des effectifs) ;
- Les charges de fonctionnement, qui progressent de plus de 72 % entre 2017 et 2018 ;
- Les charges d'intervention, liées à des financements fléchés, qui augmentent depuis 2016 (elles diminuent de 12,3 % entre 2017 et 2018).

Tableau n° 25 : Les comptes de résultat des ARS (en K€)

En K€	2016 CF	2017 CF	2018 BI	2018 CF	évolution 2016/2018
Charges	807 012	845 176	858 214	888 859	10,1%
Personnel	642 105	636 258	633 101	613 240	-4,5%
<i>dont pensions civiles</i>	<i>125 095</i>	<i>123 835</i>	<i>126 498</i>	<i>120 451</i>	-3,7%
Fonctionnement	110 131	122 758	127 135	189 654	72,2%
Intervention ⁶⁰	54 776	86 160	97 978	85 965	56,9%
Produits	839 223	874 959	835 644	924 604	10,2%
Subventions de l'État	564 923	552 887	583 695	588 571	4,2%
<i>dont SCSP</i>	<i>563 128</i>	<i>552 887</i>	<i>583 695</i>	<i>582 868</i>	3,5%
Autres subventions	255 146	307 943	240 905	317 792	24,6%
Autres produits	19 154	14 129	11 044	18 241	-4,8%
Résultat	32 211	29 783	-14 253	35 745	11,0%
Fonds de roulement global	104 954	136 063	112 783	224 851	114,2%
Fonds de roulement structure	33 662	9 098	7 963	23 369	-30,6%
en jours de fonctionnement courant	16	4	4	11	
Trésorerie	143 835	157 516	133 982	221 623	54,1%

Source : Les comptes financiers des ARS 2016 à 2017 ; réponses DFAS pour 2018

Le fonds de roulement et la trésorerie des ARS font l'objet d'un suivi régulier en volume et en flux par le secrétariat général du ministère des solidarités et de la santé. Celui-ci distingue le fonds de roulement dit « structure », qui est généré par le cycle d'exploitation courant du budget principal hors dépenses d'intervention et le fonds de roulement global.

⁶⁰ Les crédits du Fonds d'intervention régional (FIR), qui financent une partie importante des interventions des ARS, font l'objet d'un budget annexe et sont financés à 97 % par des crédits d'assurance maladie.

Le fonds de roulement estimé dans les budgets initiaux à fin 2018 était de 112,8 M€. Les comptes financiers 2018 des agences permettent de le chiffrer définitivement à 224,9 M€, dont 23,4 M€ de part « structure » et 201,5 M€ de part « intervention hors fonds d'intervention régional ». La DFAS calcule uniquement le nombre de jours de fonctionnement courant sur la part « structure » soit 11 jours (108 jours pour le fonds de roulement global). Onze ARS sur dix-sept ont un nombre de jours inférieur à cette moyenne de 11 jours.

Le niveau de trésorerie global atteint 221,6 M€ dont 65 M€ pour la part « structure » et 156,6 M€ pour la part « intervention ». Le nombre de jours de fonctionnement courant couvert par la trésorerie s'élève à 31 jours sur la part « structure » contre 12 jours en 2017 (106 jours pour le niveau de trésorerie global). Dix ARS ont un nombre de jours de fonctionnement inférieur à 31 jours.

3.2.2 L'Agence française de l'adoption

Tableau n° 26 : Subvention versée à l'AFA et plafond d'emplois (en ETPT)

En € et en ETPT	2016	2017	2018	PLF 2019	évolution 2018/2016
LFI	2 702 877	2 562 877	2 312 877	2 213 000	-14,4%
Exécution	2 436 647	2 357 846	2 282 288		-6,3%
Écart	266 230	205 031	30 589		-88,5%
Plafond d'emplois (LFI)	31	31	30	30	-3,2%
Exécution	27	25	26		-3,7%
Hors plafond (LFI)	12	18	15	15	25,0%
Hors plafond	11	10,6	10,2		-7,3%

Source : Cour des comptes à partir des réponses de la DGCS

Les plafonds d'emplois et la subvention pour charges de service public ont été revus à la baisse en 2018. Suite à l'absence de support législatif pour porter la fusion du GIP AFA et du GIP pour l'enfance en

danger⁶¹, la décision a été prise d'abandonner ce projet lancé en 2016⁶². Un contrat de performance et d'objectifs sur la période 2019-2021 est en cours de négociation pour l'AFA. Pour sa part, le GIPED va se doter d'un projet stratégique au cours du premier semestre 2019. La subvention prévue pour 2019 s'élève à 2,2 M€ ; elle est financée sur le programme 304.

Un contrôle de l'AFA est actuellement en cours à la cinquième chambre.

3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Plusieurs fonds sans personnalité juridique ont été identifiés dans le périmètre de la mission *Solidarité* par la NEB 2017 et la situation n'a pas évolué depuis :

- Le fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale ;
- Le fonds national de financement de la protection de l'enfance ;
- Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI).

Ces fonds ne sont pas financés par des recettes affectées. Ils ne contribuent pas à la débudgétisation des dépenses de l'État dans la mesure où ils sont financés sur crédits budgétaires, à l'exception de la dotation exceptionnelle de la CNSA ayant alimenté le Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) en 2017. Mais en 2018, conformément à une préconisation formulée par la Cour d'intégrer ce fonds dans le droit commun de la comptabilité de l'État, le FAPI a été budgété à titre exceptionnel pour deux ans sur les crédits du programme 304 à hauteur de 50 M€ en AE/CP en 2018 et 2019. Par ailleurs, la DGCS a proposé de supprimer le Fonds national de financement de la protection de l'enfance en 2019. Pour ce faire, elle devra passer une convention de mandat avec l'agence de services et de paiement, ce qui n'est pas sans soulever des difficultés techniques⁶³.

⁶¹ Le GIP pour l'enfance en danger (GIPED) est constitué du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger et de l'observatoire national pour la protection de l'enfance.

⁶² Les personnels des deux GIP sont néanmoins regroupés sur le même site géographique depuis décembre 2017.

⁶³ L'article 40 de la loi du 20/12/2014 relative à la simplification de la vie des entreprises (dite loi Mandon) et son décret d'application n° 2017-380 précisent les conditions de rédaction des conventions de mandat contraignantes (par exemple montant annuel prévisionnel de dépenses maximal, pas de financement de dépenses de personnel). La première a été conclue avec l'ASP pour le dispositif de gestion du processus de délivrance des certifications professionnelles. Une seconde a été signée en août 2018 avec la Caisse des dépôts au titre de la gestion de l'ARFS. Un projet concernant la GRTH est en cours de finalisation.

La DGCS reconnaît que la formule extrabudgétaire de ces fonds, sans recette affectée pérenne, présente peu d'intérêt pour la gestion d'un dispositif.

3.3.1 Le fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale : un dispositif à repenser

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine a pour but de sécuriser les droits sociaux des anciens travailleurs migrants (notamment les « chibanis ») lorsqu'ils effectuent des séjours prolongés dans leur pays d'origine, afin de faciliter les rapprochements familiaux. Les conditions de mise en œuvre de cette aide ont été fixées par un décret du 6 décembre 2015 et le dispositif est entré en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2016. L'aide est gérée par un fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

La montée en charge s'avère toutefois particulièrement lente, la prestation ayant compté seulement huit bénéficiaires en 2016, 7 en 2017 et 15 en 2018 (pour un montant moyen en 2018 de 4 221,5 €).

Les raisons avancées pour expliquer les faibles effets de cette mesure sont liées tant à la complexité de la situation administrative et matérielle des potentiels bénéficiaires qu'à leur insuffisante information.

Une convention de mandat a été signée le 28 août 2018 entre la Caisse des dépôts et le ministère des solidarités et de la santé, en application de l'article 40 de la loi n° 2014-1545 du 20/12/2014 et du décret n°2017-380 du 22/03/2017.

Au titre de 2018, 0,38 M€ ont été dépensés, correspondant à une avance consentie pour le paiement des charges à payer de 2016 et 2017 et à la constitution d'une avance pour procéder au paiement des allocations au titre des années 2017 et 2018 dans la limite des crédits ouverts en LFI.

Le dispositif est doté de 0,2 M€ en LFI 2019. Une mission de l'inspection générale des affaires sociales est prévue afin d'identifier les freins rencontrés et de faire des propositions de réforme.

3.3.2 Le fonds national de financement de la protection de l'enfance : un fonds en voie de suppression

La loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance crée (article 27) le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) au sein de la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet était de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de cette loi et de favoriser des actions entrant dans le cadre de la

réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires.

Ce fonds devait être financé par un versement de la CNAF dont le montant est arrêté en loi de financement de la sécurité sociale et par un versement annuel de l'État dont le montant est arrêté en loi de finances. À son démarrage, en 2007, le fonds a bénéficié d'une dotation de la CNAF de 30 M€ et en 2013 d'une contribution de l'État de 10 M€. Depuis cette date, il n'est financé que par le programme 304 de la mission *Solidarité*.

Dans les faits, le FNFPE n'a financé que des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés (voir partie 2 – programme 304). En 2018, 145,1 M€ ont été consommés au titre des MNA (contre 20,1 M€ en 2017).

Dans le cadre du nouveau dispositif de prise en charge des mineurs non accompagnés prévu dans un décret en conseil d'État, la DGCS a proposé la suppression de ce fonds sans réelle utilité.

3.3.3 Le fonds d'appui aux politiques d'insertion : une budgétisation pour deux ans avant refonte

Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) a été institué pour deux ans par l'article 89-II de la loi de finances pour 2017. Il a vocation à soutenir les départements ayant conclu avec l'État une « convention d'appui aux politiques d'insertion » définie à l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles.

Le FAPI est géré par l'Agence de services et de paiement et administré par un comité de gestion réunissant quatre représentants de l'État et un représentant de l'Assemblée des départements de France. L'ASP ne joue donc que le rôle d'organisme payeur et n'a aucune autonomie de décision pour la gestion de ces financements.

Ce fonds, doté en 2017 par un prélèvement sur les ressources propres de la CNSA, n'a pas donné lieu à des dépenses budgétaires de l'État en 2017. Il a en revanche été doté de 50 M€ sur le programme 304 en LFI 2018. 48,5 M€ ont été consommés.

En 2019, le FAPI est à nouveau doté à hauteur de 50 M€ et a vocation à disparaître en 2020 pour intégrer le fonds de contractualisation de la stratégie pauvreté rattaché au programme 304.

3.4 L'analyse de la performance

3.4.1 Une maquette de performance de la mission *Solidarité* qui présente des lacunes

3.4.1.1 Une maquette qui évolue davantage en 2019 qu'en 2018

Treize objectifs, vingt et un indicateurs et vingt-cinq sous-indicateurs figurent dans le PAP 2019 au titre de la mesure de la performance des programmes de la mission *Solidarité*.

Tableau n° 27 : Objectifs et indicateurs, sous-indicateurs de la mission *Solidarité*

	Prog. 304	Prog. 157	Prog. 137	Prog. 124	Total
Nombre d'objectifs	3	4	3	3	13
Nombre d'indicateurs	5	4	5	7	21
Nombre de sous-indicateurs	9	7	2	7	25
Total par programme	17	15	10	17	59

Source : Cour des comptes à partir du PAP 2019

Les seules modifications substantielles intervenues en 2018 dans la maquette de performance des programmes de la mission *Solidarité* concernent le programme 157. La DGCS ne finançant plus directement les MDPH, les deux sous-indicateurs relatifs au respect des délais légaux d'instruction des demandes d'AAH ont été supprimés. Selon la DGCS, le fait que leurs résultats étaient positifs depuis plusieurs années et ne constituaient donc plus un indicateur de performance a également joué dans cette suppression. On peut s'interroger sur la pertinence de cette modification au regard de la réflexion précitée sur la place de l'État dans le dispositif de pilotage de l'AAH : en supprimant deux sous-indicateurs de performance sur cette prestation, l'État se place lui-même encore un peu plus en retrait du dispositif. La dépense d'AAH est pourtant intégralement à sa charge et son pilotage constitue un enjeu majeur pour la mission. Au total, la maquette actuelle des objectifs et indicateurs du programme 157 ne paraît pas à la hauteur des enjeux budgétaires qu'il porte.

Un plus grand nombre de changements a été opéré dans la maquette 2019, principalement dans les programmes 137 et 304.

L'égalité entre les femmes et les hommes étant une cause nationale du quinquennat, une nouvelle architecture du programme 137 a été élaborée dans le PAP. Deux nouveaux objectifs ont été créés : « mesurer l'effet de levier des crédits du programme 137 sur le financement des actions en faveur de l'égalité professionnelle » (objectif n°2) et « mesurer l'impact de la culture de l'égalité » (objectif n°3). Ce dernier objectif vise « toutes les possibilités d'échanges et d'actions sur ce sujet afin de sensibiliser et de former des publics variés »⁶⁴. Le seul indicateur (n°3-1) associé porte quasiment le même nom que l'objectif (« développement de la culture de l'égalité ») et repose principalement sur un état des lieux des activités d'information et de sensibilisation déployées par le personnel du réseau des droits des femmes et celles assurées par des associations financées sur le programme 137 selon le PAP 2019. Il s'agit dans ces conditions davantage d'un indicateur d'activité que d'un indicateur de performance.

En sens inverse, l'objectif n°1 « contribuer au développement de l'égalité professionnelle et de la négociation collective » a été supprimé car la collecte des données nécessaire au renseignement d'un des sous-indicateurs ne permettait pas de répondre dans les délais de production du RAP. Par ailleurs, si l'objectif 2 (devenu objectif n°1 en 2019) « améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence » est conservé, on peut s'interroger sur la suppression de l'un des sous-indicateurs (taux d'appels traités par le collectif féministe contre le viol - CFCV). Ce sous-indicateur a en effet été supprimé dans la maquette 2019 car les résultats qu'il permettait de mesurer n'étaient pas suffisants. Ainsi, selon la DGCS, *« l'équipe de taille modeste de cette structure [le CFCV] ne pouvait faire face à la forte hausse du nombre d'appels. L'indicateur n'était donc plus pertinent car il aurait fortement baissé alors même que le service rendu par le CFCV n'était pas remis en cause »*. Il est surprenant de supprimer un sous-indicateur lorsque ses résultats sont considérés comme insuffisants.

La maquette du programme 304 a elle aussi évolué, principalement dans le sens de la simplification. Ainsi, dans l'objectif n°1 : « inciter à l'activité et au maintien dans l'emploi », l'indicateur mesurant la part des jeunes de 18-24 ans bénéficiaires de la prime d'activité en tant qu'adultes a été supprimé, car la définition d'un indicateur fiable n'est pas possible pour cette population : des biais importants existent pour définir la population des jeunes éligibles à la prime d'activité. Dans l'objectif n°2 :

⁶⁴ Source : PAP 2019.

« améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger », il a été décidé de recentrer les indicateurs sur ceux jugés les plus pertinents. Ainsi, ont été supprimés les indicateurs suivants : « taux d'appels décrochés par le SNATED pour 100 appels » et « taux d'appels transmis aux conseils départementaux ayant donné lieu à une décision de protection de l'enfance pour 100 appels transmis ».

3.4.1.2 Des lacunes dans la maquette de performance

Plusieurs lacunes peuvent être observées dans la maquette de performance de la mission *Solidarité*.

On constate tout d'abord qu'aucun de ces objectifs ne concerne les ARS, qui mobilisent pourtant près de la moitié des ETPT de la mission et des crédits du programme 124⁶⁵.

De la même façon, aucun indicateur du programme 304 ne porte sur les mineurs non accompagnés, alors même que cette dépense est en très forte augmentation et constitue un enjeu important pour l'État et les départements.

Enfin, les objectifs rattachés à la mission que le ministère considère comme « *les plus représentatifs* » (au sens du PAP) relèvent désormais, depuis la disparition des deux sous-indicateurs relatifs au respect des délais d'instruction des demandes d'AAH dans les MDPH, exclusivement du programme 304 : inciter à l'activité et au maintien dans l'emploi, associé à l'indicateur 1.1 « Part des foyers allocataires du RSA en reprise d'activité qui accèdent à la prime d'activité et se maintiennent dans l'emploi » et garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins avec l'indicateur 3.1 « coût moyen des mesures de protection exercées par les services tutélaires ». On peut s'interroger sur le fait qu'aucun indicateur stratégique de la mission n'ait été retenu au titre du programme 157, qui représente plus de 50 % des dépenses de la mission en 2018. Les sous-indicateurs relatifs aux écarts-types départementaux dans les taux d'accord et de renouvellement de l'AAH mériteraient en particulier d'y figurer car ils reflètent l'égalité (ou non) des citoyens dans l'accès à cette prestation.

⁶⁵ La DFAS précise toutefois dans sa réponse que le programme 124 a conduit depuis 2015 un effort de rationalisation afin de réduire de façon significative le nombre d'objectifs et d'indicateurs sur les fonctions support. La mesure de la performance est selon elle recentrée sur les indicateurs interministériels d'efficience dans l'emploi des ressources et d'efficacité de l'action publique.

3.4.2 L'analyse des résultats obtenus

Il est proposé de se concentrer dans cette section sur les résultats obtenus pour certains des indicateurs et sous-indicateurs relatifs à l'AAH et à la prime d'activité. Ces prestations représentent en effet les deux plus gros postes de dépenses de la mission et leur poids est encore appelé à s'accroître compte tenu des réformes récentes.

S'agissant de l'AAH, l'indicateur de performance 1.2 du programme 157 porte (dans la maquette 2018) sur la « qualité des décisions de la CDAPH des MDPH », avec deux sous-indicateurs (n° 1.2.3 et 1.2.4) relatifs à l'écart-type des taux départementaux d'accord (respectivement pour les premières attributions et les renouvellements d'AAH). Si l'on fait l'hypothèse d'une répartition relativement homogène sur le territoire des personnes en situation de handicap, la dispersion des taux départementaux par rapport à la moyenne nationale devrait être la plus faible possible, les variations traduisant surtout des différences de pratiques et de doctrine locale des MDPH.

Les résultats de ces deux sous-indicateurs figurent dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 28 : Résultats des sous-indicateurs 1.2.3 et 1.2.4 du programme 157 relatifs aux écarts-types des taux départementaux d'attribution de l'AAH pour mille habitants de 20 à 59 ans

	2013	2014	2015	2016	2017	2018*	2019**	2020 Cible
Premier accord	1,4	1,6	2,1	1,7	1,8	1,5	1,5	1,5
Renouvellement	2,6 ²	3	3,8	3,8	3	3	2,75	2,5

Source : Cour des comptes d'après PLF

* prévision actualisée 2018 PLF 2019

** prévision 2019 PLF 2019

En pratique, on observe que les différences dans les taux départementaux de première attribution et de renouvellement de l'AAH augmentent sur la période étudiée. Elles semblent certes se tasser en 2018 mais les chiffres 2018 sont seulement à l'état de prévisions. La cible fixée pour 2020 se situe à 1,5. Les écarts-types effectivement observés depuis 2014 ont toujours été supérieurs à cette cible. Le PLF 2019 prévoit de l'atteindre en 2018 et en 2019 mais ces prévisions demandent à être confirmées car elles se sont souvent révélées trop optimistes par le passé.

S'agissant de la prime d'activité, l'objectif 1, « inciter à l'activité et au maintien dans l'emploi », est considéré par le ministère comme le plus représentatif de la mission. Il est associé à l'indicateur 1-1 « part des foyers allocataires du RSA en reprise d'activité qui accèdent à la prime d'activité et se maintiennent dans l'emploi », qui se décompose lui-même en trois sous-indicateurs. Il est proposé d'étudier ici les résultats obtenus par les deux suivants⁶⁶ :

- 1-1-1 : part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins l'un des membres reprend une activité et accède à la prime d'activité ;
- 1-1-3 : taux de maintien dans l'emploi des travailleurs bénéficiaires de la prime d'activité.

Les résultats de ces deux sous-indicateurs sont retracés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 29 : Résultats des sous-indicateurs 1-1-1 et 1-1-3 relatifs au programme 304 relatifs à la prime d'activité

	2016	2017	2018	2018	2019	2020
	Réalisé	Réalisé	Prévision PAP 2018	Prévision actualisée	Prévision	Cible
Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins l'un des membres reprend une activité et accède à la PA	8,5 %	8,5 %	9,5 %	9,5 %	9,5 %	10,5 %
Taux de maintien dans l'emploi des travailleurs bénéficiaires de la prime d'activité	SO	81,3 %	79,5 %	79,5 %	80 %	80,5 %

Source : PAP 2019

La prime d'activité ayant été créée en 2016, deux exercices seulement peuvent être étudiés.

⁶⁶ L'indicateur 1-1-2 non retenu ici est relatif à la « part des couples allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres accédant à la PA est une femme (en %) ».

Les résultats obtenus par le sous-indicateur 1-1-1 sont stables en 2016 et 2017 et significativement inférieurs à la cible fixée pour 2020, qui apparaît ambitieuse. Selon le ministère la cible est portée à 10,5% pour tenir compte de la reprise de la conjoncture.

En revanche, la cible fixée pour 2020 pour le sous-indicateur 1-1-3 semble peu ambitieuse car elle est déjà dépassée par les résultats constatés en 2017. Les prévisions 2018 et 2019 sont certes inférieures à la cible mais il ne s'agit encore une fois que de prévisions.

3.4.3 Une utilisation limitée des indicateurs par l'administration et un lien ténu avec la budgétisation

La DGCS n'utilise pas les indicateurs de performance pour piloter son action sur les trois programmes dont elle est responsable. Elle n'utilise pas non plus d'indicateurs de gestion, considérant que les dispositifs des programmes dont elle a la responsabilité ne s'y prêtent pas.

La DFAS considère pour le programme 124 que les indicateurs de performance participent des dialogues de gestion avec les services centraux et les services déconcentrés et qu'ils peuvent « *être utilisés pour rappeler en gestion la cible à atteindre* ». S'agissant des indicateurs de gestion, la DFAS indique porter un intérêt particulier aux taux de consommation mensuel des crédits par BOP et UO pour optimiser le pilotage infra-annuel du programme 124.

Le lien entre le dispositif de performance et la budgétisation est ténu. Il n'est pas évoqué par la DGCS pour les trois programmes dont elle est responsable. La DFAS précise pour sa part que les indicateurs LOLF ne sont « *pas directement utilisés dans les procédures de programmation et d'exécution budgétaires* » mais qu'ils peuvent constituer une « *aide à la décision* ». Quant à la direction du budget, elle reconnaît que « *l'ensemble des indicateurs de performance ne permettent pas chaque année de proposer des pistes de réformes structurantes* », mais estime que « *l'analyse des sous-jacents de leur évolution permet d'envisager des leviers d'amélioration d'efficacité de la dépense publique* ».

**Annexe n° 1 : Liste des publications récentes de la Cour
des comptes en lien avec les politiques publiques
concernées par la NEB**

Aucune publication récente de la Cour n'est en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB.

Annexe n° 2 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2017

N°	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2017	Réponse de l'administration	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Prendre en compte les prévisions de consommation les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (<i>recommandation nouvelle</i>).	Les travaux menés conjointement avec la direction du budget pour proposer à la représentation nationale une budgétisation sincère se sont traduits en 2018 par des résultats concrets. Concernant l'AAH, aucune ouverture de crédits complémentaires n'est intervenue en fin d'année. La budgétisation a même permis de ne pas consommer 13M€ sur une ligne budgétée à plus de 9Md€. Concernant la prime d'activité, si une ouverture est intervenue en fin d'année 2018 pour couvrir la dynamique de la prestation, celle-ci a été minime par rapport à l'année précédente. Par ailleurs l'amendement de majoration de la LFI 208 pour la prime d'activité entre les deux lectures du texte à l'assemblée et au sénat à l'automne 2017 suite à la réception des prévisions majorées par la CNAF traduit l'engagement du Gouvernement de suivre au mieux la dynamique de la dépense et d'en assurer une meilleure budgétisation.	Mise en œuvre incomplète
2	Clarifier les objectifs poursuivis par les dépenses fiscales au	Il est exact que les dépenses fiscales ne correspondent pas toujours aux objectifs assignés aux programmes budgétaires auxquelles elles	Non mise en œuvre

	regard de ceux assignés à la mission et les assortir d'indicateurs de performance (<i>recommandation nouvelle</i>).	sont rattachées et certains rattachements apparaissent parfois artificiels. A cet égard, il convient de signaler que dans le cadre du travail préparatoire à la conférence fiscale du 06 juin 2018 la DGCS a réalisé un 1er examen de ses dispositifs fiscaux afin notamment d'en vérifier la cohérence avec ses programmes, ce qui l'a conduite à faire deux propositions (<i>cf.</i> plus haut : l'une portant sur la DF N°180101, l'autre sur la DF N° 120203). Pour autant, le rattachement des dépenses fiscales à tel ou tel programme (à titre principal et à titre subsidiaire) dépend au final des services de Bercy sans qu'on en connaisse les modalités précises (les critères utilisés). Seul un véritable travail interministériel, sous l'égide de la DLF et sur la base d'une information partagée, permettrait de gagner en cohérence.	
3	Analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État, des collectivités territoriales et des régimes sociaux (<i>recommandation nouvelle</i>).		Non mise en œuvre

4*	Effectuer une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission ⁶⁷ (recommandation reformulée).	La DGCS a peu de prise sur les dépenses fiscales qui lui sont rattachées et sur lesquelles elle ne dispose pas d'informations ni de données permettant leur évaluation. Le sujet relève en effet pour l'essentiel d'un pilotage de la DLF qui seule dispose des bases de données fiscales nécessaires à une véritable évaluation. Comme déjà signalé, ce travail d'évaluation, même centré sur les trois plus importantes dépenses fiscales de la mission, doit donc être piloté et documenté par l'administration fiscale. La DGCS y est tout à fait favorable et est prête à contribuer à un travail conjoint en y apportant ses connaissances et son expertise sur les politiques publiques menées auxquelles ces dépenses sont rattachées.	Non mise en œuvre
----	---	--	--------------------------

* *Totalement mise en œuvre, mise en œuvre en cours, mise en œuvre incomplète, non mise en œuvre, refus, devenue sans objet*

⁶⁷ N° 120401, abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites (programme 157) ;

N° 120202, exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant (programme 304) ;

N° 070101, exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (programme 157).

Annexe n° 3 : Gestion 2018 des quatre programmes de la mission *Solidarité*

En M€	programme 124		Programme 304		Programme 157		Programme 137		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	1 511 864 224	1 518 978 640	6 760 605 577	6 760 605 577	11 341 212 791	11 341 212 791	29 871 581	29 871 581	19 643 554 173	19 650 668 589
LFR	-12 915 664	-13 129 097	260 473 649	261 453 766	0	0	0	0	247 557 985	248 324 669
Autres mouvements de crédits	5 579 627	5 317 583	2 046 009	1 987 247	0	434 200	-339 655	-266 345	7 285 981	7 472 685
Reports	4 584 741	4 837 699	2 046 009	1 987 247	22 070	434 200	15 296	88 606	6 668 116	7 347 752
Virements							-5 000	-5 000	-5 000	-5 000
Transferts	994 886	479 884					-349 951	-349 951	644 935	129 933
Décrets d'avance	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Répartitions									0	0
Annulations					-22 070				-22 070	0
Fonds de concours et attributions de produits	2 359 594	2 359 594	0	0	5 000 000	5 000 000	0	0	7 359 594	7 359 594
Total des crédits ouverts	1 506 887 781	1 513 526 720	7 023 125 235	7 024 046 590	11 346 212 791	11 346 646 991	29 531 926	29 605 236	19 905 757 733	19 913 825 537
Réserve en fin de gestion (e) = (a) + (b) - (c) - (d)	7 039 863	7 039 862	0	0	0	0	0	0	7 039 863	7 039 862
Gel initial (a)	13 956 702	14 170 134	202 744 669	202 744 669	339 874 042	339 874 042	896 147	896 147	557 471 560	557 684 992
Surgels (b)	6 008 579	6 008 579							6 008 579	6 008 579
Dégels en gestion (c)	9 754	9 754	202 744 669	202 744 669	339 874 042	339 874 042	896 147	896 147	543 524 612	543 524 612
Annulation de crédits gelés (d)	12 915 664	13 129 097							12 915 664	13 129 097
Crédits disponibles	1 499 847 918	1 506 486 858	7 023 125 235	7 024 046 590	11 346 212 791	11 346 646 991	29 531 926	29 605 236	19 898 717 870	19 906 785 675
Crédits consommés	1 477 033 640	1 499 188 460	6 987 302 040	6 985 811 323	11 332 190 741	11 332 552 032	29 352 857	29 076 721	19 825 879 278	19 846 628 536

Annexe n° 4 : Détail des dépenses d'intervention (en M€)

	Guichet / Discrét.	Exéc. 2016 format 2018	LFI 2017 (format 2018)	Exéc. 2017 (format 2018)	LFI 2018	Exéc. 2018	Evol. exéc. 18-17
Programme 304		5 661,76	5 746,9	6 591,5	6 751,2	6 969,5	5,7%
Prime d'activité et frais de gestion	G	4 458,03	4 403,0	5 320,4	5 379,6	5 599,6	5,2%
Autres dispositifs (primes de Noël, RSA jeunes)	G	487,56	555,0	490,8	481,1	479,2	-2,4%
Aide alimentaire	D	37,67	40,3	40,5	49,7	47,1	16,4%
Certification professionnelle	G	5,35	4,6	4,8	0,2	0,2	-96,2%
Protection juridique des majeurs	G	637,63	650,0	649,5	647,2	640,4	-1,4%
Mineurs étrangers isolés	G	16,87	15,3	20,1	132,1	145,1	620,3%

	Guichet / Discrét.	Exéc. 2016 format 2018	LFI 2017 (format 2018)	Exéc. 2017 (format 2018)	LFI 2018	Exéc. 2018	Evol. exéc. 18-17
ARFS	G	0,00	10,0	0,0	1,0	0,2	
Fonds d'appui aux politiques d'insertion			50,0	50,0	50,0	48,5	
Autres	D	18,65	18,8	15,4	10,6	9,3	-39,4%
Programme 157		10 664,00	10 603,6	10 976,8	11 341,2	11 329,5	3,2%
Fonct. MDPH	G	0,00	0,0	0,0	0,0	0,0	
AAH	G	9 071,72	9 052,3	9 389,6	9 734,8	9 690,0	3,2%
ASI	G	242,00	235,3	244,8	241,8	245,0	0,1%
Aide au poste GRTH	G	1 255,98	1 288,5	1 313,3	1 340,8	1 367,0	4,1%
INJS-INJA	D	13,78	16,6	13,9	14,7	14,6	5,4%
FDCH et emploi accompagné	D	4,90	5,0	9,4	4,9	9,7	3,6%
Autres	D	6,86	5,9	5,9	4,1	3,2	-46,4%

	Guichet / Discrét.	Exéc. 2016 format 2018	LFI 2017 (format 2018)	Exéc. 2017 (format 2018)	LFI 2018	Exéc. 2018	Evol. exéc. 18-17
Programme 137		18,78	28,9	20,9	29,8	28,1	34,4%
Allocation financière d'insertion sociale	G	0,00	2,6	0,0	2,4	0,7	3150,0%
Autres	D	18,78	26,3	20,9	25,9	27,5	31,5%
Programme 124	D	13,78	7,7	8,6	7,0	10,8	25,6%
Total mission		16 358,32	16 331,7	17 533,9	18 127,7	18 337,9	4,6%
total dépenses guichet	G	16 243,91	16 215,41	17 435,7	17 961,0	18 167,2	4,2%
total dépenses discrétionnaires	D	114,41	116,31	99,99	116,67	122,24	22,3%

Source : Cour des comptes à partir des réponses de la DGCS et de la DFAS

Annexe n° 5 : Dépenses fiscales rattachées à la mission *Solidarité* (en M€) (Source PLF)

impôt	Intitulé dépense fiscale	identifiant	2008 définitif	2009 définitif	2010 définitif	2011 définitif	2012 définitif	2013 définitif	2014 définitif	2015 définitif	2016 définitif	2017 définitif	2018 (actua. PLF 2019)	2019 (prévisio ns PLF 2019)	évolution 08/17
			5 275	5 643	5 581	5 874	6 002	5 913	4 776	4 974	4 794	4 773	4 829	4 688	-9,5%
			5 275	5 643	5 581	5 874	6 002	5 913	4 776	4 974	4 794	4 773	4 829	4 688	-9,5%
IR	l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et	n° 120202	1 600	1 500	1 600	1 900	1 900	2 050	2 160	2 150	1 960	1 892	1 897	1 897	18,3%
IR	crédits d'impôts pour frais de garde des enfants de moins de 6 ans	n° 110203	840	878	920	985	1 025	1 125	1 144	1 175	1 200	1 200	1 200	1 220	42,9%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans	n° 110102	1 580	1 700	1 510	1 440	1 075	620	507	550	540	560	565	550	-64,6%
IR	exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes	n° 120114	540	800	830	830	1 200	1 200							
IR	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés	n° 110110	390	420	380	410	430	500	565	590	580	600	650	610	53,8%
IR	régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L,421-1 et suivants et L,423-1 du CASF	n° 120501	140	140	140	140	140	200	200	260	250	250	250	250	78,6%
	Autres < 125 M€		185	205	201	169	232	218	200	249	264	271	267	161	46,5%

impôt	Intitulé dépense fiscale	identifiant	2008 définitif	2009 définitif	2010 définitif	2011 définitif	2012 définitif	2013 définitif	2014 définitif	2015 définitif	2016 définitif	2017 définitif	2018 (actua. PLF 2019)	2019 (prévisio ns PLF 2019)	évolution 08/17
			4 729	4 850	5 299	5 639	5 679	6 362	7 010	7 086	7 062	7 215	7 674	7 478	52,6%
IR	abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	n° 120401	2 480	2 490	2 780	2 930	3 215	3 520	3 967	4 030	4 045	4 115	4 387	4 200	65,9%
TVA	taux de 5,5% pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés	n° 730203	900	950	1 000	1 100	700	740	800	825	860	895	930	960	-0,6%
TVA	taux de 5,5% pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées,	n° 730219	340	390	425	460	480	650	700	730	750	800	825	855	135,3%
IR	demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	n° 110104	325	360	340	340	360	355	430	405	390	375	400	370	15,4%
IR	abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	n° 100201	240	180	260	270	330	425	380	360	315	316	376	336	31,7%
IR	réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement	n° 110213	140	161	175	185	220	263	310	308	295	295	324	328	110,7%
IR	exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	n° 120205	100	85	100	110	130	145	150	140	120	115	115	115	15,0%
IR	supplémentaire en cas de résidence alternée, par enfant à charge titulaire de la carte	n° 110109	85	100	90	100	96	110	120	130	125	140	140	135	64,7%
	Autres < 125 M€		119	134	129	144	148	154	153	158	162	164	177	179	37,8%
			1 586	1 558	1 633	1 547	1 554	1 499	1 505	1 842	1 701	1 780	1 802	1 729	12,2%
TH	exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	n° 070101	1 227	1 233	1 319	1 237	1 281	1 255	1 273	1 595	1 385	1 646	1 729	1 681	34,1%
TFPB	exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	n° 050101	290	255	244	240	203	174	133	152	158	26	26		-91,0%
	Autres < 125 M€		69	70	70	70	70	70	99	95	158	108	47	48	56,5%
	Total général		11 590	12 051	12 513	13 060	13 235	13 774	13 291	13 902	13 557	13 768	14 305	13 895	18,8%
	total des dépenses fiscales inscrites au budget de l'État		65 876	72 877	71 684	72 007	72 191	72 088	78 337	85 090	87 617	93 439	100 166	98 193	41,8%

Annexe n° 6 : Nombre de bénéficiaires de dix des treize plus importantes dépenses fiscales de la mission sur impôts d'État et montant unitaire (en €) par bénéficiaire (Source PLF)

[illegible]

Intitulé de la dépense fiscale	identifiant	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	évolution 2017/2008	
												montant	%
programme 157		21 943 500	22 077 400	22 419 600	22 672 600	22 723 435	22 970 107	23 142 020	22 870 926	23 300 847	23 094 226	1 150 726	5%
montant des dépenses fiscales étudiées (M€)		3 625	3 666	4 080	4 295	4 735	5 358	5 937	5 973	5 915	6 016	2 391	66%
Montant unitaire par bénéficiaire		165	166	182	189	208	233	257	261	254	260	95	58%
abattement de 10 % sur le montant des pensions	120401	13 036 000	13 100 000	13 450 000	13 621 700	13 695 305	13 812 900	14 004 575	13 691 180	13 841 863	13 864 256	828 256	6%
Montant unitaire par bénéficiaire		190	190	207	215	235	255	283	294	292	297	107	56%
tx de 5,5% pour les ventes portant sur certains appa	730203	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc		
Montant unitaire par bénéficiaire		nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc		
tx de 5,5% pour la fourniture de logement et de nour	730219	2 400	2 400	2 600	2 600	2 600	2 900	2 900	2 900	2 900	2 900	500	21%
Montant unitaire par entreprise		141 667	162 500	163 462	176 923	184 615	224 138	241 379	251 724	258 621	275 862	134 195	95%
demi-part supplémentaire pour les contribuables in	110104	1 398 000	1 392 000	1 390 000	1 382 000	1 370 000	1 373 280	1 375 280	1 365 390	1 368 743	1 366 454	-31 546	-2%
Montant unitaire par bénéficiaire		232	259	245	246	263	259	313	297	285	274	42	18%
abattement en faveur des PA ou invalides de condit	100201	6 094 000	6 166 000	6 110 000	6 140 000	6 085 200	6 155 860	5 997 025	6 035 940	6 115 460	6 115 460	21 460	0%
Montant unitaire par bénéficiaire		39	29	43	44	54	69	63	60	52	52	12	31%
réduction d'impôt au titre des frais de dépendance	110213	298100	320 000	331 000	351 300	370 330	404 367	431 260	444 536	462 956	459 694	161 594	54%
Montant unitaire par bénéficiaire		470	503	529	527	594	650	719	693	637	642	172	37%
exonération de l'APA	120205	1 115 000	1 097 000	1 136 000	1 175 000	1 200 000	1 220 800	1 330 980	1 330 980	1 508 925	1 285 462	170 462	15%
Montant unitaire par bénéficiaire		90	77	88	94	108	119	113	105	80	89	0	0%
total nombre de bénéficiaires		32 340 200	32 606 000	32 709 600	32 928 680	32 832 215	33 074 750	27 402 752	27 244 041	27 714 255	27 373 072	-4 967 128	-15%
montant total des dépenses retenues (M€)		6 975	7 464	7 720	7 960	8 465	8 803	8 153	8 288	8 235	8 376	1 401	20%
Montant unitaire par bénéficiaire		216	229	236	242	258	266	298	304	297	306	90	42%