

Cour des comptes



Mission

**Solidarité, insertion et égalité
des chances**

**Note d'analyse de
l'exécution budgétaire**

2015

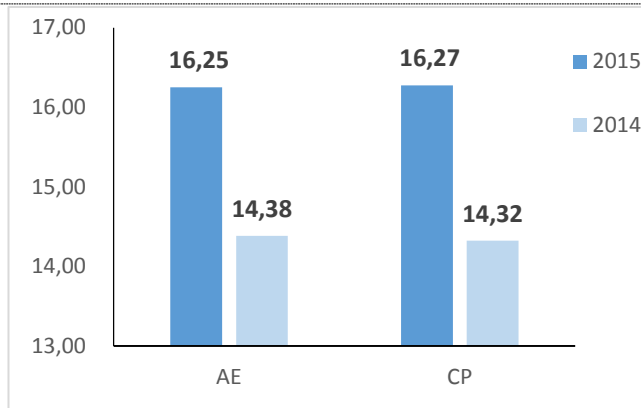
Solidarité, insertion et égalité des chances

Programmes de la mission :

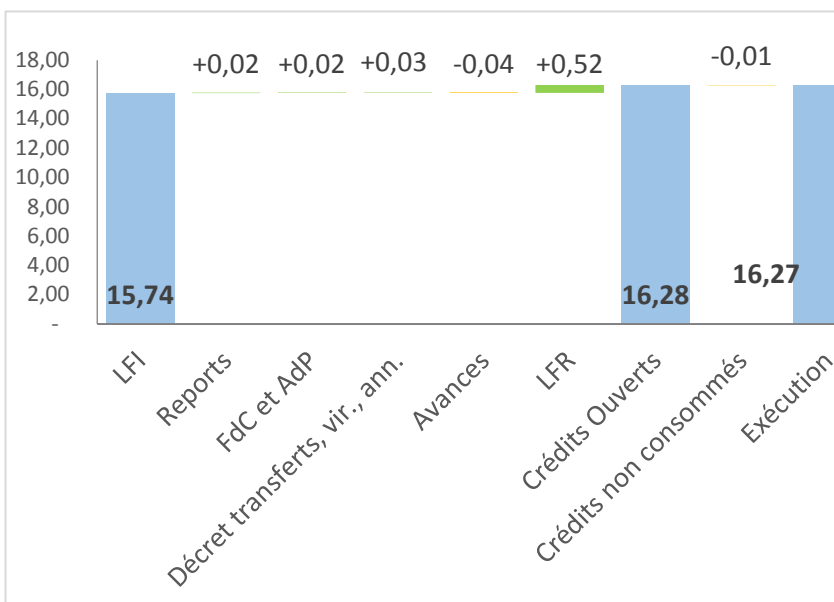
- 304 – Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire
- 157 – Handicap et dépendance
- 137 – Égalité entre les femmes et les hommes
- 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative

**Montants en
exécution hors
PIA
(en Md€) :**

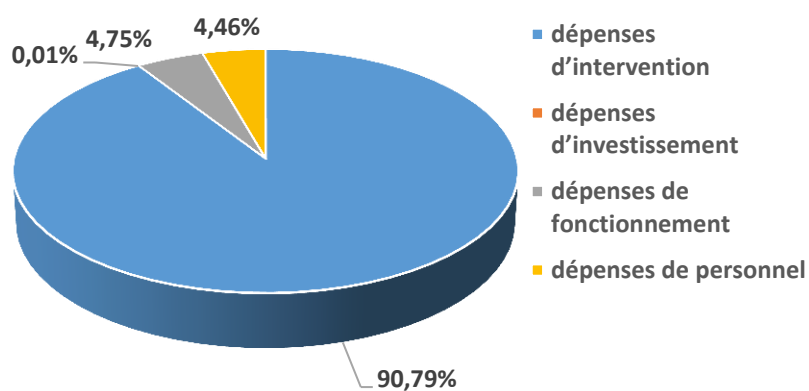
**5,4 %
du budget
général hors R
& D**

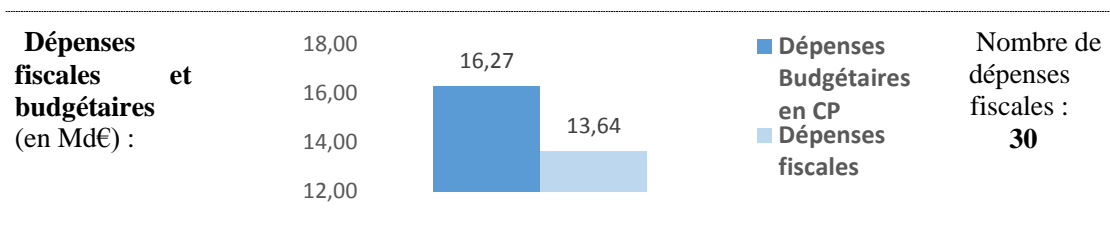


Passage de la LFI à l'exécution budgétaire (en Md€ de CP) :



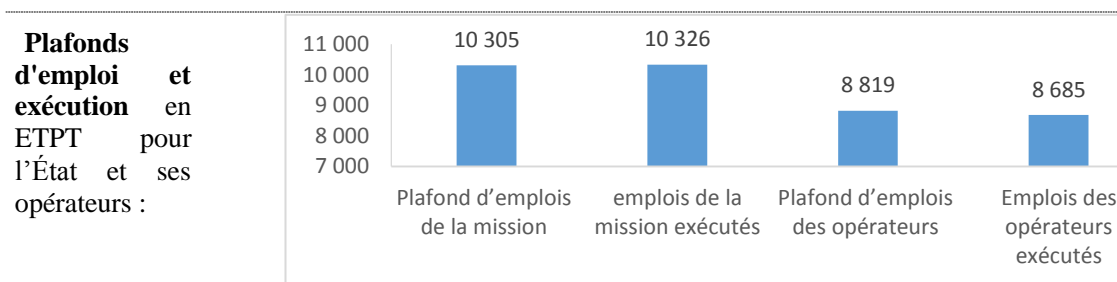
Les dépenses de la mission par nature (en % des CP) :





Principaux opérateurs :

- 26 Agences régionaux de santé (ARS)
- Agence française de l'adoption (AFA)



Synthèse

Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* comprend quatre programmes en 2015, dont un programme soutien, tous rattachés au ministère des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes.

Les crédits ouverts en 2015 ont été supérieurs de 515,75 M€ en AE et 545,72 M€ en CP aux dotations en LFI 2015 (15,74 Md€ d'AE et 15,74 Md€ de CP), notamment suite à la LFR.

La mission, d'un montant de 16,25 Md€ d'AE et 16,27Md€ de CP en exécution 2015, est marquée par la prépondérance du programme 157 (11,9 Md€) et du programme 304 (2,8 Md€).

Outre le regroupement des actions à vocation sociale au sein d'un programme unique (304), la mission se trouve affectée par un changement de périmètre d'ampleur induit par la rebudgétisation partielle du FNSA à hauteur de 1,38 Md€. À périmètre constant, entre 2014 et 2015, la LFI a augmenté de plus de 3 % et l'exécution de 3,6 %.

Les trois composantes de la gestion des ressources humaines donnent satisfaction : le plafond d'emplois de la mission s'avère légèrement sous-exécuté (10 326 ETPT), le schéma d'emplois est respecté et la masse salariale est exécutée (725,05 M€) à un niveau proche la dotation initiale corrigée des transferts prédéfinis. Avec 8 685 ETPT exécutés, les emplois des opérateurs (les 26 ARS et l'AFA) représentent 45,7 % du total des emplois – État et opérateurs - financés par la mission, comme lors des deux exercices précédents.

La mission se caractérise par le dynamisme et l'importance des dépenses d'intervention : elles atteignent 90,7 % des crédits exécutés en 2015 et se concentrent sur un nombre restreint de dispositifs, en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (8,8 Md€) et la subvention au Fonds national des solidarités actives (FNSA) (2,5 Md€). Les dépenses d'AAH et de RSA activité augmentent, même hors effet de périmètre, notamment du fait de l'accroissement du nombre de bénéficiaires. Le total exécuté des dépenses d'intervention évolue de 12,1 Md€ en 2014 à 14,8 Md€ en 2015 et dépasse la programmation initiale de 3,7 % (+533,3 M€).

L'autre singularité réside dans le coût et le poids relatif des dépenses fiscales principales. En 2015, elles représentent 13,64 Md€, soit 87,39 % des CP exécutés, et quatre d'entre elles engendrent un coût

supérieur à 1 Md€. L'augmentation globale par rapport à 2014 (13,29 Md€) recouvre des tendances en sens inverse à la hausse et à la baisse. Seule une dépense fiscale de 5 M€ (en 2014) n'est plus appliquée à compter de 2015.

Appréciation d'ensemble

Régularité

Les programmations initiales de la subvention au FNSA comme des montants de l'AAH n'ont pas pleinement tenu compte des éléments mis à disposition par la CNAF ou la DREES à la date de leur adoption, ce qui a conduit à une sous-budgétisation importante qui porte atteinte au principe de sincérité pour les programmes 304 et 157. S'agissant du FNSA, la répétition de reports de charge, connus et maîtrisables, traduit une atteinte au principe d'annualité.

Performance

Le dispositif de suivi de la performance reste relativement stable et couvre la majeure partie des crédits de la mission. Cependant l'indicateur « de mission » qui est calculé dans le champ du handicap n'est pas significatif, puisqu'il ne vise aucun des quatre dispositifs de plus de 1 Md€ annuel.

Soutenabilité budgétaire

La dotation 2016 du FNSA ne fait pas état de l'apurement de la dette 2015 (99 M€). La programmation du dispositif de la prime d'activité comporte l'incertitude inhérente à sa nouveauté. Par ailleurs, la programmation 2016 de l'AAH est très en deçà (8,52 Md€ au PLF 2016) de l'estimation réalisée par la CNAF en juillet 2015 (9,07Md€), l'écart constaté approchant le demi-milliard d'euros.

Les recommandations de la Cour

Le suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2014

Aucune des trois recommandations de la Cour n'a été mise en œuvre. Elles ont vocation à être conservées, parfois reformulées.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2015

Au titre de l'exercice 2015, la Cour réitère ses trois recommandations, dont deux sont reformulées :

1) *Pour la programmation des dépenses d'intervention de guichet, prendre en compte, tant en PLF, qu'en LFI et en gestion, les prévisions les plus récentes relatives au nombre de bénéficiaires et aux masses financières associées* (recommandation reformulée) ;

2) *Établir et transmettre au Parlement le rapport annuel prescrit par l'article L.262-24 du code de l'action sociale et des familles faisant état de l'équilibre du Fonds national des solidarités actives* (recommandation maintenue) ;

3) *Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes* (recommandation reformulée).

Sommaire

Introduction.....	9
1.1 Une mission, quatre programmes, un ministère	9
1.2 Des dotations budgétaires de très inégale importance	10
1.3 Une forte concentration sur un nombre restreint de dispositifs d'intervention	10
2 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits	11
2.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015	11
2.2 La programmation des crédits	14
2.3 La gestion infra-annuelle des crédits	17
3 Les grandes composantes de la dépense	23
3.1 La masse salariale et la gestion des emplois	23
3.2 Les autres dépenses de fonctionnement	24
3.3 Les dépenses d'intervention	25
3.4 Le financement des opérateurs	31
3.5 Les dépenses fiscales.....	34
4 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires.....	40
4.1 La régularité de l'exécution budgétaire	40
4.2 La soutenabilité budgétaire	40
4.3 La démarche de performance	42
5 Les recommandations de la Cour.....	46
5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014.....	46
5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015.....	47

Introduction

1.1 Une mission, quatre programmes, un ministère

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* comprend quatre programmes en 2015, rattachés à un seul ministère, celui des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes :

- trois programmes sont gérés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : le programme 304 - *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire*, issu de la fusion des deux programmes 304 - *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* et 106 - *Actions en faveur des familles vulnérables* de 2014, le programme 157 - *Handicap et dépendance* et le programme 137 - *Égalité entre les femmes et les hommes* ;

- un programme 124 - *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* est géré par 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 soutien de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, mais aussi de la mission *Santé* et de la mission *Sport, jeunesse et vie associative*. Il contribue par ailleurs au soutien d'autres missions. Au total 15 programmes¹ de politiques publiques partenaires d'autres ministères bénéficient d'un déversement sortant du programme 124.

¹ Il s'agit, outre les sept programmes des missions *Solidarité, insertion et égalité des chances*, et *Santé*, et *Sport, jeunesse et vie associative*, des programmes 147 - *Politique de la ville*, 177 - *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, 135 - *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, 102 - *Accès et retour à l'emploi*, 103 - *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* et 111 - *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, 104 - *Intégration et accès à la nationalité française* et 303 - *Immigration et asile*.

1.2 Des dotations budgétaires de très inégale importance

En loi de finances initiale

(LFI) 2015, la mission représente 15,74 Md€ en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP). Le poids relatif des différents programmes met en évidence la prépondérance du programme 157.

Tableau n° 1 : Les programmes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (LFI 2015 en M€)

Programme	AE en M€	CP en M€	en %
304	2 630,63	2 630,63	16,71
157	11 591,25	11 591,25	73,63
137	25,30	25,30	0,16
124	1 495,82	1 491,72	9,50
Total	15 743,00	15 738,90	<i>100</i>

Source: Cour des comptes, d'après la LFI pour 2015

1.3 Une forte concentration sur un nombre restreint de dispositifs d'intervention

81,3 % des dotations de la LFI 2015 de la mission, soit 14,24 Md€ en AE et en CP, sont inscrites sur le titre 6 (dépenses d'intervention).

Elles sont concentrées sur un nombre restreint de dispositifs dits « de guichet », en particulier l'allocation aux adultes handicapés (AAH), la subvention au Fonds national des solidarités actives (FNSA), la dotation globale de fonctionnement (DGF) des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), l'aide au poste versée aux ESAT (garantie de ressources des travailleurs handicapés ou GRTH), et les mesures de protection juridique des majeurs (tutelles, curatelles) à la charge de l'État.

2 Les dépenses de 2015 et la gestion des crédits

2.1 L'exécution des crédits de la mission en 2015

Le tableau de la page suivante présente les dotations ouvertes en LFI, les ouvertures et annulations opérées lors de l'unique loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année², les mouvements réglementaires de crédits et l'exécution 2015.

2.1.1 Des crédits ouverts nettement supérieurs à la LFI

À l'image de 2014, les crédits ouverts en 2015 ont été supérieurs aux dotations de la LFI, de 515,75 M€ en AE et de 545,72 M€ en CP, soit une différence de + 3,3 % en AE et de + 3,5 % en CP.

Ces écarts significatifs résultent à 95 % en AE et 98 % en CP des ouvertures nettes de crédits en LFR, qui sont venues abonder le programme 304 (+ 197 M€ d'AE et + 209 M€ de CP) et le programme 157 (+ 314 M€ d'AE et de CP). En 2014, les ouvertures en LFR avaient principalement concerné le programme 304 (+386,07 M€ d'AE et +373,75 M€ de CP), mais pas le programme 157 (+ 81,82 M€ d'AE et de CP).

Le solde des mouvements réglementaires (-10,53 M€ d'AE et + 5,6 M€ de CP) est très nettement inférieur à celui de 2014 (+ 119 M€ d'AE et + 45 M€ de CP) : les mouvements affectent tous les programmes, même si les plus importants portent sur le programme 124. Les fonds de concours et attributions de produits sont comparativement plus importants (+ 19,77 M€ d'AE et + 20,93 M€ de CP), notamment en provenance du programme 157 (+ 15,07 M€ d'AE et + 16,54 M€ de CP).

² Loi n°2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015

Tableau n° 2 : Crédits initiaux, mouvements de crédits et crédits consommés (2015)

en M€	Programme 304		Programme 157		Programme 137		Programme 124		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	2 630,63	2 630,63	11 591,25	11 591,25	25,30	25,30	1 495,82	1 491,72	15 743,00	15 738,90
LFR	196,66	209,35	313,69	313,69	0,00	0,00	-3,84	-3,84	506,51	519,19
Mouvements de crédits	9,10	9,29	-8,87	-7,23	-0,43	-0,36	-10,33	3,90	-10,53	5,60
dont :										
<i>reports</i>	1,50	1,69	3,43	5,07	0,75	0,75	6,59	10,61	12,27	18,12
<i>virements</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>transferts</i>	7,60	7,60	0,00	0,00	0,00	0,00	29,63	39,95	37,23	47,55
<i>décrets d'avance</i>	0,00	0,00	-7,00	-7,00	-0,60	-0,53	-31,55	-31,66	-39,15	-39,19
<i>dépenses accidentelles</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>annulations</i>	0,00	0,00	-5,30	-5,30	-0,58	-0,58	-15,00	-15,00	-20,88	-20,87
Fonds de concours et attribution produits	0,68	0,68	15,07	16,54	0,14	0,21	3,88	3,69	19,77	21,12
Crédits disponibles	2 837,07	2 849,94	11 911,14	11 914,25	25,00	25,15	1 485,54	1 495,47	16 258,75	16 284,80
Crédits consommés	2 834,47	2 846,64	11 909,97	11 911,63	23,45	23,39	1 484,43	1 493,22	16 252,323	16 274,88

Source : Cour des comptes d'après la base de données de gestion Chorus au 26/01/2016 ; Les « reports » s'entendent hors reports des fonds de concours qui sont pris en compte dans la ligne « fonds de concours et attributions de produits »

2.1.2 Une LFI et une exécution 2015 en augmentation par rapport à 2014

2.1.2.1 À périmètre constant, une LFI en augmentation de plus de 3 %

À périmètre constant³, les crédits de la LFI 2015 augmentent de 3,4 % en AE (+ 523,84 M€) et de 3,3 % en CP (+ 497,16 M€) par rapport à la LFI 2014.

Cette augmentation est comparable à celle de 2014, qui était de 3,5 % en AE et de 3,6 % en CP.

Mis à part le nouveau programme 304, qui croît fortement (+ 365,22 M€ en AE et CP, soit + 16,1 %), cette hausse est répartie de manière relativement uniforme entre les programmes : + 138,33 M€ en AE et CP, soit + 1,2 % sur le programme 157, + 0,27 M€ en AE et CP, soit + 1 % sur le programme 137, + 20,02 M€ d'AE et - 6,66 M€ de CP, soit + 1,4 % et - 0,4 % respectivement sur le programme 124.

2.1.2.2 À périmètre constant, une exécution en hausse de 3,6 %, cachant des disparités

En exécution, toujours à périmètre constant, les dépenses de la mission en 2015 ont été supérieures de 3,1 % en AE (+ 496,36 M€) et de 3,6 % en CP (+ 564,55 M€) à celles de 2014. Cette hausse est plus contenue que celle de l'année précédente : l'augmentation de 2013 à 2014 était de 7,9 % en AE et de 6,9 % en CP. Elle résulte d'un mouvement à la hausse de l'ensemble des programmes, selon des ampleurs variables, à l'exception du programme 124.

Ainsi l'exécution du nouveau programme 304 augmente de 7 à 8 % (+ 183,75 M€ d'AE et + 208,61 M€ de CP), notamment sous l'effet d'une augmentation de l'exécution liée au FNSA, et celle du programme 157 de 3,2 % (+ 390,93 M€ en AE et + 391,31 M€ en CP), principalement sous l'influence des dépenses de l'AAH. Il en va de même pour le programme 137 (+ 2,41 M€ en AE et + 2,33 M€ en CP, soit 10,5 % en AE et 10,1 % en CP). Au contraire, l'exécution du programme 124 diminue, surtout pour les AE (- 55,72 M€ en AE et - 12,69 M€ en CP, soit -3,6 % en AE et -0,8 % en CP).

En 2015, comme en 2014, le taux d'exécution des crédits disponibles est proche de 100 % puisqu'il s'élève à 99,95 % en AE et à 99,94 % en CP (99,8 % en AE et en CP en 2014).

³ La LFI 2014 a été « retraitée » à la hausse (-1 388,07 M€) afin de neutraliser l'impact des principales évolutions de périmètre intervenues en LFI 2015 (Cf. *infra*).

2.2 La programmation des crédits

2.2.1 Les hypothèses de budgétisation

2.2.1.1 Une réorganisation de la mission et un changement de périmètre d'ampleur

L'architecture globale de la mission a été revue : le regroupement au sein d'un programme unique des actions à vocation sociale de la mission répond à un objectif d'amélioration de la lisibilité et de simplification. Le périmètre budgétaire du programme 304 a été élargi par l'intégration du programme 106-*Actions en faveur des familles vulnérables* et le transfert du dispositif de gestion des diplômes de certification professionnelle, auparavant porté par l'action 13 « Certification professionnelle » du programme 124-*Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, pour le seul secteur social (3,55 M€ en LFI 2015). En conséquence, le programme a été renommé et sa nomenclature refondue autour de sept actions qui facilitent la correspondance entre l'ancienne et la nouvelle architecture budgétaire.

En corollaire, le volet des certifications professionnelles consacré aux métiers de la santé a été transféré au programme métier correspondant, à savoir le programme 204-*Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* : son montant estimé à 3,95 M€ en LFI 2015 relève d'une répartition au prorata entre les secteurs social et sanitaire du montant global de 7,48 M€ affecté aux certifications professionnelles en LFI 2014. Ce transfert inclut les crédits versés à l'École des hautes études en santé publique.

Par ailleurs, à partir de 2015, le modèle de financement de FNSA, par l'intermédiaire duquel l'État participe au RSA, à d'autres aides de fin d'année ou à l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE), a été révisé dans le sens d'une rebudgétisation partielle. Les produits du prélèvement de solidarité cessent d'être affectés au fonds, qui inscrit en recettes, en contrepartie, un montant équivalent à la fraction du prélèvement de solidarité qui lui était précédemment affectée, soit 1 735,9 M€ selon le PLF 2015, mais aussi une fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité (hors budget de l'État), auparavant affectée au Fonds de solidarité, à hauteur de 200 M€, au titre de la revalorisation exceptionnelle du revenu de solidarité active. Compte-tenu d'une exécution 2014 du prélèvement s'élevant à 1 577 M€ et du maintien de 200 M€ hors budget, la rebudgétisation de la contribution de l'État au

FNSA se porte en réalité à 1 377 M€ sur les 2 328,5 M€ accordés en LFI 2015.

Enfin, sur le programme 157, une contribution nouvelle de la CNSA de 15 M€ est venue compenser une baisse de la dotation de l'État au titre du fonctionnement des MDPH (10M€, au titre du fonctionnement général et de la compensation des vacances d'emploi des personnels initialement mis à disposition) et abonder les fonds départementaux de compensation du handicap (5M€).

L'impact global net des changements de périmètre en LFI 2015 est donc de 1 388,07 M€ ; il concerne principalement le programme 304 et accessoirement les programmes 157 et 124.

2.2.1.2 Les hypothèses structurantes de la LFI

La progression importante de 14 % (+1,9 Md€) du montant total de la mission entre la LFI 2014 et la LFI 2015 trouve son origine à 91,5 % dans celle du programme 304 et à 7,8 % dans celle du programme 157.

Ainsi, la programmation initiale du programme 304 s'accroît de 1,75 Md€ (soit + 197 %), principalement sous l'effet de l'augmentation de 1 733,5M€ du financement du FNSA, de 9,39 M€ de la protection juridique des majeurs, de 1 M€ de l'aide alimentaire et de la nouvelle prise en charge de la certification des formations sociales à hauteur de 3,55 M€.

En effet, la contribution de l'État au FNSA atteint 2,33 Md€ en LFI 2015 alors qu'elle était de 595,01 M€ en LFI 2014, mais sa croissance n'est pas justifiée par la seule rebudgétisation (cf 2.2.1.1.). Une fois déduits les 1 377 M€ équivalents à la fraction du prélèvement de solidarité précédemment affectée au FNSA, l'action 11 augmente, passant de 595,01 M€ en LFI 2014 à 951,5 M€ en LFI 2015. Cet abondement complété de la fraction de la contribution exceptionnelle de solidarité de 200 M€ (hors budget de l'État) permet de couvrir partiellement la hausse des prévisions nettes de dépenses (2,53 Md€ en 2015, 2,38 Md€ en 2014). Celles-ci résultent, d'une part, d'une augmentation du RSA activité France entière (accroissement du nombre de bénéficiaires, revalorisation sur inflation de 0,9%, revalorisation exceptionnelle (+2%)), de l'augmentation de la prime de Noël (accroissement du nombre de bénéficiaires), mais aussi de la suppression de l'aide personnalisée de retour à l'emploi (APRE) (35 M€ en LFI 2014).

Par ailleurs, l'augmentation de la dotation de prise en charge des majeurs protégés tient compte, pour les services tutélaires, d'un effet

volume de +2,05% et d'une évolution du point service de +1,6 %, ainsi que, pour les mandataires individuels, d'un effet volume de +7,82 %, qui anticipe une décélération de la progression.

La progression du programme 157, faible en pourcentage (+ 1% en AE et CP), mais importante en valeur absolue (+148,33 M€), résulte principalement de celle de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) (+112,87 M€, soit 1,34 %) et de celle de la dotation globale des ESAT (y compris le plan d'investissement) (+18,49 M€, soit 1,27 %). La dotation initiale 2015 de l'AAH (8,51 Md€) intègre la progression du nombre de bénéficiaires, avec l'hypothèse de l'effet conjugué d'une décélération de la progression des bénéficiaires de l'AAH2, d'une poursuite de l'impact de la crise économique et du report de l'âge de départ à la retraite. Elle prend en compte par ailleurs l'impact de la revalorisation annuelle liée à l'inflation.

Enfin, l'évolution de la dotation du programme 124 de 12,54 M€ d'AE à la hausse et de 14,14 M€ de CP à la baisse (+1%,-1%) résulte de deux tendances opposées : une diminution des crédits T2 (Cf. *infra*) (742,79 M€ en LFI 2014, 727,38 M€ en LFI 2015) et une augmentation des crédits hors T2 (740,69 M€ d'AE et 763,27 M€ de CP en LFI 2014, 768,44 M€ d'AE et 764,34 M€ de CP en LFI 2015). S'agissant de ces derniers, le plus grand besoin d'AE provient principalement des affaires immobilières du fait des prises à bail. La balance presque nulle des CP recouvre des variations contraires entre les actions (+9,78 M€ sur le financement des ARS, -7,48 M€ suite au transfert de la certification des formations). Le programme 137 reste marginal avec une augmentation de 0,27 M€ d'AE et de CP (+1%).

2.2.2 L'articulation AE=CP

2.2.2.1 L'indistinction AE-CP en programmation

La programmation initiale de la mission se caractérise par l'absence de distinction entre les AE et les CP, à l'exception de l'action « affaires immobilières » du programme 124, qui prévoit des AE supérieures de 4,10 M€ aux CP, compte-tenu du bail du site de l'avenue de France à engager en 2015 (22 M€ sur trois ans fermes).

2.2.2.2 Les nombreuses réserves du CBCM

Sauf en ce qui concerne le programme 137, qui a bénéficié d'un avis favorable sans réserve sur la programmation, le CBCM a assorti son

avis de réserves, voire de fortes réserves (programme 304) pour les autres programmations, en raison de risques sur leur soutenabilité.

Pour le programme 157, ces réserves ont porté sur l'absence d'actualisation du risque contentieux et la non prise en compte de la compensation des vacances de postes au titre de 2015 au niveau des MDPH, une charge à payer supplémentaire sur le plan d'investissement des ESAT, l'accroissement d'1 M€ de la dette de l'État envers la sécurité sociale au titre de l'ASI en 2014 et la révision de la prévision d'exécution de l'AAH de début d'année supérieure de 271 M€ par rapport aux crédits programmés.

Pour le programme 124 hors titre 2, la hiérarchisation des dépenses informatiques entre les besoins indispensables au fonctionnement et les nouveaux projets a été jugée insuffisante, tout comme en 2014, et une remise à plat des dépenses des systèmes d'information nécessaire.

Les réserves sur le programme 304 renvoient à la quasi-totalité des principaux dispositifs portés par le programme. Début mars 2015, l'absence d'adoption de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) du FNSA, la révision de la prévision d'exécution du FNSA de début d'année, supérieure de 437,74 M€ par rapport aux crédits programmés, et le report de charges à fin 2014 de 97 M€ amènent à la conclusion d'une soutenabilité fortement compromise. À cela s'ajoutent l'absence de programmation de financement du dispositif de prise en charge des mineurs étrangers isolés (1,5 M€), une nouvelle sollicitation des crédits du programme au titre de l'avance de la part de l'Union européenne du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) (12,2 M€), un besoin de financement non couvert sur la certification professionnelle (2,9 M€), et un risque de report de charges sur les mandataires individuels.

2.3 La gestion infra-annuelle des crédits

2.3.1 Mises en réserve

Les dotations de la mission ont été affectées par trois mises en réserve : la réserve de précaution initiale et deux surgels décidés, en avril et en novembre 2015, afin de respecter la norme de dépense et de financer les mesures de lutte contre le terrorisme suite aux divers attentats. En nette progression par rapport à 2014⁴, le total de 1,19 Md€ d'AE et de CP

⁴ En 2014, le total des réserves s'élevait à 892,89 M€ d'AE et 894,47 M€ de CP.

se décompose en 1,16Md€ de réserve initiale et 32,74M€ d'AE et 33,17M€ de CP de surgels.

Les crédits mis en réserve ont été dégelés à 96 %, progressivement en cours de gestion à partir de mai 2015⁵. Les annulations⁶ des dotations maintenues en réserve (-47,79 M€ d'AE et -47,90 M€ de CP) ont été réalisées de manière régulière, les plus importantes ayant été actées par décret d'annulation, principalement sur le hors titre 2 du programme 124, en juin (-10,5 M€ d'AE et de CP) et en novembre 2015 (-24,85 M€ d'AE et -27,99 M€ de CP).

2.3.2 Mouvements par voie législative et réglementaire

2.3.2.1 Des reports faibles, majoritairement sur le programme 124

Les reports de crédits de 2014 sur 2015 sont faibles et ont représenté 12,27 M€ d'AE et 18,12 M€ de CP sur l'ensemble des programmes, soit respectivement 8 millièmes et 12 millièmes des montants inscrits en LFI 2015. Ils viennent principalement du programme 124 (6,6 M€ en AE et 10,6 en CP), puis du programme 157 (3,43 M€ en AE et 5,07 M€ en CP) et dans une moindre mesure du programme 304 (1,5 M€ en AE et 1,69 M€ en CP).

S'agissant des CP, les reports sont du même ordre de grandeur qu'en 2014. En revanche, ils sont bien inférieurs pour les AE (70,11 M€ d'AE et 14,60 M€ de CP en 2014), l'année 2014 ayant été affectée par la signature du bail de l'immeuble dit « Sud-Pont ».

2.3.2.2 Des ouvertures nettes très significatives en LFR

La LFR, cohérente avec le projet de LFR⁷, a conduit à une ouverture nette de + 506,51 M€ d'AE et + 519,19 M€ de CP, montant supérieur à celui de l'exercice 2014, pourtant déjà en très forte croissance par rapport à ceux des années précédentes⁸.

Les mouvements les plus significatifs de la LFR portent sur les deux programmes suivants :

⁵ Tamponné de dégel du 7 mai 2015 (comité égalité citoyenneté), tamponné de dégel du 19 août 2015, tamponné de dégel du 23 novembre 2015.

⁶ Décret d'annulation du 9 juin 2015, décret d'avance d'octobre 2015, décret d'annulation du 27 novembre 2015, LFR du 29 décembre 2015.

⁷ PLFR n°3217 du 13 novembre 2015

⁸ Les mouvements nets en LFR sur les années précédentes ont été les suivants : en 2014, +441,46 M€ d'AE et +428,26 M€ de CP ; en 2013, + 2,1 M€ en AE et +8,8 M€ en CP ; en 2012 +93 M€ d'AE et +96 M€ en CP .

- programme 157 (+ 314 M€ d'AE et de CP) : l'ouverture vise à couvrir une partie des besoins complémentaires de financement de l'AAH, afin de tenir compte d'une évolution du nombre de bénéficiaires, et notamment des bénéficiaires de l'AAH octroyée au titre de l'article L821-2 du code de l'action sociale et des familles (AAH2), nettement supérieure en 2015 à la prévision, la poursuite de la décélération de la progression attendue sur l'AAH2 n'ayant pas eu lieu.

- programme 304 (+ 197 M€ d'AE, + 209 M€ de CP) : l'ouverture au titre de la subvention au FNSA correspond à un abondement supplémentaire de 157 M€ pour le RSA activité, les dépenses ayant progressé plus vite que les estimations initiales, et à une régularisation de 40 M€ de recettes trop perçues en 2014 par le FNSA.

2.3.2.3 Trois décrets d'annulation et un décret d'avance

La mission n'est concernée par les quatre décrets d'avance ou d'annulation pris en 2015 qu'au titre des seules annulations, pour un montant total de 60,02 M€ d'AE et 60,06 M€ de CP.

Les annulations sont ciblées. L'effort est principalement porté par le programme 124 et tout particulièrement par les agences régionales de santé (ARS), avec 31,7 M€ d'AE et 32,14 M€ de CP d'annulation, soit près de 53 % du total. Par ailleurs, sur le programme 157, la DGF ESAT et la GRTH ont contribué aux annulations à hauteur de 12,3 M€, soit 20,5 % du total.

Inversement, le programme 304 a été épargné.

23,2 M€ d'AE et 22,72 M€ de CP proviennent de crédits mis en réserve. La totalité des crédits mis en réserve sur le programme 124 a été annulée par cette voie. Les annulations hors réserve de précaution reposent, selon le ministère, sur une meilleure maîtrise des dépenses de fonctionnement (ARS, DGF ESAT, GRTH principalement).

2.3.2.4 Sept transferts

En 2015, sept décrets de transfert⁹ sont intervenus, pour un solde net de 37,23 M€ d'AE et 47,55 M€ de CP, situation comparable à celle de 2014¹⁰. Les mouvements sont concentrés sur le programme 124 (29,63 M€ d'AE et 39,95 M€ de CP) pour 80 % des transferts d'AE et 84 % de ceux de CP, et le programme 304 (7,60 M€ d'AE et de CP). Trois transferts revêtent une plus grande importance de par leur montant.

⁹ Décrets n°2015-487, n°2015-1161, n°2015-1466, n°2015-1513, n°2015-1596, n°2015-1600, n°2015-1741.

¹⁰ En 2014, le solde net des transferts s'élève à + 34,36 M€ d'AE, + 47,18 M€ de CP.

En effet, la mutualisation des fonctions supports en administration centrale des trois ministères sociaux s'appuyant sur un secrétariat général commun a justifié une ouverture sur le programme 124 de 27,97 M€ d'AE et de 38,28 M€ de CP, transférés depuis le programme 155 - *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Le financement complémentaire de 9,5 M€ du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers (MIE), reparti entre ministères contributeurs, a utilisé le fonds national de financement de protection de l'enfance (FNFPE) comme outil de versement unique à l'agence de services et de paiement (ASP). Le programme 304 a ainsi bénéficié d'une ouverture de 8 M€ d'AE et de CP, transférés depuis les programmes 230 - *Vie de l'élève*, 104 - *Intégration et accès à la nationalité française*, 182- *Protection judiciaire de la jeunesse*.

Enfin, le ministère chargé de la ville a remboursé, depuis le programme 147 – *Politique de la ville*, les délégués du préfet, mis à disposition par le ministère chargé des affaires sociales dans le cadre de la politique de la ville, grâce à une ouverture de 1,98 M€ sur le titre 2 du programme 124, et correspondant à 34 ETPT.

2.3.3 La sous-budgétisation chronique du FNSA et ses conséquences en termes d'ouvertures de crédits et de reports de charges

La Cour recommandait au titre de l'exercice 2014, pour la troisième année, de « prendre en compte [...] les prévisions les plus récentes de dépenses [...] pour assurer l'équilibre financier du FNSA... ».

Or la participation de l'État au FNSA en LFI 2015 (2,33 Md€) a été fortement sous-budgétée. Les hypothèses retenues étaient optimistes : la prévision du RSA activité France entière a été fixée à 1 951,4 M€ en LFI, montant incluant l'apurement de la dette de 86,43M€ au titre de 2014, soit 1813,74 M€ pour 2015, alors même qu'une note de la CNAF de fin octobre 2014, prévoyait 2 103 M€. La prise en compte de tous les éléments d'information disponibles aurait abouti à une budgétisation initiale à hauteur de 2,78 Md€, soit 247 M€ de plus que la programmation initiale.

Une ouverture de crédits par LFR a par conséquent été nécessaire. Sur les 197 M€ d'AE et de CP ouverts, 40 M€ ont été mobilisés afin de régulariser auprès de l'ACOSS un trop-perçu de recettes. Les 157 M€ restant d'AE et de CP ne couvriraient donc qu'une partie de la différence entre les recettes et l'ensemble de la prévision

d'exécution actualisée de la CNAF en novembre 2015 sur le RSA activité et en juin 2015 sur le RSA jeune. Cette différence, après apurement du report de charges au titre de 2014, était estimée à 249,2 M€, soit un manque de près de 92 M€ de CP. De manière prévisible, un report de charges a été constaté pour la troisième année consécutive, pour un montant prévisionnel de 99 M€.

Tableau n° 3 : Financement de la part État du FNSA (en M€)

	Exéc. 2014	LFI 2015	EPRD 2015	Exéc. 2015
RSA activité France entière	1 796,9	1 952,4	1 813,7	2 017,7
RSA jeune	24	26	26	26
Prime de Noël	505,4	513	512,99	505,9
Frais de gestion	38,7	39,5	39,5	39,6
APRE	35,4	N/A	N/A	N/A
Dettes N-1	148	0	96,8	96,8
Régularisation recettes	N/A	0	40	40
Total dépenses	2 548,4	2 530,9	2 529	2 725,9
Subvention de l'État	968	2 331	2 329	2 525
Contribution exceptionnelle	0	200	200	200
Prélèvement solidarité et autres	1 577	0	0	0
Total recettes	2 545	2 531	2 529	2 725
Report de charges	-96	-96	-138	-99

Source : Cour des comptes d'après le conseil de gestion du FNSA du 10/04/2015 (sauf exécution)

L'exécution 2015 du FNSA s'élève à 2,73 Md€ ; un report de charges estimé en avril 2016 à 99 M€ porte à 2,81 Md€ les dépenses qui auraient dû être couvertes, somme proche de l'estimation rendue disponible par la CNAF au moment de la LFI 2015.

La réforme du financement du FNSA en 2015 a fait disparaître les incertitudes des années précédentes, liées aux difficultés d'estimation de la taxe sur les prélèvements de solidarité inhérentes à la nature variable de celle-ci. En effet la subvention de l'État couvre la majorité des recettes et la part de la contribution exceptionnelle allouée a été établie sur une base fixe. Pour l'appréciation des dépenses, le responsable de programme dispose des analyses fiables de la CNAF.

Le compte-rendu du conseil de gestion du FNSA d'avril 2015 précise, pour chaque poste de dépense, le montant décaissé au titre de

l'apurement de la dette de l'année précédente, le montant des décaissements relatifs à l'année en cours, mais aussi le montant de la dette prévisionnelle engendrée par l'année en cours. La présentation synthétique retenue pour l'EPRD devrait mieux mettre en évidence ces différentes composantes.

De plus, en cours de gestion, l'action 11 (RSA) a préfinancé les crédits européens du FEAD de l'action 14 à hauteur de 12,24 M€. Cette avance a été restituée en fin d'année par la LFR, expliquant le différentiel entre les AE et les CP (196,66 M€ d'AE et 209,34 M€ de CP).

2.3.4 Un accroissement de la sous-budgétisation de l'AAH

Sur le programme 157, la dotation de la LFI 2015 au titre de l'AAH (8,51 Md€) s'est avérée insuffisante par rapport aux besoins constatés, le montant exécuté atteignant 8,83 Md€. Un report de charges, minime en proportion, de 22 M€ a été constaté.

En effet, la programmation n'a pas tenu compte du report de charges de 74,4 M€ au titre de 2014 ; elle a retenu un scénario plus optimiste que celui de la CNAF, qui estimait, début octobre 2014, les dépenses totales 2015 de l'AAH à 8,78 Md€, soit une différence de 263 M€. Le montant des ouvertures de crédits en fin d'année en LFR (+313,69 M€ d'AE et de CP) correspond globalement à la prise en compte des éléments précédents. En revanche, l'exécution de l'AAH en 2015 se caractérise par une très nette amélioration du point de vue de la dette de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale, qui est désormais quasi-éteinte (38,5 M€ en 2013, 74,4 M€ en 2014, 22 M€ en 2015).

3 Les grandes composantes de la dépense

3.1 La masse salariale et la gestion des emplois

3.1.1 Un plafond d'emplois légèrement sous-exécuté

Dans la LFI 2015, le plafond d'emplois de la mission s'élève à 10 305 ETPT. Il intègre un transfert net en base de +5 ETPT (- 10 ETPT principalement vers les opérateurs de sport et + 5 ETPT au titre des effectifs du cabinet du ministre chargé de la ville). Tous les emplois de la mission sont rattachés au programme 124.

Ce plafond a diminué de 253 ETPT par rapport à celui de la LFI 2014 (10 558 ETPT) en raison de la maîtrise de l'emploi public (- 55 ETPT) et de la différence du transfert en base¹¹ (+2 ETPT). En gestion, le plafond d'emplois a été porté à 10 339 ETPT du fait du transfert¹² de + 34 ETPT au titre de la rémunération de délégués du préfet, nombre inférieur d'un ETPT à celui de 2015.

Les réductions d'emploi ont été réparties de sorte à maintenir l'importance relative en nombre d'emplois de chaque action : ainsi les personnels des politiques sociales et de santé, qui occupaient 35,2 % des personnels en exécution 2014, représentaient 35,3 % des agents en 2015 (-76 ETPT), ceux des politiques du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire, et de la vie associative passent de 39,8% en 2014 39,5% en 2015 (-134 ETPT), et ceux des politiques de la ville, du logement, et de l'hébergement de 5,9% à 6,1% (+9 ETPT). L'exécution du plafond se rapproche du plafond autorisé en 2015 puisqu'elle a été de 10 326 ETPT, soit 13 ETPT de moins que l'autorisation (en 2014, la sous-exécution était de 49 ETPT et en 2013 de 189 ETPT).

3.1.2 Un schéma d'emplois respecté

Le schéma d'emplois associé à la LFI 2015 prévoyait 895 entrées (dont 205 primo-recrutements) et 1 045 sorties (dont 361 départs en retraite), soit un solde de - 150 ETP.

En exécution 2015, le schéma d'emplois a débouché sur une variation nette des effectifs de - 148 ETPT, correspondant à 1 079 sorties et 867 entrées, très proche de l'objectif de la LFI (- 150 ETP). L'absence exceptionnelle de recrutements de 64 inspecteurs de l'action sanitaire et

¹¹ En 2014, le solde du transfert en LFI était de +3ETPT (+15ETPT, -12ETPT)

¹² Cf paragraphe relatif aux transferts

sociale, due à un décalage calendaire, porte l'exécution du schéma d'emplois à - 212 ETP.

L'exécution des départs à la retraite a été quasiment identique à la prévision (respectivement 344 ETP et 345 ETP) : la différence entre prévision et exécution est donc imputable aux autres types de sorties. S'agissant des entrées, les écarts sont principalement dus à des réintégrations plus importantes que prévues (64 ETP en PLF et 96 ETP exécutés).

3.1.3 Une maîtrise de la masse salariale

La dotation des crédits de titre 2 de LFI 2015 (727,38 M€ en AE et CP) a fait l'objet d'un transfert (+ 1,98 M€) au titre des délégués du préfet et d'une annulation de - 3,84 M€ en LFR. L'exécution finale a été de 725,05 M€, soit 99,94 % des crédits disponibles après ces mouvements (725,52 M€). La répartition par catégorie s'écarte peu de la programmation initiale, les rémunérations d'activité ayant été de 443,30 M€ pour 445,91 M€ inscrits en PLF 2015, les cotisations et contributions sociales de 276,55 M€ pour 274,87 M€ et les prestations sociales et allocations diverses de 5,2 M€ pour 6,6 M€.

3.2 Les autres dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement (catégorie 31), autres que celles de personnel et les subventions aux opérateurs, exécutées en 2015 s'élèvent à 180,78 M€ AE et 193,02 M€ CP¹³. À périmètre courant, elles diminuent fortement en AE (-56,06 M€ soit -23,7 %), mais progressent, modérément, en CP (+6,85 M€ soit + 3,7 %). Elles ne sont significatives que pour le programme 124¹⁴, qui lui-même est composé, hors action relative aux agences régionales de santé, à 94,5 % de dépenses de fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement des affaires immobilières et des systèmes d'information sont les principales causes des écarts par rapport à 2014.

D'une part, la temporalité des différentes prises à bail qui imposent des engagements fermes sur plusieurs années pèse sur la

¹³ Y compris le transfert en provenance du programme 155

¹⁴ En exécution 2015, sur les quatre autres programmes de la mission, elles ne représentent au total que 3,67 M€ d'AE et 5,14 M€ de CP, ce qui est comparable à l'exécution 2014.

hauteur des engagements. Ainsi l'année 2015 a été marquée par l'engagement du bail de l'immeuble de l'avenue de France pour 22 M€ sur 3 ans, alors que 2014 l'était par celui de l'immeuble « Sud-Pont » sur le site de Montparnasse à hauteur de 112 M€ d'AE sur 9 ans. Il en résulte que l'action 12 a été exécutée en 2015 à hauteur de 75,92 M€ d'AE, soit 57 M€ d'AE en moins qu'en 2014, les crédits de paiement variant peu avec un montant de 81,32 M€ (-2,78M€ de CP par rapport à 2014).

D'autre part, les dépenses de fonctionnement des systèmes d'information d'un montant de 45,24 M€ d'AE et 51,94 M€ de CP poursuivent leur croissance avec 12,86 M€ de CP de plus qu'en 2014, nonobstant la diminution de -1,46 M€ des AE. La direction des finances, des achats et des services estime qu'il existe un besoin structurel de développement des systèmes d'information afin de répondre au vaste champ d'intervention des ministères sociaux et à la nécessité de développement ou d'adaptation à chaque dispositif nouveau ou rénové. La hausse des crédits de paiement témoigne non seulement de cette dynamique des projets, mais aussi de la réduction de près de 30 % des restes à payer des dépenses informatiques à fin 2015 par rapport à fin 2014.

En 2015, les dépenses de fonctionnement n'ont pas été touchées par les changements de périmètre. En effet, les transferts du programme 155 au titre de la mutualisation des fonctions support étaient déjà mis en place en 2014. De plus, les dépenses de fonctionnement de la certification professionnelle, liées à l'organisation logistique des sessions VAE et hors VAE, n'ont pas été transférées. À titre transitoire, afin de connaître précisément les sommes consacrées à cette dépense, celle-ci a été conservée sur l'action 13 en exécution, mais elle rejoindra dès 2016 l'action 10 puisqu'elle relève par nature des dépenses de fonctionnement courant.

3.3 Les dépenses d'intervention

3.3.1 Le périmètre et la nature des dépenses d'interventions

En CP, l'exécution 2015 au titre des dépenses d'intervention s'élève à 14,77 Md€. Elle dépasse la programmation initiale dans les mêmes proportions qu'en 2013 : +533,3 M€ soit + 3,7 %. Les dépenses d'intervention 2015 représentent 90,7 % du total des dépenses de la mission. Leur hausse tendancielle ne cesse de croître depuis 2012, puisqu'elles progressent en exécution de 15,4% par rapport à 2014, après une croissance de +7,7 % entre 2013 et 2012, et de + 5,0 % entre 2012 et 2013. De manière stable, les dépenses de guichet représentent plus de

99 % des dépenses d'intervention, ce qui contraint fortement les gestionnaires de programme.

En exécution 2015, quatre dispositifs relevant de deux programmes ont un coût supérieur à 1 Md€. Le programme 157 concentre à lui seul 80,6 % des dépenses d'intervention. L'AAH est, de loin, le poste de dépense le plus significatif (8,83 Md€). Vient ensuite la contribution de l'État au FNSA, qui relève du programme 304, à hauteur de 2,53 Md€, et enfin la dotation globale de financement des ESAT (1,46 Md€) et l'aide au poste (GRTH) dans les ESAT (1,27 Md€).

L'ASI (248,7 M€) et les services tutélaires (205,3 M€) arrivent respectivement au cinquième et sixième rang.

Tableau n° 4 : Évolution des principales dépenses d'intervention

<i>Programme</i>	Intitulé de la dépense d'intervention	Exécution 2014 (M€)	Exécution 2015 (M€)	Évolution 2014-2015
304	Services tutélaires, mandataires individuels	231,49	239,38	3,41%
	Contribution État au FNSA	968,44	2 525,33	160,76%
157	AAH	8 482,06	8 831,00	4,11%
	ESAT (dotation globale fonctionnement)	1 451,36	1 462,36	0,76%
	aide au poste - GRTH	1 253,28	1 268,20	1,19%
	ASI	247,50	248,70	0,48%

Source : Cour des comptes d'après DGCS

En LFI 2015, les dépenses d'interventions sont orientées à 87,1 % vers les ménages (12,41 Md€), et les 12,9 % restant vers les collectivités autres que les collectivités territoriales (1,84 Md€). Le profil des bénéficiaires évolue légèrement au bénéfice des ménages par rapport aux années précédentes, sous l'impulsion de la rebudgétisation du FNSA.

3.3.2 Des dépenses de guichet en hausse

3.3.2.1 Un besoin croissant d'inclusion sociale et de protection des personnes

La contribution de l'État au FNSA

L'exécution 2015 de la subvention de l'État au FNSA (Cf. tableau 4) progresse très fortement (+ 1,56 Md€, + 160,8 %) sous l'effet combiné d'une rebudgétisation partielle (+1,38 Md€) et d'un accroissement des montants servis (+179,89 M€). Le report de charges de

96,8 M€ observé en 2014 a été apuré dès le premier versement de 2015 au FNSEA, mais un nouveau report de 99 M€ a été constaté en fin de gestion 2015. Ainsi, si l'on impute ces reports de charge aux années de création de la dépense, l'augmentation « nette » de la dépense s'avère légèrement supérieure (+ 233 M€)¹⁵.

Cette croissance résulte surtout de celle du RSA activité. En effet, les revalorisations (légal et exceptionnelle) induisent un montant unitaire mensuel moyen de la prestation plus élevé, mais aussi un élargissement de l'assiette des bénéficiaires. S'ajoute à cet effet une dynamique propre des publics éligibles, principalement du fait de leur situation vis-à-vis de l'emploi. On constate que la progression du montant unitaire décélère, (2 % en 2015, contre 3,8 % en 2014), alors que celle du nombre de bénéficiaires se poursuit (9,69 % entre septembre 2014 et septembre 2015, contre 9,13 % entre septembre 2013 et septembre 2014).

La protection juridique des majeurs

Les dépenses totales des services tutélaires et mandataires individuels atteignent 239,4 M€ d'AE et de CP en 2015 (224,8 M€ en 2013, 231,5 M€ en 2014), poursuivant ainsi leur progression. L'augmentation de près de 8 M€ entre 2014 et 2015, soit 3,4%, s'explique par des dépenses accrues tant au niveau des mandataires individuels (+9,2%, 2,9 M€) que des services tutélaires (+2,5%, 5M€). Leur évolution dépend à la fois du nombre de mesures de protection juridique des majeurs, de l'orientation vers tel ou tel type de mandataires prononcées par les juges et du coût des prestations.

Le nombre de mesures progresse sous l'effet du vieillissement de la population et du développement de la dépendance. Ainsi en 2015, en application de la règle de répartition entre les financeurs publics, l'État a financé 170 069 mesures sur un total de 420 968 mesures, dont 130 573 mesures assurées par des services tutélaires (+1,1%) et 34 496 mesures par des mandataires individuels (+15,3%). Sachant que le coût individuel moyen réel par mesure est inférieur, bien qu'assez proche, pour les mandataires individuels et que la part des financements publics est très inférieure pour les mandataires individuels, l'augmentation des mesures assurées par des mandataires individuels a un impact moindre sur le budget de l'État.

¹⁵ Dépenses liées à 2015- dépenses liées à 2014 = (recettes 2015-dettes 2014 + dettes 2015 -régularisation recettes - contribution exceptionnelle 2015) -(recettes 2014-dettes 2013 + dettes 2014 +régularisation recettes - prélèvement solidarité 2014) = 2 725-97+99-40-200)-(2 545-148+97+40-1 577) = 1 610M€, 1 610-1 377 = 233 M€ après neutralisation de la rebudgétisation partielle.

S'agissant de l'effet prix, la valeur du point d'indice a été revalorisée pour les services tutélares, de 1,6 % entre 2014 et 2015. Parallèlement la convergence des dotations globales de fonctionnement des services mandataires s'est poursuivie, mais avec un peu plus de difficultés pour les établissements initialement sur-dotés que pour ceux qui étaient sous-dotés (9 % des services étaient 10 à 20% au-dessus de la moyenne nationale en 2009 mais ils atteignaient 12,9% en 2014). Au final, pour l'État, le coût rapporté à la mesure s'est alourdi pour les services tutélares (1 570€/mesure en 2015, 1 551€/mesure en 2014) alors qu'il diminuait pour les mandataires individuels (871€/mesure en 2015, 915€/mesure en 2015).

Une croissance des dépenses de certification de la formation professionnelle

La volonté de maîtrise du coût des certifications professionnelles ne s'est pas traduite pour les métiers sociaux. Si l'on rétablit les différentes composantes autrefois assemblées, à savoir les certifications sanitaires (3,36 M€), les certifications sociales (4,16 M€) et les frais de jury (1,91 M€), l'exécution 2015 atteint 9,43 M€, ce qui s'avère inférieur à 2014 (10,4 M€). Cependant, si les certifications sanitaires ont respecté leur enveloppe initiale (3,95 M€), les certifications sociales l'ont dépassée (3,55 M€). La réingénierie des diplômes sanitaires et la révision des indemnités des membres de jurys ont permis une baisse globale de l'exécution. Une réforme des diplômes sociaux est envisagée en 2016 pour poursuivre cet effort, mais au bénéfice du programme 304.

3.3.2.2 La politique du handicap

La poursuite de la croissance des dépenses d'AAH

La mobilisation de crédits au titre de l'AAH atteint 8,83 Md€ en 2015, soit 4,1% ou 348,94 M€ de plus qu'en 2014.

Les montants de l'AAH continuent de croître sous l'effet du nombre d'allocataires, qui est passé de 1 042 775 fin 2014 à 1 057 727 fin 2015 (+1,4%), et sous l'effet plus limité de la revalorisation d'indexation, qui a porté le montant de l'AAH à 807,65€ mensuel (contre 800,45€ en septembre 2014, soit +0,9%). Les dépenses ont donc augmenté plus vite que le nombre d'allocataires. La décélération de la progression ne s'est poursuivie que pour les bénéficiaires de l'AAH1. En effet, alors qu'en 2014, les montants de l'AAH1 (4,79 Md€) avaient augmenté de 1,9 % par rapport à 2013 et ceux de l'AAH2 (3,37 Md€) de 6,4 %, en 2015, les dépenses d'AAH1 (4,87 Md€) ont augmenté de 1,8 % par rapport à 2014 et celles de l'AAH2 (3,62 Md€) de 7,4 %.

La progression du nombre de bénéficiaires résulte non seulement d'effets mécaniques, tels que le report du départ de l'âge à la retraite ou le vieillissement de la génération du baby-boom, mais aussi d'éléments sur lesquels un pilotage devrait être exercé, telles que les décisions d'attribution ou de renouvellement de l'AAH. Sur ce dernier point, l'exécution 2015 semble avoir été affectée par des effets de substitution du RSA au profit de l'AAH, et par la possibilité d'allongement de la durée d'attribution de l'AAH2 de deux à cinq ans.

Le développement de mesures facilitant la maîtrise de la dépense reste en retrait. Ainsi l'expérimentation du processus d'évaluation de l'employabilité, « Potentiel emploi », en place depuis 2010, ne peut mesurer la part des bénéficiaires de l'AAH sortant du dispositif vers l'emploi ordinaire, ce qui serait nécessaire pour apprécier l'opportunité d'une généralisation du dispositif.

L'harmonisation des pratiques d'attribution de l'AAH demeure un objectif. Mais la construction d'un nouvel outil d'accompagnement des services déconcentrés de l'État et acteurs concernés siégeant aux commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) vient seulement d'être lancée (en 2015). Par ailleurs les travaux relatifs à l'amélioration du rôle stratégique de la commission exécutive (COMEX) dans le pilotage de l'AAH ou des modalités d'organisation des instances de la MDPH (dans les équipes pluridisciplinaires d'évaluation et dans les CDAPH), engagés à la suite de la revue des missions de l'État territorial de septembre 2014, sont encore en cours.

Les autres dépenses d'intervention du champ du handicap

La dotation globale de fonctionnement accordée aux ESAT en 2015 (1,46 Md€) évolue peu par rapport à 2014 (+ 0,8 %) grâce à un effort de pilotage. En effet, la création de places en ESAT demeure gelée, la revalorisation annuelle de la masse salariale a été limitée à 1 % et aucun taux d'inflation n'a été appliqué. Le plan de modernisation, interrompu en 2014 afin de financer le rebasage des crédits à la suite du contentieux en Conseil d'État relatif à la tarification de 2012, a été relancé par un apport d'1,8 M€ d'AE et de CP, portant à 6,13 M€ le montant total alloué depuis sa mise en place en 2011. Par ailleurs, le recours formé contre l'arrêté tarifaire de 2013 a été rejeté, et celui de 2014 est en cours d'instruction.

La GRTH est d'autant plus élevée que le niveau de participation financière de la structure est important. Du fait de ce mécanisme d'incitation, la rémunération directe servie par les ESAT est en moyenne égale à 10,95 % du SMIC, soit bien plus que le minimum de 5 %. Le

nombre de places n'évoluant pas, cette dynamique induit la croissance des dépenses d'aide aux postes (+1,2 %) qui s'élèvent à 1,27 Md€ en 2015.

Les MDPH s'avèrent plus coûteuses en 2015 de 4,1%, les dépenses passant de 65,34 M€ à 68,03 M€. Mais l'exécution 2015 a permis de régulariser les dépenses dues au titre de 2014, suite à l'enquête annuelle de la DRH sur les postes effectivement devenus vacants en 2014. Elle a permis d'autre part de couvrir toutes les compensations de poste identifiées pour 2015. Cette hausse a été plus que compensée du point de vue de l'État par l'abondement de 10 M€ de la CNSA par fonds de concours.

Après une période de baisse, les dépenses de l'ASI (248,7 M€) augmentent peu (+0,5 %), l'impact du relèvement de l'âge minimum légal de départ à la retraite n'étant plus compensé, comme en 2014, par l'amélioration relative des ressources des pensionnés d'invalidité.

3.3.3 Des dépenses discrétionnaires modulées en fonction des objectifs poursuivis

Le versement des fonds européens à l'aide alimentaire s'effectue après appel de fonds et certification des services faits, occasionnant un décalage dans le temps entre les décaissements (paiement des factures fournisseurs pour les denrées alimentaires par FranceAgriMer) et le remboursement de l'UE. Ainsi en 2014, à la mise en place du FEAD, le programme 304 a fait l'avance des fonds européens, induisant une forte augmentation des crédits 2014 destinés à l'aide alimentaire. De ce fait, les modifications entre 2014 et 2015 sont également importantes. En 2015, le programme 304 a cependant encore supporté une avance en CP correspondant aux 12 M€ d'AE déjà réalisées en 2014 (au titre des marchés 2014) : au final, les AE ont diminué de 25,8% et les CP ont augmenté de 39,2%.

L'utilisation du Fonds national de financement de protection de l'enfance (FNFPE) en tant qu'outil dans le financement du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers (MIE) a conduit le programme 304 à lui verser 9,5 M€ de financement complémentaire, dont 8 M€ provenaient de transferts des autres ministères contributeurs. Au final, les subventions nationales du programme 304 exécutées en 2015 ont atteint 11,51 M€ d'AE et 11,54 M€ de CP, contre 2,17 M€ d'AE et 1,88 M€ de CP en 2014. Cette nouvelle dépense de « guichet » a été en partie financée par des crédits initialement dévolus à la protection juridique des majeurs.

Les dépenses liées aux fonds départementaux de compensation du handicap ont augmenté de 72,8 % pour atteindre 5,03 M€. Cependant elles ont été intégralement couvertes par une dotation de la CNSA, reportant donc l'effort financier sur cette dernière.

Au contraire, les expérimentations, par définition modulables, ont diminué de plus de la moitié (-51,86%). De manière plus limitée, le GIP Enfance en danger a vu sa subvention réduite de 100 000 €. Les actions de lutte contre la maltraitance ont été exécutées à hauteur de 1,70 M€ en 2015 contre 1,77 M€ en 2014.

3.4 Le financement des opérateurs

3.4.1 Le champ des opérateurs

3.4.1.1 Un poids faible en crédits, mais important en emplois

Depuis 2012, 27 opérateurs de l'État sont rattachés directement à la mission. Ils sont regroupés en deux catégories : les Agences régionales de santé (ARS) (programme 124), au nombre de 26, et l'Agence française de l'adoption (AFA) (programme 304).

Tableau n° 5 : Subventions aux opérateurs rattachés à la mission

en M€	2013	2014		2015		2016
	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI	Exéc.	LFI
AFA	2,98	2,93	2,84	2,77	2,63	2,70
26 ARS	584,5	592,5	576,80	599,38	570,21	598,43
TOTAL	587,5	592,5	579,6	602,15	572,21	601,13

Source : Cour des comptes d'après responsables de programme

En 2015, les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs rattachés à la mission diminuent à nouveau légèrement (près de 1 %) et atteignent en exécution 572,84 M€, dont la quasi-totalité sont destinés aux ARS (2,63 M€ pour l'AFA). Ceci représente 3,5 % de dépenses de la mission, les ARS consommant près des trois quart des crédits de paiement du P124.

Le total des emplois sous plafond des opérateurs a atteint en exécution 2015 8 685 ETPT (sous réserve de la confirmation des 31 ETPT de l'AFA) contre 8 697 ETPT en 2014. Ce total représente 45,7 % des emplois – État et opérateurs - financés par la mission, cette proportion est stable par rapport aux deux exécutions précédentes. Le

plafond a été sous-exécuté de 134 ETPT, la LFI 2015 prévoyant 8 819 ETPT. Alors qu'une présentation des emplois des opérateurs était prévue en ETPT à compter de 2015, les responsables de programme de la mission ne sont pas en mesure de répondre à cette demande et donnent une approximation des ETPT par les ETP.

La LFI 2015 prévoit 18 emplois « hors plafond » à l'AFA, mais plus aucun dans les ARS, alors qu'ils atteignaient encore 46 ETP en 2014 en exécution.

3.4.1.2 Les ARS, un périmètre plus vaste que celui de la mission

La prévision d'exécution 2015 de la contribution de l'État tous programmes confondus¹⁶ au financement des ARS s'élève à 685,3 M€ (y compris la contribution au fonds d'intervention régional à hauteur de 113 M€) sur un total prévisionnel de 1,19 Md€ de recettes et 1,27 Md€ de dépenses. Si le périmètre des ARS dépasse celui de la mission, cette dernière contribue à titre principal au financement par l'État des ARS, avec 570,21 M€ exécutés, soit 83,2 % de la part État.

Les budgets initiaux 2015 des ARS prévoient des ressources provenant principalement du programme 124 (577,68 M€), mais aussi de l'assurance maladie (164,01 M€ au titre du fonctionnement), du fonds d'intervention régional (FIR) (404,42 M€) et de la CNSA (26,09 M€).

Le FIR permet aux ARS de financer les actions de prévention, promotion de la santé, veille et sécurité sanitaires. Il est abondé par les trois régimes d'assurance maladie (régime général, CCMSA, RSI), la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) et l'État, au travers du programme 204 (action 18) (125,24 M€ en PLF 2015).

Le suivi des moyens alloués aux ARS est assuré par une consolidation nationale de l'ensemble des données financières et budgétaires des 26 agences, dans le cadre d'un système d'information commun administré par le bureau compétent de la DFAS. Les outils de contrôle de gestion mis en place en 2012 ont été maintenus. La concertation des financeurs est assurée par le secrétariat général et au sein du conseil national de pilotage des ARS, où sont représentés les différents ministères concernés, l'assurance maladie et la CNSA.

¹⁶ Programmes 107, 124, 157, 162, 181, 204

3.4.1.3 Des opérateurs hors de la mission parfois significatifs

La mission confie une partie significative de ses crédits à des opérateurs rattachés à d'autres missions du budget général. Ainsi l'établissement public FranceAgriMer a bénéficié de 28,77 M€ de CP du programme 304 au titre de l'aide alimentaire (pour le FEAD, 11,97 M€ au titre de la part nationale et 12,24M€ à titre d'avance de la part communautaire, et pour les épiceries sociales 4,56 M€).

L'ASP reçoit 2,73 Md€ de CP du programme 157 au titre du financement des ESAT (1,46 Md€) et de la GRTH (1,27 Md€) ainsi que 4,16 M€ du programme 304 au titre de la gestion de certification des formations des diplômés sociaux.

L'Agence française d'expertise technique internationale (AFETI), créée fin 2014, qui regroupe six opérateurs spécialisés, dont le groupement d'intérêt public « Ensemble pour une solidarité thérapeutique hospitalière en réseau », a reçu du programme 124 3,64 M€ dont 2,74 M€ au titre du GIP et 0,9 M€ de contribution à la subvention d'équilibre du nouvel établissement.

À la suite du transfert des certifications professionnelles sanitaires au programme 204, l'École des hautes études de santé publique (EHESP) a cessé de bénéficier des crédits d'intervention du programme 124 (0,35 M€ en 2014).

3.4.2 L'importance des ARS dans le dispositif de maîtrise de la dépense

3.4.2.1 Une programmation et une exécution en décalage

À périmètre constant, trois missions de l'État, dont la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, concentrent près de 66 % de la réduction des emplois des opérateurs entre 2014 et 2015 en PLF. Le plafond d'emplois des ARS baissant de 100 ETP, la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* contribue à hauteur de 11 % à l'effort global.

Toutefois, en programmation, la subvention aux ARS augmente de 9,78 M€ sous l'effet contraire, d'une part de l'application du schéma d'emplois, générateur d'une réduction des charges de personnels à hauteur de -2,9M€ sur la part État (-80 ETP) et -5,1M€ au titre de l'extension en année pleine du schéma d'emploi, et d'autre part de la hausse de charges, tels le GVT (+5 M€) et les mesures catégorielles (+4,4 M€), qui ont augmenté par rapport à 2014 (respectivement +4M€ et

+1,7 M€). En outre, la subvention aux ARS a intégré une économie de 5 % au titre du fonctionnement courant.

Cependant, en exécution, si les ARS n'ont abaissé leur plafond d'emplois que de 17 ETP entre 2014 et 2015, leurs crédits globaux diminuent de -6,59 M€, soit -1,1 %.

Sur l'ensemble des opérateurs de la mission, l'économie budgétaire est faible (-1,2 %), le total des crédits exécutés de 2015 étant de 572,84 M€ contre 579,64 M€ en 2014.

3.4.2.2 La réduction des fonds de roulement

En 2015, contrairement à 2014, la subvention aux ARS n'a pas été partiellement exonérée de la mise en réserve initiale, qui s'est donc élevée à 8,61 M€ (2,62 M€ sur les dépenses de personnel et 5,99 M€ sur les dépenses autres), ramenant les crédits disponibles en début d'exercice à 590,77 M€.

Par ailleurs, les annulations de crédits, qui sont survenues en gestion tous au long de l'année 2015, ont ciblé cette subvention, la minorant au final de 17,8 M€. Selon la DFAS, cette baisse a été répartie d'abord sur les ARS qui disposaient d'un fonds de roulement supérieur à 15 jours, puis sur l'ARS Ile-de-France, dont le fonds de roulement est négatif mais qui présente la plus grande surface financière. In fine, outre l'Ile-de-France, 15 ARS ont un fonds de roulement inférieur à 15 jours, 9 ARS compris entre 15 et 30 jours et une ARS supérieur à 30 jours.

3.5 Les dépenses fiscales

3.5.1 Un enjeu important

3.5.1.1 Un coût et un poids significatifs

Les 30 dépenses fiscales principales rattachées à la mission en 2015 atteignent un montant de 13,64 Md€, soit 87,39 % des CP de la mission exécutés en 2015¹⁷.

¹⁷ Estimés à 15,6Md€ selon une extraction chorus du 05/01/2016

Seule une dépense fiscale de faible importance n'a plus d'impact en 2015, ce qui porte à 29 le nombre de dépenses fiscales ayant une incidence financière et rattachées à la mission. En effet, l'exonération du revenu supplémentaire temporaire d'activité pour les salariés d'outre-mer (n°120209) n'occasionne plus de coût, ce qui permet une économie de 5 M€ par rapport à 2014.

3.5.1.2 Une répartition sur deux programmes

Les dépenses fiscales principales se répartissent sur deux des quatre programmes, le programme 304 (10 dépenses fiscales, pour un montant de 4,82 Md€) et le programme 157 (20 dépenses fiscales, pour un coût de 8,7 Md€). Le montant des dépenses fiscales n'est pas corrélé avec le niveau des dotations budgétaires des programmes de rattachement (respectivement 2,63 Md€ et 11,59 Md€ de CP en LFI 2015).

3.5.1.3 84 % des dépenses suscitées par un quart des dispositifs

En 2015 comme en 2014, quatre dépenses fiscales ont un coût supérieur à 1 Md€ et quatre à 500 M€, la dépense 110102 ayant dépassé ce dernier seuil dès 2014 selon l'exécution révisée inscrite au PLF 2016. Elles représentent au total 11,48 Md€ en 2015 (dont 7,06 Md€ rattachés au programme 157), selon les estimations du PLF 2016, soit 84,19 % du total des dépenses fiscales. Il s'agit des mesures suivantes, par ordre décroissant :

- n°120401 : abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (4,11 Md€ rattachés au programme 157) ;

- n°120202 : exonération des prestations familiales, de l'AAH ou des pensions d'orphelin et des aides pour les gardes d'enfant (2,12 Md€ rattachés au programme 304) ;

- n°070101 : exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (1,45 Md€ rattachés au programme 157) ;

- n°110203 : crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (1,18 Md€ rattachés au programme 304) ;

- n°730203 : taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements spéciaux pour les handicapés (800 M€ rattachés au programme 157) ;

- n°730219 : taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées (700 M€ rattachés au programme 157) ;

- n°110110 : demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés (570 M€ rattachés au programme 304) ;

- n°110102 : demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à charge un ou plusieurs enfants et, à compter des revenus 2009, pour les contribuables vivant seuls, ayant supporté à titre exclusif ou principal la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans (550 M€ rattachés au programme 304).

3.5.2 Les réévaluations successives et l'augmentation des dépenses fiscales

L'incidence financière des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission est retracée dans le tableau suivant.

Tableau n° 6 : Montant (en M€) et poids des dépenses fiscales

(en M€)	2014			2015		
	État	Mission	en %	État	Mission	en %
PLF 2014	80 015	12 217	15,3 %	-	-	-
PLF 2015	78 873	13 026	16,5 %	81 934	13 413	16,4 %
PLF 2016	78 337	13 291	17,0 %	84 358	13 636	16,2 %

Source : Cour des comptes, sur la base des PAP et du tome II de l'évaluation des voies et moyens de 2014 à 2016

Les PAP successifs ont conduit à réévaluer le coût des dépenses fiscales de la mission² tant en 2014 qu'en 2015. Le coût a été revu à la hausse de 8,8 % entre fin 2013 et fin 2015, ce qui montre la difficulté des estimations. Selon les prévisions les plus récentes, les dépenses de 2015 (13,64 Md€) sont supérieures de 2,6 % à celles de 2014 (13,29 Md€). Elles croissent cependant moins vite que les dépenses fiscales totales du budget général qui augmentent de 7,7 %.

L'importance relative des dépenses fiscales de la mission par rapport au total des dépenses fiscales baisse légèrement entre 2014 et 2015, passant de 17 % à 16,2 %. Mais selon ce critère, la mission retrouve le deuxième rang, comme en 2013, après la mission *Économie* (16,88 Md€).

3.5.2.1 Des tendances à la hausse comme à la baisse

Dix dépenses fiscales ont vu leur montant progresser, passant d'un montant global de 8,17 Md€ en 2014 à 8,84 Md€ en 2015, soit une hausse moyenne de 5,7 % (+46 M€), les dépenses fiscales n°070101 et n°110223 ayant connu un accroissement relatif plus important.

Sept dépenses fiscales ont vu leur montant baisser, passant d'un montant global de 3,08 Md€ en 2014 à 2,87 Md€ en 2014, soit une baisse de 6,6 % (-20 M€); la dépense fiscale n°050101 a enregistré une diminution relative plus importante et la dépense fiscale n°120209, par ailleurs, n'a plus d'incidence budgétaire.

3.5.2.2 Des dépenses fiscales pour moitié « inefficaces »

Sept dépenses fiscales¹⁸ rattachées à la mission, dont deux¹⁹ parmi les quatorze plus coûteuses du budget général, s'étaient vu attribuer un score nul par le comité d'évaluation des dépenses fiscales en 2011, qui avait jugé qu'elles ne remplissaient pas leurs objectifs.

Leur coût global (6,76 Md€) avoisine la moitié (49,6 %) du coût total des dépenses fiscales rattachées à la mission, comme en 2014 (50,1 %) même s'il a légèrement augmenté dans l'absolu (+ 98 M€).

3.5.3 Une maîtrise insuffisante des dépenses fiscales

3.5.3.1 Une conférence fiscale peu utile

Encadrée par une lettre du 10 mars 2014, une conférence fiscale sur la mission s'est effectivement tenue à l'occasion de la préparation du PLF 2015. La direction générale de la cohésion sociale (DGCS), responsable des programmes du ministère les plus générateurs de dépenses fiscales, le programme 304 et le programme 157, ne s'est pas

¹⁸ n°110213 (réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé), 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), n°120205 (exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie), n°120206 (exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées), n°120401 (abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites), n°150117 (exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité) et n°180101 (exonération de l'aide spéciale compensatrice allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité).

¹⁹ Cf. PLF 2015 *Évaluation des voies et moyens, tome II Dépenses fiscales* (p. 21) : n°120401 (3^{ème} rang, 4,22Md€) et n°120202 (7^{ème} rang, 2,1 Md€).

« attachée, sur la base des évaluations disponibles, à classer les dépenses fiscales selon leur efficacité ». Elle n'a pas non plus constitué de dossier de réponse aux propositions de la direction de la législation fiscale. Elle a indiqué qu'une « compétence interne doit être développée », mais aussi que « l'accès à l'information et à l'expertise, essentiellement détenues par les services du ministère chargé des finances, doit être facilité ». Pour autant, la direction de la législation fiscale indique que ses services « se tiennent à la disposition de la DGCS pour lui transmettre toute donnée disponible à la DGFIP utile à ses travaux d'expertise » et que, par ailleurs, pour le PFF 2016, la DGCS « n'a formulé aucune de demande... ». Enfin, en 2015 comme en 2014, lors de la conférence, la DGCS n'était pas présente aux côtés de la direction des finances, des achats et des services du ministère afin de nourrir la discussion avec la DLF et la direction du budget.

La coopération attendue peine donc à s'établir, comme peut l'illustrer le cas du régime fiscal de la rémunération des aidants familiaux, sur lequel la DGCS a lancé une réflexion sans association ni information de la direction de la législation fiscale. De la même façon, la seule proposition de la DLF de recentrage, voire de suppression de la dépense fiscale n°150117²⁰ n'a pas été instruite après la conférence, contrairement à la décision prise.

3.5.3.2 Une justification insuffisante de la dépense fiscale

Les dépenses jugées inefficaces en 2011 ne sont pas systématiquement étudiées et les déterminants de la croissance des dépenses les plus onéreuses ne sont pas analysés.

Ainsi, pour les dépenses en croissance constante depuis 2013, à l'image des dépenses n°110104, n°110109, n°110203, n°120401 et n°730219, aucun dispositif n'a été mis en place afin d'en analyser et d'en maîtriser le coût. Ainsi, l'augmentation du revenu imposable des bénéficiaires a accru le coût des dépenses n°110104 et n°110109, le nombre de bénéficiaires ayant été constant. De même les dépenses n°110203, n°120401 et n°730219 résultent de la croissance spontanée des assiettes ou des dépenses déclarées sans que l'on puisse en identifier précisément les causes.

²⁰ Exonération des plus-values de cession réalisées par les titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte d'invalidité dont les revenus n'excèdent pas certaines limites

Ces phénomènes peuvent jouer dans le sens inverse, comme pour la dépense n°110213, mais les cas de maîtrise volontaire sont rares : ainsi la dépense n°110107 poursuit sa baisse, en raison de l'abaissement du plafond donnant droit à l'avantage fiscal.

Plusieurs dépenses restent non chiffrées : il convient de distinguer le cas de celles qui pourront l'être a posteriori, comme les dépenses n°050101 et n°050202, du cas, plus critique, de celles, comme la dépense 150121, dont le coût ne sera jamais connu, faute de mise en place des données nécessaires à l'estimation de l'assiette au niveau national.

Comme en 2014, la présentation des dépenses fiscales dans le PAP 2015 n'a pas été enrichie de manière à expliciter la contribution des différentes dépenses fiscales aux objectifs de chaque programme.

4 Régularité, soutenabilité et performance budgétaires

4.1 La régularité de l'exécution budgétaire

Alors que l'État a l'obligation législative d'assurer l'équilibre financier du FNSA, la LFI comme la LFR n'ont pas pleinement tenu compte des informations disponibles à la date de leur adoption pour rétablir l'équilibre du fonds. Cette carence constitue une atteinte au principe de sincérité, puisque tant en LFI qu'en LFR le montant réel de prestations servies à travers le FNSA apparaît minoré. La répétition de reports de charge, connus et maîtrisables, porte quant à elle atteinte au principe d'annualité.

S'agissant de l'AAH, la forte sous-estimation des besoins, compte-tenu des éléments mis à disposition par la DREES et par la CNAF au moment de la LFI, constitue une atteinte au principe de sincérité de la programmation initiale. Toutefois à la différence du FNSA, la LFR a permis de couvrir les besoins (22M€ de report).

Dans les deux cas précédents, la direction du budget estime que « cette appréciation mérite d'être nuancée, les écarts relevés par la Cour n'étant pas constitutifs d'atteintes aux principes de sincérité et d'annualité ». La direction du budget considère que « les reports de charge constatés sur le FNSA ou sur l'AAH sont frictionnels et s'expliquent par les difficultés à prévoir le niveau final de dépenses ». Elle met en avant le fait que « les besoins supplémentaires constatés en fin de gestion ne représentent que 3,7 % de la dotation initiale pour l'AAH et 8 % pour le FNSA ». Cependant la répétition des sous-budgétisations initiales et des reports de charge plusieurs années consécutives, ainsi que l'existence de données, non prises en compte, qui auraient pu permettre de mieux limiter les écarts, conduisent la Cour à maintenir ses conclusions.

4.2 La soutenabilité budgétaire

4.2.1 Les restes et les charges à payer

4.2.1.1 Les restes à payer

Les restes à payer fin 2015 (214,48 M€) se concentrent sur le programme 124, pour un montant de 211,74 M€ (222,51 M€ en 2014)

qui correspond essentiellement aux engagements fermes de baux immobiliers, mais aussi aux marchés de prestations pluriannuelles informatiques et statistiques.

Globalement, les montants des restes à payer diminuent par rapport à 2014 (237,09 M€), principalement sous l'effet de l'apurement du reste à payer au titre de l'aide alimentaire (- 12,5 M€ en 2014) sur le programme 304 et à la résorption d'un tiers des restes à payer informatiques. Cependant les restes à payer se situent à un niveau bien supérieur à ceux de 2013 (99,5 M€).

4.2.1.2 Les charges à payer

Le montant des charges à payer budgétaires fin 2015 s'élève à 176,52 M€ (176,7 M€ en 2014). Ces charges à payer sont essentiellement concentrées sur deux programmes :

- 4,83M€ sur le programme 124, en baisse par rapport à 2014 (16,3 M€), notamment grâce à une réduction de près 51 % des charges à payer occasionnées par des dépenses informatiques ;

- 169,66 M€ sur le programme 157 (159,4 M€ en 2014), presque exclusivement sur l'aide au poste facturée par l'Agence de services et de paiement, la dotation annuelle couvrant les dépenses de décembre n-1 à novembre n.

4.2.2 La soutenabilité budgétaire au-delà de 2015

Sur le programme 304, le PLF 2016 intègre la prime d'activité, qui se substitue à la prime pour l'emploi et au RSA activité et modifie la structure de financement. En effet, le FNSA continue de financer la prime de Noël, le RSA jeune et les frais de gestion de la prime d'activité, mais la prime d'activité elle-même bénéficie d'une contribution budgétaire directe du programme 304. Le structure des recettes du FNSA demeure inchangée mais la subvention de l'État est diminuée à due concurrence.

La dotation du FNSA prévoit un montant de primes de Noël supérieur à l'exécution de 2015 et un montant de RSA jeunes proche de la prévision de la CNAF de novembre 2015. En revanche elle ne fait pas état de l'apurement de la dette de 2015 (99 M€). La nouveauté du dispositif de la prime d'activité crée une incertitude forte pour sa première programmation (3,95Md€). Nonobstant, les crédits programmés sont proches, quoique légèrement inférieurs, de la simple addition de l'exécution 2015 du RSA activité France entière y compris le RSA jeunes actifs (2,03 Md€) et de l'estimation 2015 en dépense fiscale de la prime pour l'emploi (2,1 Md€).

La vigilance à l'égard du risque pesant sur la soutenabilité du programme 304 mérite donc d'être maintenue.

Sur le programme 157, la programmation 2016 de l'AAH se situe très en deçà (8,52 Md€ au PLF 2016) de l'exécution 2015 (8,83 Md€) et encore plus encore de l'estimation réalisée par la CNAF en juillet 2015 (9,07Md€) : l'écart constaté approche un demi-milliard d'euros. De plus, au-delà de ces prévisions à environnement constant, des éléments nouveaux doivent être pris en compte. Notamment, le risque de transfert du RSA vers l'AAH compte-tenu des tensions des finances des départements, mais aussi la conséquence possible de l'allongement de deux à cinq ans de la durée d'attribution de l'AAH2, même s'il s'agit d'une décision motivée et dérogatoire de la CDAPH, pourraient renchérir encore les coûts.

La soutenabilité du programme 157 doit donc, au stade de la LFI 2016, faire également l'objet d'une vigilance.

4.3 La démarche de performance

4.3.1 La stratégie de performance : pertinence et cohérence du volet « performance »

4.3.1.1 Des objectifs et indicateurs relativement stables

14 objectifs et 22 indicateurs figurent dans le PAP 2015 au titre du dispositif de mesure de la performance, soit un objectif et cinq indicateurs en moins qu'en 2014.

Les principales modifications portent sur le programme 124, qui, dans le contexte de renouvellement du périmètre du programme par la mutualisation des fonctions support, a fait évoluer la cartographie de son volet performance.

Ainsi l'objectif « Assurer la montée en puissance des fonctions budgétaires et comptables dans les nouveaux établissements et services » et son indicateur associé ont été supprimés, au motif que les dispositifs de contrôle interne des DRJSCS et des ARS ont été mis en place depuis cinq ans. L'objectif « Accroître l'efficacité de gestion des fonctions d'appui » a été recentré sur l'efficacité en devenant « Accroître l'efficacité des moyens de gestion » ; ses indicateurs ont été réduits de cinq à trois : n'ont été conservés que ceux relatifs à l'efficacité (bureautique, immobilier, achats).

L'indicateur de « délai d'application des textes » ne contribue plus à mesurer l'objectif « améliorer les qualités du service rendu dans les autres fonctions transversales ».

L'indicateur de « taux de sortie des mesures de protection judiciaires » a été supprimé de l'objectif « Garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée », la DGCS estimant qu'elle ne dispose pas des leviers d'action, les décisions étant prises par les juges.

L'objectif « Lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables » a été renommé « Améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger », afin de renforcer la cohérence avec l'indicateur associé, qui demeure inchangé.

4.3.1.2 Les dispositifs couverts par les indicateurs « de mission » à améliorer

Les trois indicateurs dits « de mission » de 2012 sont reconduits une nouvelle fois en 2015. Mais l'indicateur 304.5.1 « Coût moyen des mesures de protection exercées par les services tutélaires » a été modifié afin de faire disparaître sa dimension territoriale, puisque les sous-indicateurs mesurant la dispersion entre départements ont été supprimés. Motivée par des difficultés de représentativité, cette suppression prive néanmoins l'analyse d'une dimension pertinente. Le retrait de la mention de valeur absolue du point de service diminue par ailleurs la transparence.

Si les domaines d'intervention les plus coûteux, à savoir l'inclusion sociale, la protection juridique des majeurs et le handicap mais aussi les deux programmes les plus dotés (programmes 304 et 157), sont bien couverts par les trois indicateurs « de mission », l'indicateur retenu dans le champ du handicap reste significatif en termes de qualité de service rendu mais ne rend pas compte de l'enjeu budgétaire. Or, le handicap bénéficie de trois dispositifs (AAH, DGF ESAT, GRTH) parmi les quatre dispositifs de la mission supérieurs à 1 Md€ et la croissance régulière des montants de l'AAH, notamment de l'AAH2, mais aussi, dans une moindre mesure, des coûts liés aux ESAT et à la GRTH, retient l'attention. À cet égard, la direction générale de la cohésion sociale indique souhaiter « porter au rang d'indicateur stratégique de la mission » « un indicateur afférent à l'AAH ». Et, selon la direction du budget, « lorsque les données statistiques seront disponibles, le contenu de l'indicateur pourra évoluer afin de mieux rendre compte de la qualité et de l'efficacité des décisions prises par les MDPH ».

Par ailleurs aucun des indicateurs de suivi de la performance des ARS, qui mobilise près de la moitié des ETPT de la mission et des crédits

du programme 124, n'est inclus dans le dispositif budgétaire de performance (ni au niveau du programme ni au niveau de la mission).

4.3.2 L'analyse globale des résultats « les plus représentatifs »

L'ensemble des résultats 2015, encore prévisionnels à ce stade, traduit une tendance à l'amélioration.

Les indicateurs de retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, sans distinction de genre, sont depuis 2012 systématiquement légèrement inférieurs aux objectifs. Toutefois, le retour à l'emploi pourrait s'améliorer encore légèrement en 2015, la part des foyers concernés retrouvant ainsi le niveau de 2012, en passant de 7 en 2014 à 7,1 en 2015 (cible de 8 en 2015). En 2015, la situation des femmes bénéficiaires du RSA, hors foyer monoparental, progresserait après un recul en 2014, la part des foyers concernés passant de 31,8 en 2014 à 32,2 en 2015 (cible de 33,9 en 2015). La prudence s'impose toutefois, les résultats définitifs de 2014 ayant été nettement inférieurs aux premières évaluations.

Le délai moyen de traitement des dossiers par les MDPH se stabiliserait à des niveaux proches mais encore supérieurs aux délais légaux. Les progrès attendus ne se sont pas produits, l'amélioration entrevue entre 2013 et 2014 ne s'étant pas concrétisée : en 2015, le délai atteint 3,24 mois pour les enfants (3,25 mois en 2014) et 4,4 mois pour les adultes (4,4 mois en 2014) et reste bien en dessous des objectifs fixés (2 mois pour les enfants, 3 mois pour les adultes).

La convergence des coûts des services tutélaires se poursuit nettement, même si la résorption de l'écart s'effectue mieux pour les structures sous-dotées que pour celles qui sont sur-dotées. En 2015, 12 % des services mandataires avaient une valeur du point-service supérieure de 10 % à la moyenne nationale (13,90 % en 2014) et 15 % une valeur inférieure de 10 % (16,36 % en 2014).

4.3.3 L'articulation entre la budgétisation et la performance

L'essentiel des dotations de la mission étant constitué par des dépenses « de guichet », les indicateurs portent principalement sur la qualité (du point de vue de l'utilisateur) et l'efficacité (du point de vue du contribuable) : qualité de l'instruction des dossiers, nombre de demandes traitées, etc.

Le volume des dotations ou des dépenses budgétaires ne dépend donc pas de la réalisation des objectifs affichés.

Les responsables de programme poursuivent les efforts de fiabilisation des données et utilisent ces indicateurs comme outils afin de rationaliser l'utilisation des moyens ou de piloter les dispositifs.

5 Les recommandations de la Cour

5.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2014

Au titre de l'exercice 2014, la Cour avait renouvelé trois de ses quatre recommandations antérieures :

1) Prendre en compte, en PLF, en LFI et en gestion, notamment en fin d'exercice, les prévisions les plus récentes de dépenses du Fonds national des solidarités actives pour remplir l'obligation de l'État d'assurer l'équilibre financier du FNSA au moyen d'une subvention inscrite au budget général

La détermination de la participation de l'État au FNSA en LFI 2015 n'a pas tenu compte des projections établies par la CNAF, tant en nombre de bénéficiaires qu'en masse financière, ni pour le RSA activité ni pour le RSA jeune, et n'a pas extrapolé ces prévisions pour la prime de Noël. Elle a également omis le report de charges au titre de 2014. Enfin, en gestion, l'ouverture de crédits en LFR n'a pas couvert la totalité des besoins prévisibles et a laissé un nouveau report de charges, qui devrait s'élever à 99 M€. La recommandation de la Cour n'a donc pas été mise en œuvre.

Le fait qu'à compter de 2016, les crédits budgétaires du programme 304 ne transiteront plus par le FNSA pour la prime d'activité qui fait suite le RSA activité mais aussi la similarité de la problématique sur l'AAH, conduit à reformuler la recommandation en l'élargissant à l'ensemble des dépenses de guichet de la mission.

2) Établir et transmettre au Parlement le rapport annuel prescrit par l'article L.262-24 du code de l'action sociale et des familles faisant état de l'équilibre du Fonds national des solidarités actives

Les rapports demandés pour les derniers exercices n'ont pas été établis. Les informations communiquées dans les PAP et les RAP sont incomplètes par rapport aux données exigées par la loi, et notamment elles n'apportent la perspective financière pluriannuelle prévue.

La recommandation n'a donc pas été mise en œuvre. La rebudgétisation partielle en 2015 a éliminé l'incertitude liée à la volatilité de la part des recettes afférente aux prélèvements de solidarité et le FNSA ne versera pas la prime d'activité qui fait suite au RSA activité à compter de 2016, cependant l'obligation de produire ce rapport annuel demeure. La recommandation est donc reconduite.

3) Poursuivre les travaux d'évaluation des dépenses fiscales en vue de supprimer les dispositifs jugés les moins efficaces par le comité d'évaluation en 2011, dont le coût représente encore la moitié du montant total des dépenses fiscales rattachées à la mission

Les conférences fiscales qui se tiennent dans le cadre de la préparation du PLF n'ont permis de déboucher ni sur la réalisation d'évaluations portant sur certains dispositifs fiscaux, ni même sur la programmation d'études qui cibleraient les dispositifs les plus coûteux ou ceux potentiellement « inefficaces ». Certes, l'évaluation de l'efficacité des dépenses fiscales relève de la compétence première des responsables de programme. Mais il faut qu'une coopération suffisante se noue entre eux et la direction de la législation fiscale pour que cette compétence puisse s'exercer. Tel n'a pas été le cas. La recommandation n'a donc pas été mise en œuvre.

Cependant la baisse possible de pertinence, cinq ans après, des constats du comité d'évaluation de 2011 incite à une reformulation de la recommandation

5.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2015

1) Pour la programmation des dépenses d'intervention de guichet, prendre en compte, tant en PLF, qu'en LFI et en gestion, les prévisions les plus récentes relatives au nombre de bénéficiaires et aux masses financières associées (recommandation reformulée, à l'attention de la DB et de la DGCS) ;

2) Établir et transmettre au Parlement le rapport annuel prescrit par l'article L.262-24 du code de l'action sociale et des familles faisant état de l'équilibre du Fonds national des solidarités actives (recommandation maintenue, à l'attention de la DGCS) ;

3) Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (recommandation reformulée, à l'attention de la DGCS, de la DLF et de la DB).