



Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

Note d'analyse de l'exécution
budgétaire

2016

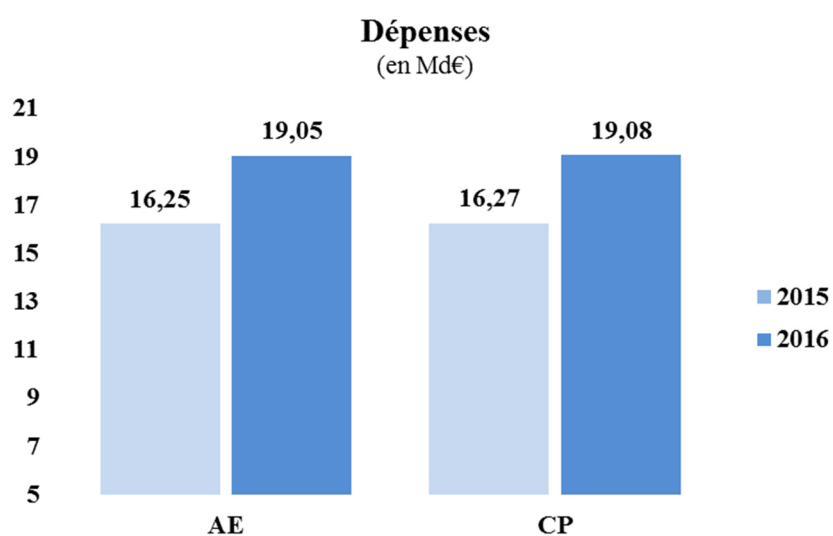
Solidarité, insertion et égalité des chances

Programme 304 – Inclusion sociale et protection des personnes

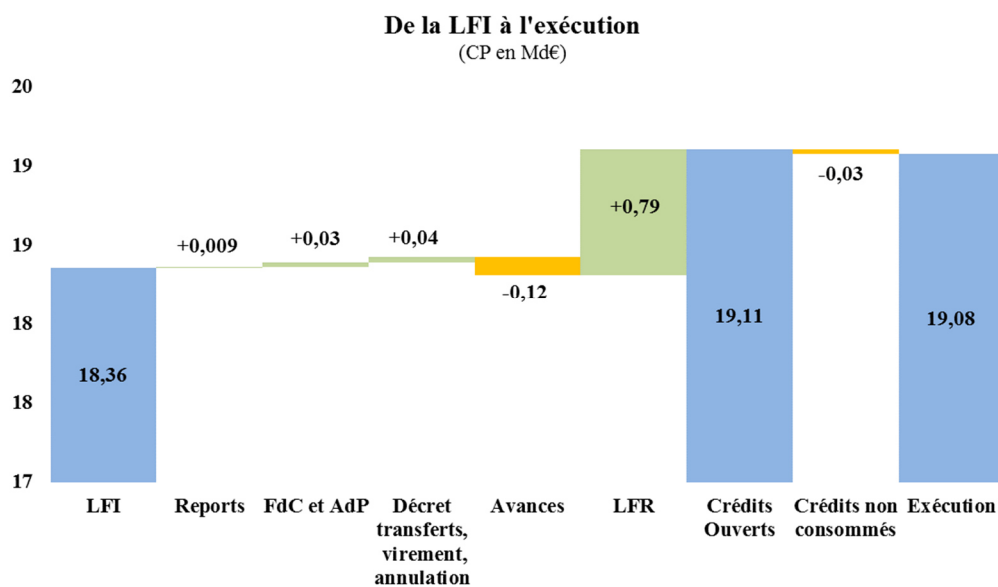
Programme 157 – Handicap et dépendance

Programme 137 – Égalité entre les femmes et les hommes

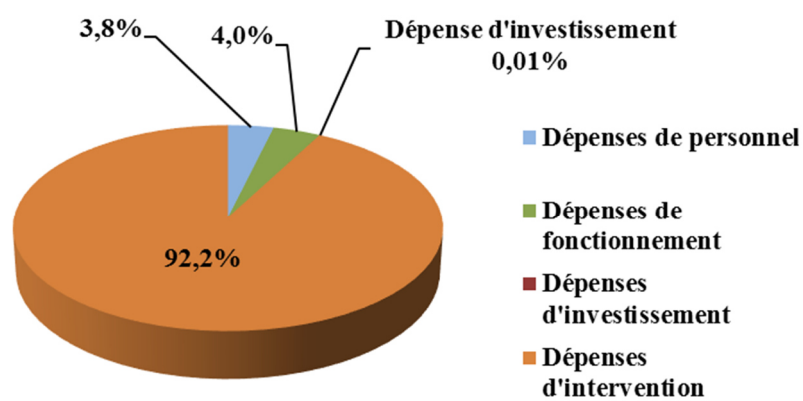
Programme 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative

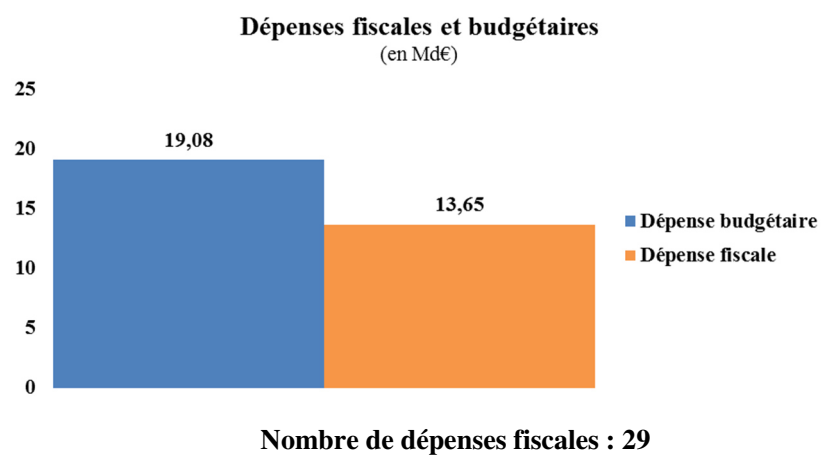


6,1 % du budget général hors R&D



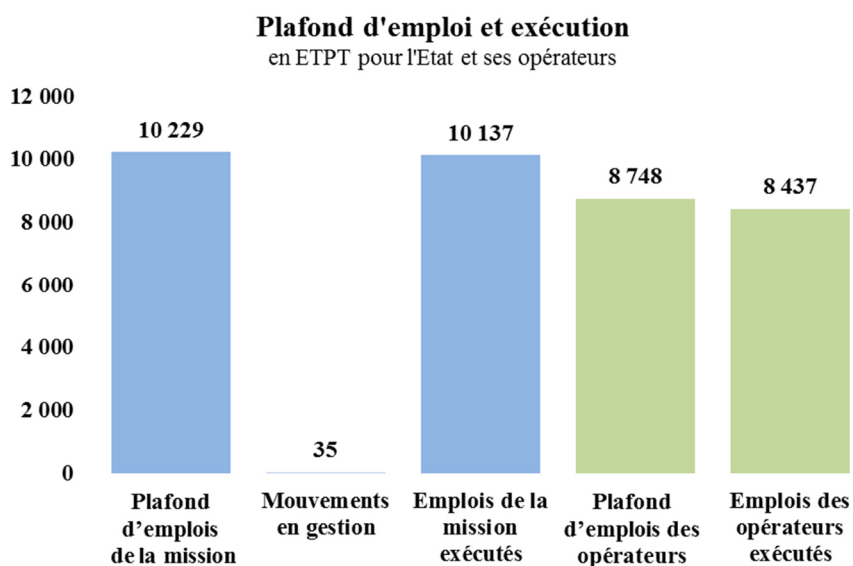
Les dépenses de la mission par nature
(en % des CP)





Principaux opérateurs :

- 17 Agences régionales de santé (ARS)
- Agence française de l'adoption (AFA)



Synthèse

Les principales données de la mission

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est composée de quatre programmes, dont un programme support, tous rattachés au ministère chargé des affaires sociales.

Par rapport à la LFI (18,4 Md€ en AE et CP), les crédits ouverts en 2016 ont atteint 19,1 Md€ (+0,7 Md€), suite notamment aux ouvertures en collectif de fin d'année (793 M€). Le montant des crédits exécutés est de 19,1 Md€ en AE et CP. Les programmes 157- *Handicap et dépendance* (12,1 Md€) et 304- *Inclusion sociale et protection des personnes* (5,5 Md€) représentent 92 % de ce montant.

Entre 2015 et 2016, la mission se trouve affectée d'importantes mesures de périmètre entrantes, pour un total de 2,5 Md€, induites par la mise en place de la prime d'activité, la réforme de la protection juridique des majeurs et la mise à disposition d'agents. À périmètre constant, la LFI a augmenté de 0,7 % entre 2015 et 2016 et l'exécution de 1,6 %.

Concernant la gestion des ressources humaines, le plafond d'emplois de la mission est légèrement sous-exécuté (10 137 ETPT) sans toutefois que le schéma d'emploi ne soit respecté (-127 ETP réalisés contre -150 prévus). La masse salariale est exécutée (724 M€) à un niveau légèrement inférieur à celui de la dotation initiale. Les emplois des opérateurs, les 17 ARS et l'AFA, représentent 46 % du total des emplois – État et opérateurs – financés par la mission.

La mission se caractérise par l'importance et le dynamisme de ses dépenses d'intervention. Elles atteignent 92 % des crédits exécutés en 2016 et se concentrent sur un nombre restreint de dispositifs, notamment l'allocation adultes handicapés (AAH) (9,1 Md€), la prime d'activité (4,1 Md€), la dotation de fonctionnement aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) (1,5 Md€) et l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) (1,3 Md€). Le total exécuté des dépenses d'intervention évolue de 14,8 Md€ en 2015 à 17,6 Md€ en 2016 et dépasse la programmation initiale de 4,4 %.

L'autre singularité de la mission réside dans le coût et le poids relatif des dépenses fiscales principales. En 2016, elles représentent 13,7 Md€, soit 85 % des CP exécutés, et quatre d'entre elles ont un coût supérieur à 1 Md€. Le montant des dépenses fiscales de la mission a augmenté de 20 % depuis 2008.

Les principales observations

Les principales observations formulées au titre de la gestion 2016 sont de trois ordres.

L'évolution générale des dépenses

La mission Solidarité connaît une augmentation structurelle de son niveau de dépenses. Entre 2009 et 2015, à périmètre courant, le montant des crédits exécutés est passé de 11,5 Md€ à 16,3 Md€ (+42%). Le montant total des dépenses, y compris les dépenses fiscales, a augmenté de 23,5 Md€ à 30,2 Md€ (+28 %). En 2016, le montant des crédits exécutés atteint 19,1 Md€ (+17,2 % par rapport à 2015, dont 1,6 points à périmètre constant) et celui des dépenses totales 32,7 Md€ (+8,2 %).

Les crédits de la mission continuent ainsi d'évoluer sans respecter la trajectoire définie dans la loi de programmation pour les finances publiques (LPFP) 2014-2019 : la dérive est de 0,56 Md€ environ pour 2016, alors même que la LPFP prévoyait une augmentation de 0,26 Md€ entre 2015 et 2016.

En dépit de leur importance pour les politiques de la mission (13,9 Md€ fin 2015), les dépenses fiscales ne sont pas pilotées, en raison de la carence du responsable de programme, et de l'absence de cadrage effectif du ministère des finances. Leur montant continue donc à augmenter (+2,3 Md€ depuis 2008), sans que l'efficacité des dispositifs ne soit régulièrement évaluée et sans aucune conséquence quand leur inefficacité est démontrée. Ceci démontre un dysfonctionnement grave du point de vue de la bonne utilisation des deniers publics.

Plus globalement enfin, il est impossible d'apprécier, en l'absence de toute information au moment du PLF, l'efficacité et l'efficience de l'articulation des différents dispositifs financés. Dans le champ des politiques de solidarité, les crédits budgétaires et les dépenses fiscales de l'État sont ainsi juxtaposés sans justification aux autres dispositifs relevant de la Sécurité sociale et des collectivités locales¹.

Une programmation initiale des crédits sous calibrée

En l'absence d'une démarche globale d'évaluation et de maîtrise des dépenses, des risques continueront à peser sur la soutenabilité de la

¹ Le montant total des dépenses relatives aux politiques de solidarité est difficile à établir. Les seuls chiffres globaux disponibles sont relatifs aux prestations sociales versées, qui peuvent être estimées à 77 Md€ en 2014, dont 38 Md€ pour l'État et les collectivités locales, 13 Md€ pour les administrations sociales, et 26 Md€ pour le secteur privés (mutuelles notamment). Cf. introduction de la présente note.

mission, notamment en raison de la dynamique des déterminants des prestations qu'elle finance. On peut citer par exemple :

- L'allocation adultes handicapés (9,1 Md€ en exécution 2016) : le nombre de bénéficiaires continue de progresser à un rythme moyen de +2,7 % par an (+19% entre 2010 et 2016). Le montant moyen de l'aide par bénéficiaire, qui avait augmenté de façon importante suite au plan de revalorisation de 25 % sur la période 2008-2012, continue à progresser (+16 % entre 2010 et 2016) ;
- Le montant à moyen terme de la prime d'activité (4,3 Md€ en PLF 2017), qui est encore incertain ;
- La protection juridique des majeurs (638 M€ en exécution 2016), qui est sur une tendance haussière moyenne de 3,4 % par an (+22,9 % depuis 2010).

Dans ce contexte, les sous-budgétisations récurrentes de la mission – malgré l'augmentation des crédits de LFI – ne font qu'aggraver la situation. Deux sujets sont à relever pour 2016.

La sous-budgétisation de l'allocation adultes handicapés (AAH), systématique sur la période étudiée (2008-2016), a atteint 446 M€ en 2016, soit son plus haut niveau depuis 2008 et ce, malgré les prévisions de dépenses disponibles au moment du PLF. L'ampleur et la récurrence de cette sous-budgétisation, qui cette année encore a justifié une ouverture en collectif budgétaire, contreviennent une fois de plus au principe de sincérité budgétaire de la LFI.

Les dépenses relatives à la prime d'activité et à la fin du financement du RSA-activité dépassent également les prévisions de 380 M€ en 2016. Les causes de cet écart ne pouvaient cependant pas être complètement anticipées au moment de la budgétisation : d'une part, la montée en charge de la prime d'activité, créée au 1^{er} janvier 2016, a été plus rapide que prévu. D'autre part, une décision d'élargissement du public bénéficiaire a été prise pendant l'exercice.

Pour 2017, l'AAH et la prime d'activité peuvent d'ores et déjà être identifiées comme des facteurs de risque importants. Pour la première, la budgétisation 2017 (9,05 Md€) est identique à l'exécution 2016, alors que les dépenses progressent à un rythme annuel compris entre 300 et 600 M€ depuis 2010. Pour la seconde, la budgétisation 2017 (4,34 Md€) est inférieure de 150 à 350 M€ aux estimations de dépense 2016 en année pleine, montants auxquels s'ajoutera une dynamique encore inconnue pour un dispositif aussi récent.

Divers sujets d'exécution, dont une irrégularité au regard de la LOLF

Une avance de 10 M€ a été accordée à FranceAgriMer sur la mission Solidarité, en dehors donc de toute autorisation en compte de concours financiers. Dans ces conditions, cette opération est irrégulière au regard de la loi organique relative aux lois de finances.

Le programme support de la mission a reçu, pour la troisième année consécutive, un transfert de 37 M€ en provenance du programme support de la mission Travail et emploi. Cette opération montre que le maintien de deux programmes support séparés présente un caractère artificiel depuis la mise en place du secrétariat général unique des ministères chargés des affaires sociales. Sauf à renoncer à une partie des gains de mutualisation attendus, il serait préférable qu'ils soient fusionnés.

Le ministère a respecté son plafond d'emploi (10 137 ETPT exécutés), mais pas son schéma d'emploi (-127 ETP entre 2015 et 2016 contre -150 prévus), alors qu'il a bénéficié d'un nombre de sorties beaucoup plus favorable qu'anticipé. La raison invoquée pour ce déplaçonnement, à savoir la constitution de nouveaux cabinets ministériels, n'est pas justifiée.

Les recommandations de la Cour

Aucune des trois recommandations de la Cour au titre de la gestion 2015 n'a été mise en œuvre. Elles ont vocation à évoluer au titre de l'année 2016.

**Le suivi des recommandations formulées
au titre de la gestion 2015**

Aucune des trois recommandations de la Cour n'a été mise en œuvre :

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.

La sous-budgétisation de l'allocation aux adultes handicapés est récurrente et a atteint 446 M€ en 2016, son plus haut niveau depuis 2008, en dépit des prévisions de dépenses disponibles au moment de la LFI.

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

Ce document n'a pas été produit. Cette recommandation n'est pas reconduite pour l'avenir, compte tenu de la rebudgétisation du FNSA au 1^{er} janvier 2017.

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

Aucune dépense fiscale rattachée à la mission n'a, une fois encore, été évaluée en 2016. Cette recommandation est reformulée en 2016 pour intégrer les défauts constatés du pilotage et de la maîtrise financière des dépenses fiscales.

Les recommandations formulées au titre de la gestion 2016

Compte tenu des observations réalisées au titre de la gestion 2016, ainsi que du suivi des recommandations formulées au titre de la gestion 2015, la Cour formule quatre recommandations nouvelles, à destination du ministère chargé des affaires sociales et du ministère des finances :

1. Mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés (*recommandation reformulée*).
2. Assurer le pilotage, l'évaluation régulière et la maîtrise financière des dépenses fiscales rattachées à la mission, et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (*recommandation reformulée*).
3. Procéder à la revue des dépenses des politiques de minima sociaux et de handicap, afin de justifier d'une part la bonne articulation de l'ensemble des dispositifs de l'État entre eux (crédits budgétaires, dépenses fiscales) et d'autre part, leur cohérence avec ceux financés par les administrations sociales et locales (*recommandation nouvelle*).
4. Inscire dès la LFI, sur le seul programme 124, l'ensemble des crédits de fonctionnement et de personnel du SGMAS et des directions d'administration centrale qui lui sont rattachées et, à terme, envisager la fusion des programmes 124 et 155 (*recommandation nouvelle*).

Sommaire

Introduction.....	11
1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE	16
1.1 La programmation des crédits initiaux	16
1.2 La gestion des crédits	20
1.3 L'évolution de la dépense	27
1.4 La soutenabilité à court et moyen terme.....	30
2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE.....	34
2.1 Les emplois et les dépenses de personnel.....	34
2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État	38
2.3 Les dépenses d'intervention	41
2.4 Les dépenses d'investissement et d'opération financières ...	60
2.5 Le financement des opérateurs	60
2.6 Le programme d'investissements d'avenir (PIA).....	66
2.7 Les dépenses fiscales.....	67
3 LA QUALITE DE LA GESTION.....	83
3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF	83
3.2 La démarche de performance	86
4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR.....	90
4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015...	90
4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016	92

Introduction

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (désignée dans la suite de cette note sous le nom de mission Solidarité) regroupe les moyens financiers que l'État consacre aux politiques de solidarité. Elle s'insère ainsi dans l'ensemble beaucoup plus vaste et particulièrement complexe que constitue ce champ d'intervention publique, marqué par la multiplicité des objectifs poursuivis, des dispositifs mis en œuvre, des acteurs impliqués et des circuits de financement.

La place de la mission Solidarité dans le champ des politiques de solidarité

Les politiques de solidarité poursuivent plusieurs objectifs : combattre la pauvreté, réduire les inégalités et protéger les personnes vulnérables. Ce sont des politiques de la Nation, pour lesquelles l'État définit le cadre normatif, mais leur mise en œuvre implique de nombreux acteurs publics, qui disposent d'une autonomie d'action plus ou moins importante selon les domaines². Il est de fait impossible de parler d'une politique de solidarité unique, du fait de l'interdépendance des publics, des acteurs et des financeurs.

Le montant total des dépenses correspondantes est également difficile à établir. Les seuls chiffres globaux disponibles sont relatifs aux prestations sociales versées dans le champ de la solidarité, qui peuvent être estimées à 77 Md€ en 2014 – chiffre n'incluant donc pas les autres types de dépenses : subventions pour charge de service public, dépenses de fonctionnement ou dépenses d'intervention hors prestations sociales.

Ce montant de prestations connaît une dynamique importante depuis plusieurs années (+9,3 Md€ entre 2010 et 2014, soit +14 %), notamment dans le domaine du handicap et de l'invalidité (+6,3 Md€, soit +20%).

² Le cadrage est très contraint par exemple pour le revenu de solidarité active (RSA), moins pour la prestation compensatrice du handicap (PCH) ou les actions menées dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, dont le contenu et les montants alloués varient selon les départements.

Les prestations sociales

Selon l'INSEE, les prestations sociales sont les transferts versés, en espèces ou en nature, à des individus ou à des familles afin de réduire la charge financière que représente la protection contre divers risques. Ces derniers sont classés en six grandes catégories : 1° maladie, invalidité, accidents du travail ; 2° vieillesse-survie (y compris pensions) ; 3° famille ; 4° chômage, insertion professionnelle ; 5° logement ; et 6° pauvreté, exclusion sociale.

Les prestations sociales représentent au total 690 Md€ de dépenses en 2014 (soit 32 % du PIB), dont les versements se répartissent entre les administrations publiques centrales à hauteur de 13 %, les administrations publiques locales 5 %, les régimes d'assurance sociale publics 73 % et les institutions privées 9 %.

Les prestations sociales versées dans le champ de la solidarité constituent un sous-ensemble de ce total. Elles sont composées des prestations de pauvreté et d'exclusion sociale (6° risque), de handicap et invalidité (une partie du 1^{er} risque) et de vieillesse-survie hors pensions de retraite (une partie du 2^e risque). Elles représentent 77 Md€ en 2014, soit 11 % de l'ensemble des prestations sociales – cf. tableau ci-dessous.

Tableau n° 1 : Montant des prestations de solidarité versées par institution et par domaine (en M€)

En M€	2010	2011	2012	2013	2014	10-14
Pauvreté et exclusion	17 857	18 221	18 687	19 149	20 142	13%
État et collectivités locales	15 454	15 729	16 103	16 458	17 437	13%
État	5 720	5 510	5 431	4 866	4 993	-13%
Collectivités locales	9 734	10 219	10 672	11 592	12 444	28%
Sécurité sociale	51	29	55	54	59	16%
Secteur privé	2 351	2 463	2 529	2 637	2 646	13%
Handicap et invalidité	31 970	33 862	35 721	37 042	38 287	20%
État et collectivités locales	9 871	10 565	11 376	11 831	12 122	23%
Sécurité sociale	6 989	7 376	7 894	8 160	8 586	23%
Secteur privé	15 111	15 921	16 451	17 051	17 578	16%
Vieillesse (hors pensions)	17 779	17 879	18 124	18 333	18 470	4%
État et collectivités locales	7 939	8 069	8 314	8 365	8 505	7%
Sécurité sociale	4 652	4 793	4 794	4 695	4 606	-1%
Secteur privé	5 188	5 017	5 016	5 273	5 359	3%
Total	67 606	69 962	72 532	74 524	76 898	14%
État et collectivités locales	33 264	34 363	35 793	36 654	38 064	14%
Sécurité sociale	11 692	12 198	12 743	12 909	13 251	13%
Secteur privé	22 650	23 401	23 996	24 961	25 583	13%
Pour mémoire : total protection sociale	617 571	635 248	656 603	674 719	689 830	12%

Source : DREES, La protection sociale en France et en Europe (édition 2016)

Secteur privé : institutions sans but lucratif au service des ménages, régimes de la mutualité et de la prévoyance, autres régimes des sociétés financières et non financières.

Dans ce cadre général, la mission Solidarité retrace les masses budgétaires en jeu dans le budget de l'État relatives à ces différentes politiques. Les crédits budgétaires, de 19,1 Md€ en 2016, sont constitués de dépenses d'intervention à 92 % : il s'agit de dépenses rigides ou de dépenses « de guichet » qui sont versées lorsque le bénéficiaire répond à des conditions définies par des textes (allocation adultes handicapés ou prime d'activité par exemple). À celles-ci s'ajoutent d'importantes masses de dépenses fiscales : elles représentent 13,9 Md€ en 2015, soit 85 % des crédits budgétaires, selon les annexes à la loi de finances³.

Ces montants ne sont pas comparables à ceux du tableau précédent, dans la mesure où leur périmètre comprend toutes les natures de dépenses, y compris hors prestations sociales.

L'évolution pluriannuelle des dépenses de la mission Solidarité

La mission Solidarité connaît une augmentation structurelle de son niveau de dépenses, équivalent à celui des prestations de solidarité (+10% entre 2010 et 2014). Entre 2009 et 2015, le montant total des dépenses, y compris dépenses fiscales, a augmenté de 23,5 Md€ à 30,2 Md€ (+28 %). Ces montants, à périmètre courant, comportent certes des modifications de périmètre, mais la dynamique n'en est pas moins structurelle.

Tableau n° 2 : Évolution des crédits budgétaires et des dépenses fiscales de la mission Solidarité (en M€)

En M€	Prog.	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	09-16
Crédits budgétaires		11 464	12 593	12 354	12 783	13 423	14 323	16 275	19 076	66%
Inclusion sociale et protection des personnes	304	441	1 481	519	239	400	1 010	2 847	5 460	304%
Action en faveur des familles vulnérables	106	911	406	242	236	245	248			
Handicap et dépendance	157	9 036	9 488	10 068	10 807	11 247	11 530	11 912	12 116	34%
Égalité entre les femmes et les hommes	137	27	28	20	20	23	23	23	23	-15%
Conduite et soutien des politiques	214	1 049	1 190	1 505	1 481	1 507	1 512	1 493	1 478	41%
Dépenses fiscales		12 051	12 513	13 060	13 235	13 774	13 291	13 902	13 654	13%
Inclusion sociale et protection des personnes	304	0	7	7	8	10	5	4 974	4 897	-13%
Action en faveur des familles vulnérables	106	5 643	5 574	5 867	5 994	5 903	4 771			
Handicap et dépendance	157	6 408	6 932	7 186	7 233	7 861	8 515	8 928	8 757	37%
Total général		23 515	25 106	25 414	26 018	27 197	27 614	30 177	32 730	39%

Sources : PLR 2009-2016, PLF 2016 et 2017, et direction du budget

³ Ce montant présente des limites importantes de fiabilité – voir la partie 2.7.

L'augmentation perdue entre 2015 et 2016, le montant des crédits budgétaires exécutés atteignant 19,1 Md€ (+17,2% par rapport à 2015, dont 1,6 points à périmètre constant, le reste étant dû à des mesures de périmètre), et celui des dépenses totales 32,7 Md€ (+8,2%).

En l'absence de toute information au moment du PLF, il est impossible d'apprécier l'efficacité et l'efficience des dispositifs financés et de leur articulation. Dans le champ des politiques de solidarité, les crédits budgétaires et dépenses fiscales de l'État⁴, ainsi que les autres dispositifs financés par la Sécurité sociale et les collectivités locales sont ainsi juxtaposés sans justification étayée.

Les programmes et les principales dépenses de la mission Solidarité

La mission Solidarité comprend quatre programmes qui sont rattachés au seul ministère des affaires sociales. Ils sont gérés par deux responsables de programme :

- Trois programmes dépendent du directeur général de la cohésion sociale (DGCS) : le programme 304- *Inclusion sociale et protection des personnes*, le programme 157- *Handicap et dépendance* et le programme 137- *Égalité entre les hommes et les femmes* ;
- Le programme 124- *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, est géré par la directrice 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, et également de la mission Santé et de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

⁴ Sur l'articulation des dépenses fiscales avec les crédits budgétaires, voir partie 2.7.

Les dotations budgétaires de la mission sont de très inégale importance : le programme 157 est prépondérant, et représente à lui seul près des deux tiers des dépenses en 2016.

Tableau n° 3 : Poids des différents programmes au sein de la mission

Programme	Exécution 2016 (CP, en M€)	Poids au sein de la mission en %
304	5 460	29%
157	12 116	63%
137	23	0%
124	1 478	8%
Total	19 076	100%

Source : Chorus 2016

En définitive, le niveau de dépense de la mission et son évolution sont déterminés par un nombre restreint de dispositifs. Les quatre dispositifs les plus lourds budgétairement totalisent 83 % des crédits de la mission.

Tableau n° 4 : Poids des principales dépenses budgétaires financées par la mission Solidarité (CP, en M€)

En M€ (CP)	Prog.	Titre	Exécution 2016	%
Allocation adultes handicapés (AAH)	157	6	9 052	47%
Prime d'activité	304	6	4 113	22%
Dotation globale ESAT	157	6	1 469	8%
Aide au poste GRTH	157	6	1 256	7%
Masse salariale	124	2	724	4%
Protection juridique des majeurs	304	6	638	3%
FNSA	304	6	631	3%
Subvention aux ARS	124	3	563	3%
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	157	6	242	1%
Autres dépenses			389	2%
Total mission Solidarité			19 076	100%

Source : Cour des comptes.

1 L'EXÉCUTION DE LA DEPENSE

1.1 La programmation des crédits initiaux

Les crédits inscrits en loi de finances initiale 2016 pour la mission Solidarité sont d'un montant de 18 358 M€, soit 2 619 M€ de plus (+17 %) qu'en LFI 2015 (15 739 M€).

Cet écart peut être décomposé de la façon suivante :

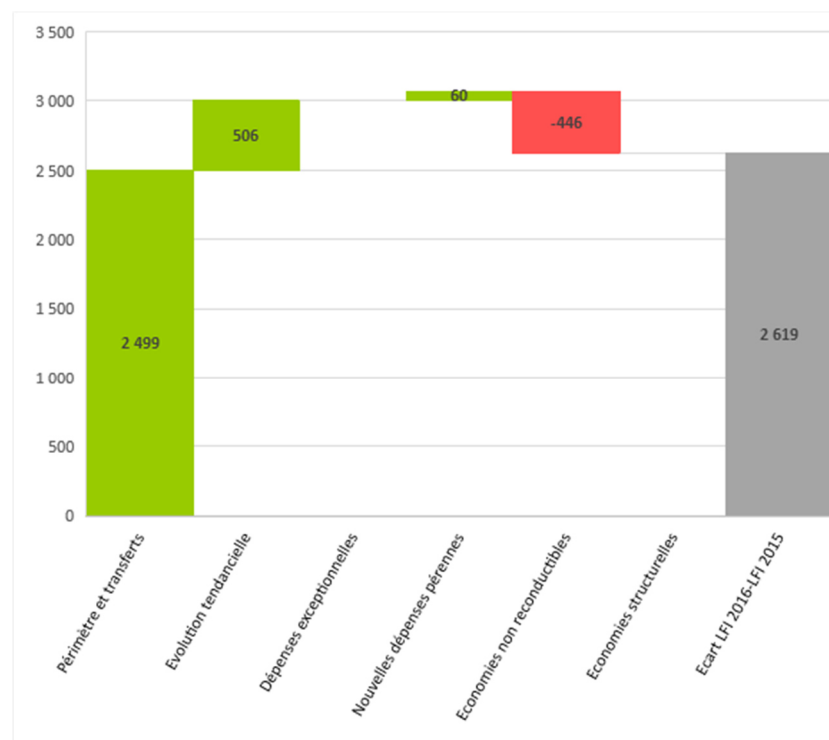
- Des modifications importantes du périmètre de la mission entre 2015 et 2016, pour 2 499 M€, portant essentiellement sur les dispositifs de lutte contre la pauvreté et de protection des personnes (programme 304) ;
- Une évolution tendancielle des dépenses à périmètre constant, pour 506 M€, provenant notamment des dispositifs de compensation du handicap (programme 157) ;
- La mise en place d'une prestation nouvelle de lutte contre la pauvreté (programme 304), pour 60 M€ ;
- Des sous-budgétisations, pour 446 M€, sur les dispositifs de lutte contre le handicap.

Tableau n° 5 : Synthèse de la budgétisation 2016 des crédits de la mission Solidarité (CP, en M€)

<i>En M€</i>	LFI 2015	Mesures périmètre	Tendanciel	Mesures nouvelles	Économies	LFI 2016
Titre 2	727		3			731
T2 hors CAS	522		2			525
CAS pensions	205		1			206
Hors titre 2	15 012	2 499	503	60	-446	17 627
Programme 304	2 631	2 494	-41	60		5 143
Programme 157	11 591		544		-446	11 690
Programme 137	25		2			28
Programme 124	764	5	-3			767
Total mission	15 739	2 499	506	60	-446	18 358

Source : Cour des comptes

Graphique n° 1 : Budgétisation initiale 2016 de la mission Solidarité (CP, en M€)



Source : Cour des comptes

1.1.1 Les transferts et changements de périmètre

La mission a connu d'importants changements de périmètre en LFI 2016. Le montant total affiché est de 2 559 M€. L'un des changements, pour 60 M€, ne remplissant pas les critères de qualification, les mesures de périmètre effectives, toutes entrantes, sont de 2 499 M€ :

- 2 104 M€ au titre de la mise en place de la prime d'activité (programme 304) : ce nouveau dispositif vise à soutenir l'activité et le pouvoir d'achat des travailleurs, notamment des plus jeunes. Il se substitue à deux dispositifs, simultanément supprimés : le RSA activité, porté par le programme 304 (2 018 M€ en 2015), et la prime pour l'emploi (PPE), dépense fiscale rattachée à la mission *Travail et*

emploi, dont le montant 2015 (2 104 M€) correspond à celui de la mesure de périmètre⁵ ;

- 390 M€ concernant la protection juridique des majeurs (programme 304) : la réforme du dispositif de protection juridique (tutelle et curatelle) inclut le transfert des moyens de la Sécurité sociale à l'État, qui porte désormais l'ensemble des crédits relatifs à ce dispositif à l'exception de ceux, très minoritaires, des départements ;
- 5 M€, sur le programme 124, au titre de la mise à la disposition d'agents contractuels à la direction générale de l'organisation des soins (DGOS), jusque-là financés par l'Assurance maladie.

Une dernière mesure prévue en LFI 2016, n'est pas retenue au titre des mesures de périmètre : il s'agit des 60 M€ prévus pour la mise en place de la nouvelle aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) des anciens migrants dans leur pays d'origine, créée par le décret n°2015-1239 du 6 octobre 2015 (programme 304). Cette aide, censée se substituer à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), aurait dû être financée par des économies de dépenses du fonds de solidarité vieillesse (FSV). Toutefois, aucune dépense n'a été constatée en 2016 pour ce dispositif. La mesure de périmètre initialement prévue ne peut donc être prise en compte, sauf à dé plafonner indûment de 60 M€ l'évolution de la norme de dépenses du programme 304.

D'importants changements de périmètre sont à nouveau prévus pour 2017 :

- Mesure de périmètre sortante de 1,5 Md€ (programme 304), concernant l'unification des modes de financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) et de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP), désormais intégralement financés par l'Assurance maladie via la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ;
- Mesure de périmètre entrante de 205 M€ (programme 304), au titre de la suppression du fonds national des solidarités actives (FNSA), financé jusqu'au 31 décembre 2016 par une dotation budgétaire du programme 304 et une fraction du produit de la contribution exceptionnelle de solidarité (15,2 %). Les missions du FNSA sont reprises par le budget de l'État ;

⁵ Du point de vue des dépenses fiscales, la suppression de la PPE n'a pas été comptabilisée de façon symétrique comme une mesure de périmètre : elle a été traitée, indument, comme une économie. Cf. sur ce point la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 relative aux dépenses fiscales.

- Mesure de périmètre entrante de 1,3 M€ (programme 124), pour la poursuite de la régularisation des mises à disposition à la DGOS.

1.1.2 L'évolution tendancielle des crédits à périmètre constant

L'évolution tendancielle des crédits correspond à l'augmentation ou à la baisse prévisible des coûts des dispositifs financés par la mission, en l'absence de toute réforme (économie ou mesure nouvelle).

À défaut de données précises transmises par le ministère des affaires sociales et le ministère chargé des finances, cette évolution est chiffrée à 506 M€, comme le solde entre :

- Le niveau des crédits en LFI 2016 (18 358 M€) ;
- Les crédits de LFI 2015 à périmètre 2016 (15 739 M€ + 2 499 M€), auxquels sont ajoutés les dépenses nouvelles (60 M€) et mesures d'économies identifiées (-446 M€).

Ce chiffre est donc à considérer avec précaution. Sous cette réserve, l'ordre de grandeur obtenu, 2,8 % de la LFI 2015 à périmètre 2016, représente une dynamique importante, qui s'explique essentiellement par celle de l'allocation adultes handicapés (AAH) et des autres prestations du champ du handicap (+544 M€ sur le programme 157).

1.1.3 Les mesures nouvelles et les économies

La Cour a recensé une dépense nouvelle principale et une économie :

- La mesure nouvelle, pérenne, concerne la mise en place de l'ARFS (60 M€ en LFI), qui ne constitue pas une mesure de périmètre comme mentionné plus haut ;
- La sous-budgétisation de l'AAH (cf. partie 2.3.3), qui peut être estimée à 446 M€ en 2016, constitue au stade de la LFI une mesure d'économie non reconductible.

1.1.4 La budgétisation des autorisations d'engagement

La programmation initiale de la mission est réalisée intégralement en AE=CP, à l'exception du fonctionnement des services et des affaires immobilières portés par le programme 124. Sur ces deux actions, les CP sont supérieurs aux AE pour un total de 10,3 M€, compte-tenu essentiellement des calendriers d'engagement et de décaissement des baux de location immobilière.

1.2 La gestion des crédits

Le tableau de la page suivante présente les dotations ouvertes en LFI, les ouvertures et annulations opérées dans les décrets d'avance et dans l'unique LFR de fin d'année, les mouvements règlementaires (transferts, virements) et l'exécution provisoire de 2016.

Tableau n° 6 : Synthèse de la gestion des crédits de la mission Solidarité

En €	Programme 304		Programme 157		Programme 137		Programme 124		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	5 143 182 243	5 143 182 243	11 689 547 816	11 689 547 816	27 631 060	27 631 060	1 487 313 778	1 497 633 356	18 347 674 897	18 357 994 475
LFR	369 280 029	369 256 989	423 785 246	423 785 246	0	0	0	0	793 065 275	793 042 235
Autres mouvements de crédits	-46 209 672	-45 733 957	-10 654 917	-9 193 470	-3 336 540	-3 336 540	-31 430 401	-11 897 887	-91 631 530	-70 161 854
Reports	1 535 328	2 011 043	2 661 917	4 123 364	728 365	779 946	633 526	1 773 467	5 559 136	8 687 820
Virements	0	0	0	0	0	0	450 000	450 000	450 000	450 000
Transferts	2 255 000	2 255 000	0	0	0	0	21 812 955	34 149 255	24 067 955	36 404 255
Décrets d'avance	-50 000 000	-50 000 000	-13 316 834	-13 316 834	-4 064 905	-4 116 486	-54 525 436	-48 469 163	-121 907 175	-115 902 483
Répartitions	0	0	0	0	0	0	198 554	198 554	198 554	198 554
FDC et attributions de produits	0	0	15 000 000	15 000 000	38 298	38 298	10 945 098	10 945 098	25 983 396	25 983 396
Total des crédits ouverts	5 466 252 600	5 466 705 275	12 117 678 145	12 119 139 592	24 332 818	24 332 818	1 466 828 475	1 496 680 567	19 075 092 038	19 106 858 252
Mise en réserve	0	0	0	0	0	357 364	5 519 496	5 590 680	5 519 496	5 948 044
Gel initial	410 950 431	410 950 431	933 790 704	933 790 704	2 156 613	2 156 613	24 557 263	25 382 830	1 371 455 011	1 372 280 578
Surgels	877 335	1 333 466	2 625 142	2 947 752	707 269	1 116 214	4 778 113	5 562 990	8 987 859	10 960 422
Dégels en gestion	-411 827 766	-412 283 897	-930 919 857	-931 242 467	0	0	0	0	-1 342 747 623	-1 343 526 364
Annulations de crédits gelés	0	0	-5 495 989	-5 495 989	-2 863 882	-2 915 463	-23 815 880	-25 355 140	-32 175 751	-33 766 592
Crédits disponibles	5 466 252 600	5 466 705 275	12 117 678 145	12 119 139 592	24 332 818	23 975 454	1 461 308 979	1 491 089 887	19 069 572 542	19 100 910 208
Crédits consommés	5 460 738 023	5 460 107 266	12 117 135 139	12 115 877 720	23 570 672	22 677 974	1 452 499 229	1 477 825 591	19 053 943 063	19 076 488 552

Source : Direction du budget ; retraitements Cour des comptes

1.2.1 Les mises en réserve

Graphique n° 2 : Utilisation de la réserve de précaution (CP)



Source : Cour des comptes

Le graphique ci-dessus illustre le fait que la mise en réserve des crédits de la mission Solidarité a été quasi-totalement dégelée en cours de gestion pour faire face aux dépenses.

Le total de la mise en réserve initiale s'élève à 1 371,5 M€ en AE et 1 372,3 M€ en CP⁶ soit globalement 7,5 % en AE et CP des crédits ouverts en LFI. Sur le programme 124, 3,6 M€ ont été mis en réserve en titre II (2,6 M€ sur le titre II hors Cas Pensions et 1 M€ pour le Cas Pensions).

La mise en réserve de précaution a été constituée conformément aux dispositions de la circulaire de la direction du budget soit 8 % des crédits HT2 et 0,5 % des crédits de titre II ouverts en LFI. Les programmes 304 et 157 ont bénéficié d'exonération partielle ou totale, notamment :

- Les crédits consacrés au dispositif « aide alimentaire » ;
- Les dépenses de frais de gestion de l'Agence de service des paiements (ASP) pour le versement de la garantie de revenus pour les travailleurs handicapés (GRTH) ;

⁶ Les réserves s'élevaient à 1,19 Md€ en AE/CP en gestion 2015.

- Les crédits destinés aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), dont le gel a été déporté sur la ligne relative à l'allocation aux adultes handicapés ;
- Les établissements spécialisés (Instituts nationaux pour jeunes aveugles et instituts nationaux pour jeunes sourds) qui ont fait l'objet comme les années précédentes d'un gel limité à 0,5 % au motif que les crédits abondant cette ligne permettent de rémunérer le personnel enseignant).

En cours de gestion, 9 M€ en AE et 11 M€ en CP ont fait l'objet d'un surgel, notamment les reports de crédits dès avril 2016.

Les crédits mis en réserve ont été dégelés à 98 %, progressivement en cours de gestion à partir de juin. Une partie du dégel de la réserve de précaution de la prime d'activité a été redéployée vers le FNSA (205 M€)⁷.

32,2 M€ en AE et 33,77 M€ en CP ont été annulés sur la réserve de précaution pour financer les trois décrets d'avance et la LFR de fin d'année.

En fin de gestion, le total des crédits restés en réserve s'élevait à 5,5 M€ en AE et 5,9 M€ principalement sur le programme 124, programme support.

*

Cette situation illustre le caractère artificiel d'une grande partie de la réserve de précaution, constituée sur des dépenses de guichet qui sont elles-mêmes partiellement sous-budgétées (cf. partie 2.3.3 sur l'allocation adultes handicapés).

1.2.2 Des mouvements par voie législative et réglementaire limités

1.2.2.1 Des reports faibles

Les reports d'AE et CP de 2015 et 2016 sont plus faibles que ceux de 2014 sur 2015, respectivement 5,6 M€ en AE (12,3 M€ de 2014 sur 2015) et 8,7 M€ (18,1 M€ de 2014 sur 2015). Ils représentent en CP moins de 0,05 % de la LFI 2016. La moitié d'entre eux sont concentrés sur le programme 157 (2,7 M€ en AE et 4,1 M€ en CP).

⁷ Bien que la réserve ne soit pas affectée aux dispositifs, ce « redéploiement » peut sembler artificiel compte tenu de la sous-budgétisation constatée de la prime d'activité (cf. partie 2.3.1). Il a permis de n'afficher qu'un seul motif d'ouverture en LFR, sur ce dernier dispositif.

1.2.2.2 Des rattachements de fonds de concours et d'attribution de produits très limités

26 M€ en AE/CP ont été rattachés à la mission Solidarité en cours de gestion 2016 :

- 15 M€ en AE/CP sur le programme 157 – *Handicap et dépendance* abondé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dont 10 M€ pour le financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et 5 M€ pour les fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH). En 2017, les dépenses relatives aux MDPH ont été transférées à la CNSA et ne feront donc plus l'objet d'un fonds de concours ;
- 10,9 M€ d'AE/CP sur le programme 124 dont 8,7 M€ dans le cadre du plan d'investissement d'avenir (PIA) – cf. partie 2.6.

1.2.2.3 Des ouvertures de crédits importantes en valeur absolue dans le schéma de fin de gestion

La mission Solidarité a bénéficié cette année encore d'importantes ouvertures de crédits en valeur absolue en fin de gestion : 793,1 M€ en AE/CP soit 4,3 % des crédits inscrits en LFI.

Ainsi, ont été ouverts 423,8 M€ sur le programme 157 au titre des besoins de financement de l'allocation adultes handicapés (AAH) dont le calibrage en début d'exercice s'est avéré insuffisant (ouverture de 313,7 M€ en AE/CP en 2015, 43,3 M€ en 2014) et 369,3 M€ sur le programme 304 pour faire face à la montée en puissance plus rapide que prévue de la prime d'activité et à son élargissement à de nouveaux bénéficiaires en cours de gestion.

1.2.2.4 Les trois décrets d'avance

La mission Solidarité n'est concernée par les trois décrets d'avance qu'au titre des annulations : au total 121,9 M€ d'AE et 115,9 M€ en CP.

Tous les programmes sont concernés mais elles portent principalement sur le programme 124 (54,5 M€ en AE et 48,5 M€ en CP) et tout particulièrement sur les ARS (23,1 M€ en AE/CP soit 47,7 % du total des CP annulés sur le programme).

De plus, 50 M€ ont été annulés sur le programme 304 sur le dispositif d'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS), qui n'a pas atteint pour sa première année de mise en œuvre son rythme initialement prévu.

1.2.3 Les transferts et virements en gestion

L'unique virement rattaché à la mission Solidarité concerne le programme 124, pour un montant de 0,45 M€ en AE/CP en provenance du programme 204 – *Prévention, sécurité sanitaire et offres de soins* de la mission Santé.

Le montant total des transferts s'élève à 24,1 M€ en AE et 36,4 M€ en CP. Ceux-ci concernent principalement le programme 124 à l'exception du transfert de 2,25 M€ en AE/CP sur le programme 304⁸.

Le transfert⁹ le plus important, s'est élevé à 25 M€ d'AE et 37,3 M€ de CP (28 M€ en AE et 38,3 M€ en gestion 2015) en provenance du programme 155 – *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission Travail et emploi. Depuis la réorganisation des administrations centrales des trois ministères sociaux fin 2013, est pris, chaque année, en gestion, un arrêté de transfert du programme 155 vers le programme 124 visant à couvrir les dépenses de fonctionnement courant, d'immobilier, de bureautique, d'infrastructures informatiques, ainsi que les projets et maintenance applicative destinés aux directions supports. De plus, le ministère a procédé au transfert de 5,8 M€ en AE/CP vers le programme 333- *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* pour les moyens de fonctionnement des Directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS). Dans la LFI 2017, ces crédits ont été intégrés en base.

En titre II, quatre transferts viennent modifier le montant des crédits disponibles sur le programme 124 soit un total net de +2,2 M€. Parmi ces transferts, le plus important en montant est celui de 2 M€ en provenance du programme 147 – *Politique de la ville* au titre du remboursement par le ministère chargé de la ville des agents mis à disposition pour la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.

Deux arrêtés de répartition de novembre (+0,2 M€ en AE/CP du programme 551- *Provision relative aux rémunérations publiques*) ont été opérés au titre du remboursement des mesures d'accompagnement

⁸ Ce dernier transfert est la contraction d'un transfert entrant de +2,5 M€ en provenance du programme 182- *Protection judiciaire de la jeunesse* de la mission Justice pour le financement du dispositif pour les mineurs isolés étrangers, et d'un transfert sortant de -0,24 M€ des crédits relatifs à l'économie sociale et solidaire, ne relevant plus du programme 304, vers le programme 134 – *Développement des entreprises et tourisme* de la mission Économie.

⁹ Décret n° 2016-352 du 24 mars 2016

indemnitaire des réorganisations de service liées à la nouvelle organisation territoriale de l'État.

Deux mouvements de fongibilité ont été réalisés au cours de la gestion 2016 :

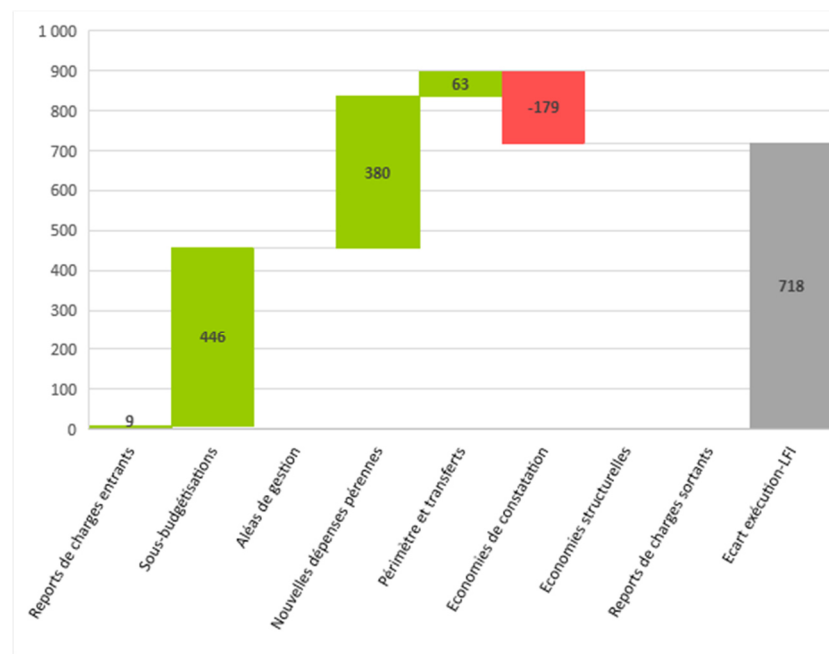
- l'un de 10 M€, des crédits de l'action 11 « Prime d'activité et autres dispositifs » au profit de l'action 14 « Aide alimentaire » afin de mettre en œuvre la décision prise concernant le financement de FranceAgriMer à l'issue d'une réunion interministérielle tenue le 6 juin 2016 ;
- un autre mouvement de fongibilité asymétrique des crédits de titre 2 vers le titre 3 à hauteur de 0,59 M€ au titre du remboursement à l'ASP de la rémunération qu'elle a continué à verser à sept de ses agents mis à disposition auprès du ministère des affaires sociales après leur titularisation dans un corps de fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture.

1.2.4 Crédits initiaux et crédits consommés

Les crédits consommés en 2016 pour la mission Solidarité sont d'un montant de 19 076 M€, soit 718 M€ de plus (3,9 %) qu'en LFI (18 358 M€).

L'écart entre crédits initiaux et exécution s'explique par les facteurs suivants :

- Les dépenses relatives à l'allocation adultes handicapés ont été sous-budgétées en LFI, conduisant à un dérapage de 446 M€ ;
- Pour sa première année de mise en œuvre, la prime d'activité a été exécutée à un niveau supérieur à la prévision de LFI. Par ailleurs, le RSA-activité, dispositif auquel elle se substitue, a continué à générer des dépenses en début d'année 2016. Au total, ces deux effets représentent 380 M€ de dépenses nouvelles ;
- Des transferts et fonds concours reçus pour 63 M€ ;
- Des économies constatées, pour 179 M€, correspondant notamment aux annulations en décret d'avance (116 M€).

Graphique n° 3 : Facteurs explicatifs de l'exécution (en M€)

Source : Cour des comptes

1.3 L'évolution de la dépense

1.3.1 D'exécution à exécution

Le tableau ci-dessous montre qu'à périmètre courant, le total des CP consommés progresse de 2 826 M€ entre 2015 et 2016 (+17,4 %). La consommation des crédits est en baisse sur les programmes 137 et 124 et en forte hausse sur le programme 304 en raison de la mise en place de la prime d'activité.

À périmètre constant, en retraitant les programmes 304 et 214 en 2015 et en excluant les fonds de concours et attribution de produits en 2015 et 2016 sur l'ensemble des programmes, l'augmentation des crédits consommés est de 307 M€ (+1,6 %).

Tableau n° 7 : Comparaison exécution 2016/exécution 2015 (CP, M€)

En M€ (CP)	Périmètre courant		Evol. 2016/2015	Périmètre constant		Evol. 2016/2015
	Exécution 2015	Exécution 2016	en %	Exécution 2015 ¹⁰	Exécution 2016	en %
Programme 304	2 834,47	5 460,11	92,6%	5 342,97	5 460,11	2,2%
Programme 157	11 909,97	12 115,88	1,7%	11 894,95	12 100,88	1,7%
Programme 137	23,43	22,68	-3,2%	23,41	22,64	-3,3%
Programme 124	1 482,16	1 477,83	-0,3%	1 482,18	1 467,28	-1,1%
Total	16 250,03	19 076,49	17,4%	18 743,52	19 050,91	1,6%

Source : Cour des comptes

1.3.2 Le non-respect de la trajectoire définie en LPFP

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 définit une norme pluriannuelle d'évolution des dépenses de l'État sur les années 2015 à 2017 et la décline par mission. Pour la mission Solidarité, cette trajectoire est croissante de 0,26 Md€ entre 2015 et 2016 (périmètre constant, hors CAS pensions).

Tableau n° 8 : Trajectoire définie par la LPFP 2014-2019

En Md€	LFI 2014 format 2015	2015	2016	2017
Norme LPFP 2014-2019 mission Solidarité	15,38	15,53	15,79	15,98

Source : LPFP 2014-2019

Compte tenu des changements de périmètre intervenus depuis lors, la norme LPFP en format 2016 est de 18,29 Md€. La budgétisation initiale de la mission Solidarité, de 18,15 Md€ hors CAS pensions, prévoit donc de respecter la trajectoire pluriannuelle, avec un écart favorable de 0,14 Md€.

¹⁰ Pour le périmètre, le programme 304 a été revu en exécution 2015 en raison des importants changements de périmètre intervenus sur celui-ci : ajout des dépenses effectuées par la sécurité sociale au titre de la protection juridique des majeurs (+379,5 M€) et des dépenses fiscales liées à la prime pour l'emploi (dernière estimation 2016 figurant au PAP 2017 du programme 102- *Accès et retour à l'emploi* de la mission Travail et emploi soit 2 129 M€). Il n'a pas été tenu compte de la création de l'ARFS pour laquelle aucune dépense n'a eu lieu en 2016. En exécution 2015, 3,2 M€ ont été ajoutés sur le programme 124 afin de tenir compte de la mesure de périmètre intervenue en 2016 (agents contractuels mis à disposition de la DGOS).

Tableau n° 9 : Comparaison LPFP – LFI 2016

<i>En CP (Md€)</i>	2016
Norme LPFP (a)	15,79
Périmètre et transferts (b)	2,50
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	18,29
LFI 2016 (c)	18,36
Contribution de la mission au CAS pensions (d)	0,21
LFI 2016 hors CAS pensions (II=c-d)	18,15
Écart LFI-LPFP (III=I-II)	0,14

Source : Cour des comptes

Le respect de la norme LPFP affiché en LFI a cependant été obtenu au prix des sous-budgétisations identifiées sur le dispositif AAH (446 M€). Ainsi, en prenant en compte l'ensemble des facteurs d'exécution des crédits (sous-budgétisation de l'AAH, dépenses pérennes supplémentaires pour la prime d'activité, économies de constatation), le niveau d'exécution est de 18,85 Md€ hors CAS pensions et fonds de concours, soit un dérapage de 0,56 Md€ (3,1 %) par rapport à la norme LPFP.

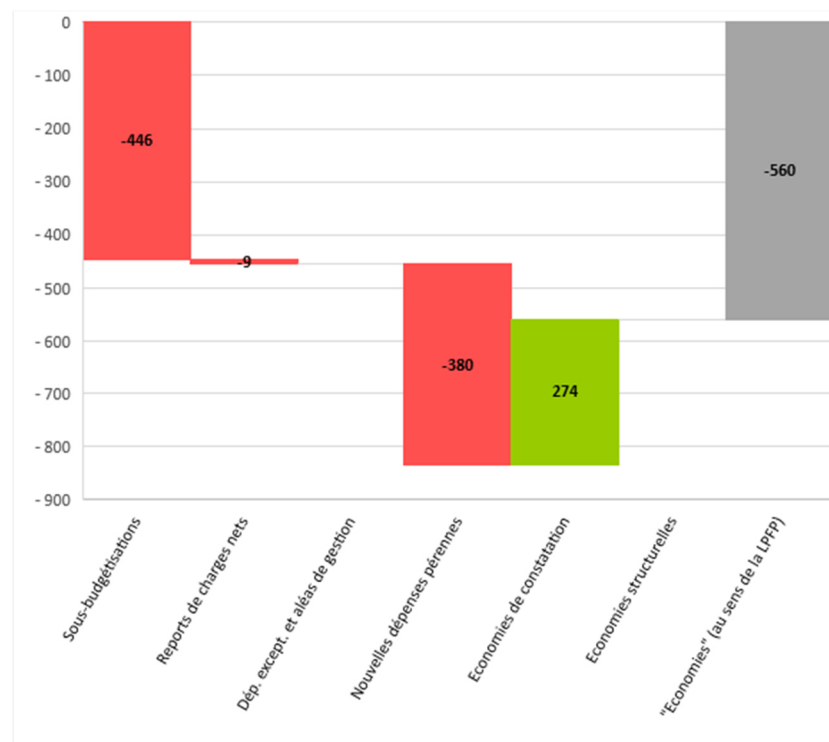
Tableau n° 10 : Comparaison LPFP – Exécution 2016

<i>En CP (Md€)</i>	2016
Norme LPFP (a)	15,79
Périmètre et transferts (b)	2,50
Norme LPFP format 2016 (I=a+b)	18,29
Exécution 2016 (c)	19,08
Fonds de concours et attribution de produits (d)	0,03
Contribution de la mission au CAS pensions (e)	0,20
Exécution 2016 hors fonds de concours et pensions (II=c-d-e)	18,85
Écart Exécution-LPFP (III=I-II)	-0,56

Source : Cour des comptes

Ce dérapage se compose de 446 M€ de sous-budgétisation de l'AAH, de 380 M€ de dépenses supplémentaires de prime d'activité, auxquelles il faut retrancher des économies de constatation pour 274 M€¹¹.

¹¹ Il s'agit des économies de constatation au format LPFP, c'est-à-dire les économies de constatation en exécution vues plus haut (179 M€), recalculées au périmètre LPFP (-42 M€), auxquelles sont ajoutées les économies prévues en LFI par rapport à la norme LPFP (140 M€).

Graphique n° 4 : Économies au sens de la LPFP

Source : Cour des comptes

1.4 La soutenabilité à court et moyen terme

1.4.1 La soutenabilité à court terme : une forte augmentation des charges à payer

En raison de la structure même des dépenses de la mission, constituées à plus de 92 % de crédits d'intervention, les reports sont peu importants au regard des dépenses de l'année 2016 (0,05% des CP consommés) et concentrés sur le programme 124. Le tableau ci-dessous précise les montants des charges à payer constatées au 31 décembre pour les années 2015 et 2016. Celles-ci atteignent près de 2 Md€ à fin 2016.

**Tableau n° 11 : Charges à payer des programmes de la mission
Solidarité (en €, au 31 décembre 2016)**

<i>En €</i>	2015	2016	Évolution 2015-2016
Programme 304	318 853 110	927 849 251	191,0%
Programme 157	1 001 296 706	1 031 939 118	3,1%
Programme 137	18 376	634 238	ns
Programme 124	12 329 912	14 633 166	18,7%
Total mission Solidarité	1 332 498 103	1 975 055 774	48,2%

Source : CBCM des ministères sociaux et Cour des comptes

L'augmentation globale des charges à payer entre 2015 et 2016 est de 643 M€ (+48,2 %) ; elle est principalement concentrée sur le programme 304 (+609 M€, soit +191 %). Cette évolution majeure est due à la mise en place de la prime d'activité, dont le versement s'effectue non en fin de mois, mais au début du mois suivant. Le mois de décembre 2016, versé en janvier 2017, est ainsi comptabilisé en charges à payer.

Le choix de ce calendrier de décaissement a donc conduit à minorer les dépenses exécutées en 2016, au prix d'une augmentation *a priori* pérenne des charges à payer. A dispositifs constants, aucun nouveau ressaut de charges à payer ne devrait être enregistré à l'avenir.

1.4.2 La soutenabilité à moyen terme : les restes à payer et la soutenabilité budgétaire au-delà de 2017

1.4.2.1 Des restes à payer en baisse

**Tableau n° 12 : Restes à payer sur les programmes de la mission
Solidarité (en M€)**

<i>En M€</i>	Restes à payer au 31 décembre (en M€)	
	2015	2016
Programme 304	0,8	1,2
Programme 157	1,8	3,1
Programme 137	0,1	1,0
Programme 124	211,7	185,6
Total mission	214,5	190,9

Source : PLR 2016

Selon le CBCM, le total des restes à payer à fin 2016 s'élève à 190,9 M€ soit une diminution de 11 % par rapport à 2015. 97,2 % de ces restes à payer 2016 sont rattachés au programme 124. 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.

Sur le programme 124, les engagements restant à couvrir concernent les sommes dues au titre principalement des dépenses de loyers et des marchés de prestations pluriannuelles (notamment informatique, gardiennage, maintenance). Il faut rappeler que depuis 2014 près de 150 M€ d'AE ont été engagées pour les échéances de baux : 119 M€ en 2014 (dont 113 M€ pour les baux de l'administration centrale pour les sites de l'avenue de France, les locaux de l'immeuble Mirabeau pour le secteur travail et les locaux de l'immeuble Sud-Pont à Montparnasse ainsi que 5,65 M€ pour les baux des services de l'outre-mer). En 2015, 22 M€ ont été engagés sur trois ans pour le bail du site de l'avenue de France et en 2016 6,2 M€ pour le bail du site du Mirabeau à Paris également sur trois ans. 1,5 M€ concernent également les personnels contractuels mis à disposition de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) budgétés en titre III.

1.4.2.2 Des incertitudes pèsent sur les dépenses relatives à la prime d'activité et à l'allocation adultes handicapés

Sur le programme 304, la dépense de prime d'activité pour 2017 est estimée à 4,34 Md€, soit environ 400 M€ de plus qu'en 2016. Ce montant est insuffisant au regard :

- De la dépense 2016 (4,1 Md€ pour 11 mois), à laquelle il faut ajouter le douzième mois pour obtenir une année pleine. Ce douzième mois peut être estimé dans une fourchette allant de 0,4 Md€ (1/11^e de la dépense 2016) à 0,6 Md€ (montant de l'augmentation des charges à payer sur le programme 304). La dépense 2016 en année pleine est donc comprise entre 4,5 et 4,7 Md€, soit 150 à 350 M€ de plus que le montant prévu pour 2017 ;
- des incertitudes qui pèsent sur le rythme d'évolution du dispositif. Aujourd'hui, ni le ministère ni la direction du budget, ne sont en mesure d'indiquer si le nouveau dispositif a touché tous ses bénéficiaires éventuels, ni si la dynamique de dépenses va se poursuivre. L'analyse de deux exercices sera nécessaire pour connaître l'évolution de la dépense.

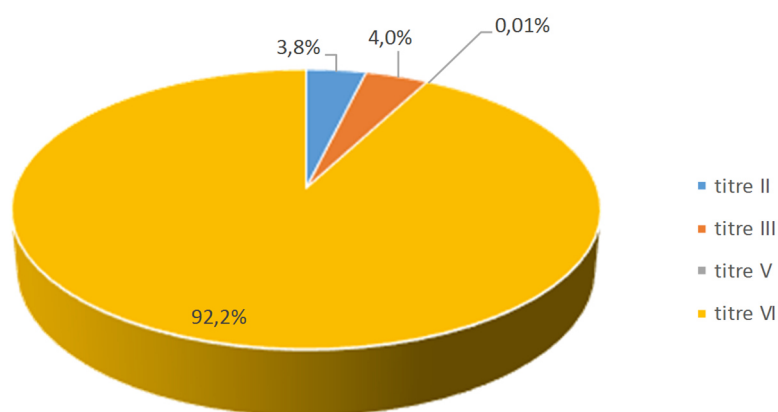
Quant au programme 157, la principale incertitude concerne la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). En effet, depuis 2008, les crédits inscrits en LFI sont systématiquement inférieurs aux dépenses constatés. Chaque année, cet écart est comblé en

gestion par une ouverture de crédits en LFR. Celle-ci a atteint son maximum en 2016 avec une ouverture de 424 M€, du même ordre de grandeur que la sous-budgétisation de 446 M€ prévue en LFI. Le montant prévu en LFI 2017 est de 9 052 M€, soit le niveau de la dépense 2016 : compte tenu de la dynamique du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation annuelle de l'allocation, de nouveaux dépassements sont à prévoir.

2 LES GRANDES COMPOSANTES DE LA DEPENSE

Les crédits de la mission sont essentiellement des crédits d'intervention comme le montre le graphique ci-dessous :

Graphique n° 5 : Répartition des crédits consommés par titre (2016)



Source : Cour des comptes

92,2 % des crédits consommés en 2016 sont des crédits de titre VI, soit 17,6 Md€ dont 68,8 % relèvent du programme 157-*Handicap et dépendance*.

2.1 Les emplois et les dépenses de personnel

2.1.1 Un plafond d'emplois pleinement respecté

Tableau n° 13 : Le plafond d'emplois 2014-2016

en ETPT	2014	2015	2016	Évolution 2016/2015
Plafond d'emplois (LFI)	10 558	10 305	10 229	-76
Transferts prévus en gestion	61	34	35	1
Exécution du plafond d'emplois	10 570	10 326	10 137	-189
Écart entre plafond + transferts / exécution	-49	-13	-127	-114

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

La consommation du plafond d'emplois en 2015 s'élève à 10 326 ETPT pour un plafond d'emploi autorisé, après transfert en gestion de 34 emplois de délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville (décret 2015-1596), à 10 339 ETPT, soit un solde positif de + 13 ETPT.

Le plafond d'emplois voté en LFI 2016 est fixé à 10 229 ETPT¹², soit 76 ETPT de moins qu'en 2015. Il a été actualisé à 10 263 ETPT après prise en compte notamment du transfert attendu en gestion de 34 ETPT des délégués du préfet¹³ (décret 2016-1653). Le niveau de réalisation 2016 est de 10 137 ETPT (-189 ETPT par rapport à 2015), soit une sous-consommation du plafond de 127 ETPT.

2.1.2 Un schéma d'emplois non respecté

Tableau n° 14 : Le schéma d'emplois 2014-2016

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Écart exécution 2016/LFI
Sorties totales	990	1 079	998	1 117	119
<i>dont sorties pour retraite</i>	<i>358</i>	<i>344</i>	<i>298</i>	<i>388</i>	<i>90</i>
Entrées	771	867	848	990	142
Variation des ETP (entrées-sorties totales)	-219	-212	-150	-127	+23

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

En 2015, le ministère chargé des affaires sociales a réalisé un schéma d'emplois de -212 ETP (prévision de -150 ETP). L'écart est justifié par le décalage sur 2016 du recrutement des inspecteurs de l'action sanitaire et sociale (IASS), dans le cadre de la réorganisation de leur scolarité à l'École des hautes études de santé publique (EHESP).

En 2016, le schéma d'emplois prévu s'établit à -150 ETP. Il est le résultat du solde de 998 sorties (dont 298 départs à la retraite) et de 848 entrées.

¹² Entre le PLF 2016 et la LFI 2016, les ETPT ont été augmentés de 23 afin de permettre au ministère des affaires sociales de recruter directement 22 agents de la fonction publique hospitalière en poste à la Direction générale de l'offre de soins (DGOS) dont le contrat se termine en 2016.

¹³ Il faut ajouter à ces délégués du préfet le transfert de 2 ETPT en provenance de la mission Économie afin de renforcer les moyens dédiés au CEPS (Comité économique des produits de santé) et un transfert sortant vers les services du 1^{er} ministre au titre de la contribution du ministère aux plates-formes régionales des achats de l'État.

Le niveau de réalisation du schéma d'emploi se situe 23 ETP au-dessus du mandat de LFI. Ce dépassement a été opéré avec l'accord du ministère chargé des finances, à hauteur de 21 ETP, pour la constitution des cabinets de la ministre de la famille, de l'enfance et des droits des femmes et de la secrétaire d'État chargée de la ville suite au remaniement ministériel de février 2016.

Ce non-respect du schéma d'emplois n'est pas satisfaisant pour plusieurs raisons :

- L'élément imprévisible que constitue le recrutement de cabinets supplémentaires s'est déroulé en tout début d'année, laissant ouverte la possibilité d'une éventuelle absorption en gestion pour respecter le schéma voté par le Parlement ;
- de fait, le ministère a bénéficié au cours de l'année d'un nombre de sorties plus important que prévu, 1 117 ETP contre 998 ETP (soit +119 sorties), ce qui donnait la possibilité d'absorber plus de cinq fois les ETP nécessaires à la constitution des cabinets ;
- en termes d'entrées, le recrutement d'IASS prévu en 2015 à hauteur de 64 ETP et reporté sur 2016 s'est finalement limité à 29 ETP, constituant un nouvel effet d'aubaine.

Même si le ministère des affaires sociales précise que les sorties sont intervenues majoritairement en fin d'année et que le nombre de réintégrations de droit est plus important que prévu (126 ETP constatés contre 64 prévus en LFI), force est de constater que la constitution des cabinets était réalisable en gestion.

2.1.3 Des dépenses de personnel maîtrisées

Le tableau ci-dessous récapitule les crédits de titre II inscrits en loi de finances et les crédits consommés pour les années 2015 et 2016.

**Tableau n° 15 : Évolution des dépenses de personnel 2015-2016
(en M€, AE=CP)**

En M€ (AE=CP)	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Exé. 2016 / exé. 2015
Total titre II	727,38	725,05	730,81	723,59	-0,2%
dont crédits hors CAS Pensions	522,47	519,98	524,78	522,44	0,5%
dont crédits CAS Pensions	204,91	205,07	206,03	201,16	-1,9%

Source : Cour des comptes

Les dépenses relatives au personnel au titre de l'année 2016 s'élèvent à 723,6 M€ dont 201,2 M€ au titre du CAS Pensions et 522,4 M€

hors CAS Pensions (en 2015 ces dépenses atteignaient 725 M€ dont 520 M€ au titre des crédits hors CAS Pensions et 205 M€ au titre des crédits relatifs au CAS Pensions). Globalement, les dépenses du titre II ont diminué de 0,2 % entre 2015 et 2016.

Les éléments relatifs à la décomposition de l'évolution de la masse salariale pour 2016 transmis par le ministère des affaires sociales sont détaillés dans le tableau ci-dessous :

Tableau n° 16 : Principaux facteurs d'évolution de la masse salariale hors CAS Pensions (M€)

En M€ (CP)	2015	2016
Solde exécution année n-1 retraitée	521,8	516,9
Impact du schéma d'emploi	-7	-9,6
Extension année pleine schéma d'emploi n-1	-3	-4,7
Schéma d'emploi n	-4,1	-4,9
Mesures catégorielles	1,5	0,5
Mesures générales	0,7	1,5
Rebasage de la GIPA	0,7	0,3
Variation du point fonction publique	0	1,2
GVT solde	2,2	2,7
GVT positif	8,8	7,9
GVT négatif	-6,6	-5,3
Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA	8,4	6,4
Indemnisation des jours CET	3,9	4,1
Autres	4,5	2,3
Autres variations des dépenses de personnel	-7,6	3,9
Prestations sociales et allocations diverses	-0,3	0
Autres	-7,3	4
Total	520	522,4

Source : PLR 2015 et 2016 et Secrétariat général du ministère des affaires sociales (DFAS)

L'évolution de la consommation des crédits de titre II hors CAS Pensions constatée entre 2015 et 2016 s'explique notamment par l'impact du schéma d'emploi, l'écart de GVT solde, l'augmentation de la valeur du point de la fonction publique (+ 0,6 % au 1^{er} juillet 2016) et à la mise en place de la nouvelle indemnité spéciale versées aux conseillers techniques et sportifs (2,65 M€ sur la ligne « autres » de « autres variations des dépenses de personnel »).

Aucun mouvement entre les crédits du CAS Pensions et les crédits hors CAS Pensions n'a eu lieu en gestion 2016.

Les taux de contribution au CAS Pensions sont fixés à 74,6 % pour les personnels civils (y compris l'allocation temporaire d'invalidité) et 126,07 % pour les militaires, taux identiques à ceux de la circulaire de la direction du budget du 09/04/2015.

Le remboursement à l'agence de services et de paiement (ASP) de la rémunération qu'elle a continué à verser pour sept de ses agents mis à disposition auprès du ministère des affaires sociales, après leur titularisation dans un corps de fonctionnaires du ministère chargé de l'agriculture, a fait l'objet d'un mouvement de fongibilité asymétrique des crédits du titre II vers des crédits du titre III à hauteur de 0,59 M€.

En 2016, les crédits de titre II intègrent des transferts entrants à hauteur de 2,2 M€ et des transferts sortants pour 0,04 M€.

2.2 Les dépenses de fonctionnement de l'État

Tableau n° 17 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la mission (en M€ en AE/CP)

	LFI 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Exéc. 2016	Exéc. 15-16
AE	162,27	180,79	151,99	154,61	-14%
CP	158,17	193,01	167,03	179,16	-7%

Source : Cour des comptes

LFI 2016 (AE) reconstituée à partir du PAP 2016 des quatre programmes.

En 2016, les AE et CP exécutés s'élèvent respectivement à 154,6 M€ et 179,2 M€. L'écart AE/CP s'explique essentiellement par les crédits liés aux baux de location immobilière, la budgétisation de ces derniers nécessitant des AE sur la durée ferme du bail.

L'écart de plus de 10 M€ en CP entre les crédits inscrits en LFI et les dépenses constatées est dû à des transferts entrants et sortants dont les plus importants sont :

a) Un transfert entrant de 25 M€ d'AE et 37,3 M€ de CP en provenance du programme 155 – *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission Emploi et travail – soit près de 27 % des CP inscrits en LFI hors titre II sur le programme 155 (et près de 20 % des AE). Ainsi, depuis fin 2013, la réorganisation des administrations centrales support des ministères chargés du travail, de la

santé et des affaires sociales¹⁴ a eu pour conséquence la mutualisation des moyens qui se traduit, en gestion, depuis 2014, par le transfert du programme 155 vers le programme 124 de crédits finançant des moyens logistiques de l'administration centrale et de la partie mutualisée des dépenses informatiques. Ce transfert vise à couvrir l'ensemble des dépenses de fonctionnement courant, des dépenses immobilières, dépenses de bureautique, d'infrastructures informatiques et projets et maintenance applicative destinés aux directions support d'administration centrale des trois ministères du champ social.

La mutualisation des moyens pourrait être renforcée par la fusion des programmes 124 et 155, ou au minimum de leurs crédits de fonctionnement. En effet, le cloisonnement des crédits (notamment les frais de justice, contentieux, formation, action sociale, mises à disposition...) ne facilite pas la gestion et n'est pas cohérente avec la décision de créer un secrétariat général unique des ministères chargés des affaires sociales. On peut par ailleurs noter que le programme 124 regroupe les crédits support de la mission Santé – qui ne comporte donc aucun programme support. Cette solution a été refusée jusqu'à présent par le cabinet du ministère chargé du travail.

b) Un transfert sortant de 5,8 M€ en AE/CP à destination du programme 333 – *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*, consécutif à la décision de regrouper dès le 1^{er} janvier 2016¹⁵ les directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) et des directions départementales de la cohésion sociale (DDCS). En 2016, les crédits de fonctionnement courant et de formation transverses des directions de métropole ont ainsi été regroupés et exécutés sur le programme 333. Ce regroupement a été consolidé en base dans la LFI 2017). La mise en œuvre de la réforme territoriale a engendré des surcoûts dans l'immédiat, mais le ministère en attend des économies à partir de 2017, notamment du fait de la mutualisation de services et des mesures de rationalisation des équipes support (mise en place de secrétariats généraux communs).

¹⁴ La Direction de l'administration générale et de la modernisation des services (DAGEMO) a été remplacée par trois directions spécialisées : la direction des finances, des achats et des services (DFAS), la direction des ressources humaines (DRH) et la direction des systèmes d'information (DSI).

¹⁵ Compte-tenu des spécificités régionales, seules 8 directions régionales et départementales ont été constituées en 2016 à côté de 5 directions régionales de la jeunesse, du sport et de la vie associative en métropole et 5 directions de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale en outre-mer.

Les dépenses de fonctionnement sont passées de 193 M€ en 2015 à 179,2 M€ en 2016, soit une baisse de 13,8 M€ (7,2%).

98,4 % des dépenses de fonctionnement sont portées par le programme 124. Celles-ci diminuent de -14,4 % en AE et -6,1 % en CP entre 2015 et 2016 comme le montre le tableau ci-dessous. Le seul poste dont les dépenses progressent est le poste « autres dépenses de personnel », qui porte les dépenses liées au remboursement des personnels mis à disposition par d'autres organismes. Cette augmentation s'explique par une mesure de périmètre de 5 M€ en AE/CP entre la sécurité sociale et l'État, permettant à ce dernier de rembourser les agents de la fonction publique hospitalière mis à disposition de la direction générale de l'offre de soins (DGOS), auparavant remboursés par des crédits de l'assurance maladie.

**Tableau n° 18 : Exécution des dépenses de fonctionnement
(catégorie 31) sur le programme support de la mission**

En M€	Exécution 2015		Exécution 2016		Évolution %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement des services	20,0	20,6	17,4	18,5	-13%	-10%
Systèmes d'information	45,2	51,9	45,6	43,3	1%	-17%
Affaires immobilières	75,9	81,3	48,7	79,0	-36%	-3%
Certification des formations ¹⁶	1,8	1,8	0,0	0,0	-100%	-100%
Communication	5,2	5,0	5,0	5,0	-5%	0%
Affaires europ. et internationales	0,4	0,5	0,4	0,4	-4%	-21%
Statistiques, études et recherche	8,4	7,4	7,8	6,8	-6%	-9%
Autres dépenses de personnel	20,2	19,2	26,7	23,3	32%	21%
Total	177,1	187,9	151,6	176,3	-14%	-6%

Source : Farandole et retraitement Cour des comptes

Pour interpréter ces chiffres en termes d'économies, il est nécessaire de les corriger des principales évolutions suivantes :

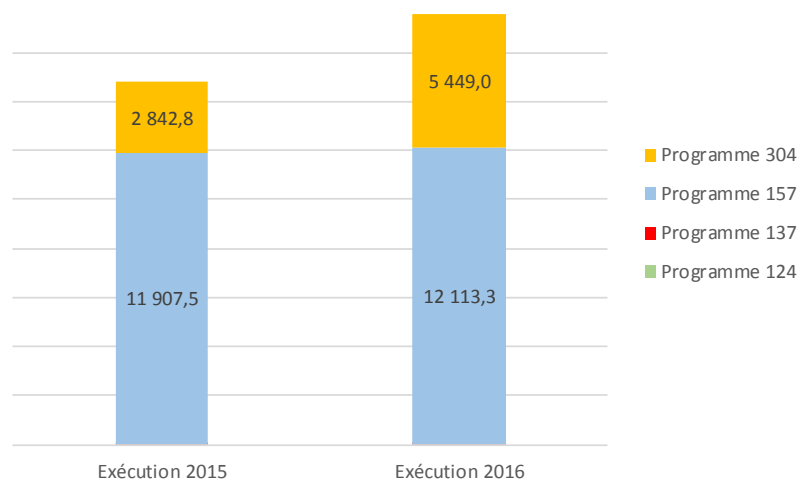
- Le transfert sortant de 5,8 M€ à destination du programme 333 n'existait pas en 2015 ; il correspond à un changement de périmètre, intégré dès la LFI en 2017 ;
- Le transfert des crédits de certification des formations aux programmes 304 et 204 (1,8 M€ en exécution 2015) ;
- Le transfert entrant en provenance du programme 155 a baissé d'1 M€ en CP entre 2015 et 2016.

¹⁶ Les crédits de l'action 13 ont été transférés au programme 304 et au programme 204 de la mission Santé en 2015.

2.3 Les dépenses d'intervention

Le total des dépenses de titre VI de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances s'élève à 17 594,8 M€ en 2016 soit une progression de 19 % par rapport à 2015. 99,8 % de ces dépenses sont rattachées aux programmes 157 et 304¹⁷. Les dépenses d'intervention représentent à elles seules 92,1 % des dépenses totales de la mission.

Graphique n° 6 : Exécution des programmes 304 et 157 en crédits d'intervention (titre VI) en M€



Source : Cour des comptes

Les dépenses d'intervention du programme 304 progressent fortement : elles passent de 2 842,8 M€ à 5 449,0 M€ (+91,7 %), en raison principalement de la mise en œuvre de la prime d'activité et de la réforme de la protection juridique des majeurs. Les dépenses du programme 157 progressent, quant à elles, de 1,7 % entre 2015 et 2016.

¹⁷ Les dépenses d'intervention des programmes 137 et 124 ne représentent que 32,6 M€ en 2016. Elles financent essentiellement, d'une part un réseau d'associations locales et nationales, partenaire du ministère chargé du droit des femmes, et des associations favorisant l'égalité professionnelle entre les hommes et les femmes et, d'autre part, des contributions volontaires à des organismes internationaux, une subvention de 2,5 M€ à Expertise France et des partenariats pour la réalisation d'études et de recherches.

Tableau n° 19 : Les principales dépenses d'intervention de la mission Solidarité (CP, en M€)

En M€ (CP)	Guichet Discr	2015		2016		Exéc 2015 2016
		LFI	Exécution	LFI	Exécution	
Programme 304		2 627,5	2 842,8	5 138,4	5 449,0	91,7%
Prime d'activité	G			3 938,0	4 113,0	
FNSA	G	2 329,1	2 525,3	426,0	631,0	-75,0%
Protection juridique des majeurs	G	241,3	239,2	637,4	637,6	166,5%
ARFS	G			60,0	0,0	
Certification professionnelle	G	3,6	4,2	4,6	5,4	28,5%
Aide alimentaire	D	33,6	44,7	42,7	38,8	-13,3%
Mineurs isolés étrangers	D		9,5	14,0	16,5	73,7%
Autres	D	20,0	19,8	15,7	6,7	-66,3%
Programme 157		11 601,1	11 907,5	11 699,3	12 113,3	1,7%
Allocation adulte handicapé (AAH)	G	8 513,0	8 831,0	8 605,5	9 051,7	2,5%
Dotation ESAT	G	1 468,7	1 462,4	1 477,2	1 469,3	0,5%
Aide au poste GRTH	G	1 276,2	1 268,2	1 274,9	1 255,9	-1,0%
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	G	249,6	248,7	247,3	242,0	-2,7%
MDPH ¹⁸	G	66,3	68,0	68,0	68,8	1,2%
INJS INJA	D	16,1	16,0	16,4	13,8	-13,8%
Autres	D	11,2	13,2	10,1	11,8	-10,8%
Programme 137	D	23,9	19,8	26,4	18,8	-4,8%
Programme 124	D	5,6	5,6	8,1	13,8	144,0%
Total mission		14 258,1	14 775,7	16 872,2	17 594,8	19,1%
Dépenses de guichet	G	14 147,7	14 647,0	16 738,8	17 474,7	19,3%
Dépenses discrétionnaires	D	110,4	128,7	133,4	120,1	-6,6%

Source : Ministère chargé des affaires sociales et Cour des comptes

99,3 % des dépenses de titre VI en 2016 sont des dépenses de guichet (99,1 % en exécution 2015) comme le montre le tableau ci-dessus, ce qui laisse très peu de marge de manœuvre aux gestionnaires. Elles progressent de 19,3 % entre l'exécution 2015 et celle de 2016, les dépenses discrétionnaires diminuant quant à elles de 6,7 %.

Plusieurs réformes importantes sont intervenues en 2016 sur le champ des dépenses de guichet du programme 304 :

- Mise en œuvre de la prime d'activité ;
- Réforme de la protection juridique des majeurs ;
- Création de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS).

¹⁸ Y compris les 10 M€ de fonds de concours en provenance de la CNSA

2.3.1 La lutte contre la pauvreté : la dynamique de la prime d'activité et les autres dispositifs

2.3.1.1 La prime d'activité

Le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale de 2013 préconisait la réforme du revenu de solidarité active (RSA). En effet, celui-ci souffrait d'un taux important de non-recours, 2/3 des personnes éligibles ne bénéficiant pas du soutien auquel elles avaient droit. De plus, les jeunes de moins de 25 ans, particulièrement touchés par le chômage, n'y étaient pas éligibles. Enfin, le montant du RSA était très variable dans le temps et pouvait donc engendrer des indus et des rappels qui déstabilisaient les bénéficiaires et ne les incitaient pas à recourir à cette allocation. Par ailleurs, un autre dispositif, la prime pour l'emploi (PPE) poursuivait le même objectif de soutien aux revenus des travailleurs modestes, mais il était jugé peu efficace en raison d'un manque de réactivité et d'une trop grande dispersion de ses moyens¹⁹.

En conséquence, la loi n° 2015-994 relatif au dialogue social et à l'emploi a créé la prime d'activité, qui se substitue à la PPE et au RSA activité.

En exécution 2015, les dépenses relatives au RSA activité et à la PPE étaient respectivement de 2 018 M€ (crédits budgétaires) et 2 104 M€ (dépense fiscale). L'étude d'impact estimait quant à elle le coût du nouveau dispositif à 3,8 Md€ en 2016. La LFI 2016 a intégré une dépense de 3,94 Md€ à ce titre, proche quoique légèrement inférieure à la somme des dépenses de RSA et de PPE. Ce montant reposait sur l'hypothèse centrale d'un taux de recours à la prestation de 50 %, niveau relativement bas, plus proche de celui observé pour le RSA-activité (32 %) que pour la prime pour l'emploi (100 %, cette prestation étant automatique).

En exécution, les dépenses budgétaires 2016 s'élèvent à 4 113 M€²⁰. Deux facteurs principaux expliquent le dépassement observé.

a) Le dispositif est monté en charge plus rapidement que dans les hypothèses retenues lors de la budgétisation. Plusieurs raisons sont invoquées par le ministère chargé des finances et le ministère des affaires sociales :

¹⁹ Cf. l'étude d'impact de la loi de modernisation du dialogue social selon laquelle la PPE et le RSA n'ont pas atteint leurs objectifs.

²⁰ La CNAF a enregistré une dépense comptable de 4,58 Md€ sur 12 mois, qui ne tient pas compte des indus et rappels qui interviennent *a posteriori*.

- Contrairement au RSA-activité, le dispositif est ouvert à tous les travailleurs dès 18 ans ;
- Une communication importante a été mise en œuvre par l'administration et les CAF ;
- la prime d'activité est déconnectée du RSA, minimum social qui pouvait être stigmatisant ;
- la gestion est simplifiée grâce notamment à la possibilité d'effectuer toutes les démarches en ligne et à l'allègement de la déclaration trimestrielle de ressources ;
- le dispositif est attractif financièrement.

Ainsi, dès juin 2016, le taux de recours a dépassé 50 %, la proportion des primo-demandeurs étant plus importante que prévu. En juin 2016, 59 % des bénéficiaires de la prime d'activité ne percevaient pas le RSA activité.

b) Le dynamisme de la dépense relative au nouveau dispositif est également dû à l'élargissement de l'accès à la prime d'activité à de nouveaux publics en cours de gestion :

- Les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) qui travaillent en établissements et services d'aide par le travail (ESAT) ou en milieu ordinaire à partir du 1^{er} juillet 2016 (avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2016) ;
- les bénéficiaires de pensions d'invalidité et de rentes AT/MP qui exercent une activité professionnelle rémunérée à partir du 1^{er} octobre 2016 ;
- les Mahorais qui y sont éligibles au 1^{er} octobre 2016 (avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2016).

En définitive, sur le champ CAF (c'est-à-dire hors MSA), au 31 décembre 2016, le nombre de foyers bénéficiaires s'élève à 2,357 millions (dont 1,14 million sont des femmes isolées), pour un montant mensuel moyen versé de 158 €²¹.

La couverture du montant des dépenses non prévues a nécessité l'ouverture de 369,3 M€ en collectif de fin d'année 2016²². Compte tenu de la nouveauté du dispositif et des modifications intervenues en cours de gestion, l'insuffisance des crédits initiaux ne remet pas en cause la sincérité

²¹ La note mensuelle du 20/01/2017 relative à la montée en charge de la prime d'activité au 30 décembre 2016 sur le champ CAF France entière, hors MSA, précise que 4 millions de foyers sont éligibles à la prime d'activité, ce qui représente 5,6 millions d'actifs et 11 millions de personnes au total y compris les enfants.

²² L'ouverture en collectif porte uniquement sur la prime d'activité. Cela correspond toutefois à un effet d'affichage – cf. sur ce point la partie 1.2.1.

de la LFI pour ce premier exercice. Ceci ne doit pas pour autant occulter le fait que les risques étaient en partie anticipés, du fait de l'hypothèse basse de taux de recours. Dans la note relative à l'exécution budgétaire 2015, la Cour relevait que « *la nouveauté du dispositif de la prime d'activité crée une incertitude forte pour sa première programmation (3,95Md€) [...] La vigilance à l'égard du risque pesant sur la soutenabilité du programme 304 mérite donc d'être maintenue* ». La sous-estimation du taux de recours s'est rapidement confirmée, la Cour observant dans le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2016) : « *Le taux de recours apparaît sur les premiers mois de l'année supérieur au taux de recours anticipé initialement.* »

La dépense 2017 est estimée à 4,34 Md€. La direction du budget estime cependant qu'il est difficile, pour l'instant, d'anticiper les dépenses futures de la prime d'activité. La prise en compte de plusieurs exercices serait nécessaire selon elle.

2.3.1.2 Les dispositifs à la charge du FNSA

Le Fonds national des solidarités actives (FNSA), structure dépourvue de la personnalité morale dont la gestion bancaire est confiée à la Caisse des dépôts et consignations, finance un ensemble de dispositifs :

- Les aides exceptionnelles dites « primes de Noël », versées en fin d'année aux bénéficiaires du RSA (et depuis 2013 aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité) ;
- Le RSA « Jeunes » ;
- La prise en charge d'une partie des frais de gestion de la prime d'activité.

Ses recettes sont composées d'une subvention d'équilibre versée par l'État, et du produit de la taxe sur la contribution exceptionnelle.

Tableau n° 20 : Compte de résultat du FNSA

en M€	Prévisions 2016	Dépenses 2016
Dépenses	971,9	845,3
dont RSA Jeunes	6,6	8,0
dont RSA-Activité	341,9	344,8
dont Primes de Noël	546,5	408,9
dont frais de gestion	63,5	70,6
Recettes	640,3	845,3
Subvention de l'État	426	631
Autres produits	214,3	214,3

Source : Direction générale de la cohésion sociale

Les dépenses totales (845,3 M€) ont été largement inférieures aux prévisions (972 M€) en raison d'une baisse des dépenses d'aides exceptionnelles de fin d'année dite primes de Noël, et ce malgré la revalorisation du barème applicable à Mayotte.

Globalement, le nombre de bénéficiaires de la prime de Noël a progressé de 1,3 % entre 2014 et 2016 mais, dans le même temps, le montant moyen de l'aide a baissé de 2,4 %, comme le montre le tableau ci-dessous :

Tableau n° 21 : Évolution des déterminants des primes de Noël

	2014		2015		2016		Evol. 2014/2016	
	Montant moyen	Nbre de bénéficiaires	Montant moyen	Nbre de bénéficiaires	Montant moyen	Nbre de bénéficiaires	Montant moyen	Nbre de bénéficiaires
Bénéficiaires RSA	223,07	1 939 857	217	2 047 905	213,71	2 012 233	-4,2%	3,7%
Bénéf. ASS, AER et ATS	152,27	553 444	154,54	529 210	152,45	513 800	0,1%	-7,2%
Total	187,67	2 493 301	185,77	2 577 115	183,08	2 526 033	-2,4%	1,3%

Source : Direction générale de la cohésion sociale et Cour des comptes

Dans le PLF 2016, les dépenses et les recettes prévues pour le FNSA s'élevaient à 626 M€. L'écart avec les dépenses constatées s'explique par le fait qu'il était prévu que la prime d'activité entre immédiatement en vigueur et que le RSA-Activité cesse d'exister concomitamment. Or, les dépenses de RSA-Activité au titre des droits constatés antérieurs à janvier 2016 ont engendré des versements sur les premiers mois de l'année 2016 (261 M€) ; par ailleurs, 84 M€ ont été remboursés au titre de la dette de l'année 2015 vis-à-vis de la CNAF.

Le montant de la subvention inscrit en LFI s'est donc avéré insuffisant pour couvrir les dépenses 2016. Il a été procédé à un dégel partiel de la réserve de précaution de la prime d'activité qui a été

redéployée vers le FNSA à hauteur de 205 M€, d'où un montant total de subvention versé au FNSA de 631 M€.

Ce montant est sans commune mesure avec celui de l'exercice 2015 quand le FNSA assurait le versement du RSA-activité aux organismes de sécurité sociale (dépenses de 2 726 Md€ en 2015). La création de la prime d'activité ne justifiant plus l'existence d'un fonds *ad hoc*, le FNSA est supprimé à partir de 2017 (article 152 de la LFI 2017). Le financement de ses activités résiduelles (primes de Noël, RSA-jeunes) est assuré depuis le 1^{er} janvier 2017 directement par le budget de l'État, qui reprend à sa charge l'ensemble des droits et obligations du fonds (notamment la dette de 98 M€ vis-à-vis des organismes de sécurité sociale).

2.3.1.3 L'aide alimentaire

Les dépenses consacrées à l'aide alimentaire sur le titre VI en 2016 se sont élevées à 38,2 M€ en AE (33,4 M€ en 2015) et 37,7 M€ de CP (45,6 M€ en 2015). Il faut y ajouter la subvention pour charge de service public versé à FranceAgriMer (FAM) à hauteur de 2,1 M€ en AE/CP.

Cette dotation permet :

- L'achat et la distribution de denrées dans le cadre du cofinancement national au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD)²³ par FranceAgriMer au profit des associations têtes de réseaux nationales habilitées à mettre en œuvre l'aide alimentaire (la contribution de l'Union européenne est de 69,9 M€ pour 2016). Chaque campagne FEAD annuelle consiste en un versement à FAM d'une contribution nationale sur le programme 304 à hauteur de 15 % du montant annuel des dépenses prévues et au remboursement à FAM par la Commission européenne de 85 % du montant des dépenses réalisées et financées pour partie par la trésorerie de l'organisme ;
- 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 ;
- le financement des services déconcentrés chargés de la cohésion sociale pour l'appui à la gestion locale de l'aide alimentaire et au fonctionnement des lieux de distribution.

L'année 2016 a été marquée par les difficultés rencontrées au titre de la gestion des crédits du FEAD. Celle-ci fait l'objet d'une convention

²³ Le fonds d'aide aux plus démunis (FEAD) a mis 499 M€ à disposition de la France pour la période 2014-2020 pour financer l'achat, le stockage et le transport de denrées alimentaires.

cadre signée le 26 mars 2015 avec FranceAgriMer, désigné organisme intermédiaire gestionnaire des crédits²⁴.

En mars 2016, la Commission européenne a diligenté un audit sur la gestion du FEAD par FAM qui a mis en lumière des dysfonctionnements suffisamment importants pour qu'elle envisage de ne pas répondre aux futurs appels de fonds, si aucune mesure correctrice suffisante n'est prise d'ici là²⁵. Les appels de fonds sont donc suspendus pour les campagnes en cours, qui concernent les années 2014 à 2016. Selon la DGCS, le calendrier des mesures correctives à déployer laisse à penser que la reprise des versements pourrait avoir lieu en 2017.

À la suite de ces événements, des avances ont été effectuées au bénéfice de FranceAgriMer sur le programme 304, en dehors des comptes de concours financiers : il y a là une irrégularité au regard de la LOLF (cf. partie 3.1).

2.3.1.4 Une monté en charge très limitée de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)

Créée par le décret n° 2015-1239 du 6 octobre 2015 et entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2016, l'ARFS est une aide financière spécifique (exclusive des aides au logement et minima sociaux) destinée aux travailleurs migrants âgés (appelés également « chibanis ») à faible niveau de ressources qui résident en foyers de travailleurs migrants ou en résidences sociales. Son objectif est de permettre à ses bénéficiaires d'effectuer des séjours de longue durée dans leur pays d'origine sans qu'ils perdent leurs prestations sociales. Le dispositif est géré par un fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations.

On estime à environ 35 000 le nombre de ressortissants de pays tiers âgés de plus de 65 ans et résidant en foyers de travailleurs migrants ou en résidence sociale.

Aucune dépense n'a été effectuée au titre de cette aide en 2016 sur le budget de l'État. Le montant de 60 M€ inscrit en LFI 2016 a fait l'objet d'une annulation de 50 M€ dès le décret du 2 juin 2016 afin de financer les

²⁴ Cette convention cadre est complétée en annexe 2 par une convention financière annuelle conclue entre la DGCS et FranceAgriMer.

²⁵ Dans un courrier adressé au Représentant permanent, la direction générale chargée des affaires sociales et de l'inclusion de la Commission européenne indique qu'elle « [se] verrait dans l'obligation [...] d'interrompre les délais de paiement pour toutes les déclarations présentées dans le cadre du programme opérationnel, si [la France] ne prend pas les mesures nécessaires ».

mesures d'urgence du plan pour l'emploi, ce qui indique que les 10 M€ restant sur l'action ont été « fongibilisés ». Néanmoins, 17 350 € ont été versés en 2016 à huit allocataires par la Caisse des dépôts, qui a fait l'avance de trésorerie pour le compte du programme 304. Au 09/02/2017, le compte particulier ARFS ouvert à la Caisse présente un découvert de 55 131 €. Le remboursement de la dépense 2016 sera effectué en même temps que le versement d'un acompte pour la dépense à venir en 2017.

En raison de la faible demande constatée en 2016, la dotation de l'ARFS a été ramenée à 10 M€ en LFI 2017.

2.3.2 La protection des personnes

2.3.2.1 Transfert à l'État du financement de la protection juridique des majeurs

Lorsqu'il n'est pas entièrement supporté par les personnes protégées, le coût des mesures de protection juridique des majeurs est pris en charge par la puissance publique.

Jusqu'en 2015, le financement était assuré par la Sécurité sociale, par l'État, et plus marginalement par les départements. L'État prenait à sa charge les tutelles et curatelles des personnes, qui soit ne bénéficiaient d'aucune prestation sociale, soit percevaient certaines prestations sociales déterminées, ce qui rendait le dispositif complexe.

Depuis le 1^{er} janvier 2016, le financement de la Sécurité sociale est transféré à l'État. Il est alloué sous forme de dotation globale aux services mandataires (99,7 % par l'État et 0,3 % par les départements) et sur la base de tarifs forfaitaires mensuels aux mandataires individuels (financement uniquement par l'État).

Pour l'État, ce transfert s'est traduit en LFI 2016 par une mesure de périmètre de 390 M€ ; la programmation initiale des crédits est ainsi passée de 241,2 M€ en 2015 à 637,4 M€ en 2016. Les dépenses constatées s'établissent à 637,6 M€ en 2016, en ligne avec la LFI.

Les résultats 2016 ne doivent cependant pas masquer la forte dynamique de ces dépenses observée depuis plusieurs années. Le tableau ci-dessous montre ainsi que le nombre de mesures (services et mandataires) et le montant des dépenses ont progressé de plus de 22 % sur la période 2010-2016²⁶.

²⁶ Ces constats viennent prolonger ceux réalisés dans le cadre de la communication de la Cour des comptes à la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale : « *La protection juridique des majeurs*,

Tableau n° 22 : Évolution du nombre de mesures et de la dépense relative à la protection juridique des majeurs

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010-2016
Nombre de mesures	356 939	366 708	378 661	393 451	407 377	421 052	437 320	22,5%
Services mandataires judiciaires	320 645	328 783	334 390	341 245	347 986	354 629	361 399	12,7%
Mandataires individuels	36 294	37 925	44 271	52 206	59 391	66 423	75 921	109,2%
Montant financement (en M€)	520,3	536,6	556,8	570,8	595,6	620,5	639,2	22,9%
État (y/c n-1)	211,2	209,4	217,4	224,8	231,6	239,3	637,3	201,8%
Départements	5,7	4,1	4,0	3,0	1,6	1,7	1,9	-66,7%
Sécurité sociale	303,4	323,1	335,4	343,0	362,4	379,5	0,0	-100,0%

Source : Direction générale de la cohésion sociale

Le ministère des affaires sociales ne peut maîtriser cette dynamique, qui relève des prérogatives des juges. Le ministère constate que de plus en plus de décisions de tutelle ou curatelle sont prononcées, en raison du vieillissement de la population, de l'éloignement des familles et des décisions de protection des personnes âgées prises par les juges.

À ce stade, il n'identifie aucune raison pour que cette dynamique s'infléchisse dans le futur. Les risques budgétaires pour le programme 304 sont donc réels.

2.3.2.2 Mineur isolé étranger (MIE)

Un protocole relatif à la mise à l'abri, à l'évaluation et l'orientation des mineurs isolés étrangers, appelés « mineurs non accompagnés » (MNA) depuis le dernier trimestre 2016, a été signé entre l'État et les départements en 2013²⁷. La loi du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfance a pérennisé ce dispositif et les modalités de remboursement par l'État des dépenses engagées par les départements dans la phase de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des jeunes isolés étrangers²⁸.

En LFI 2016, 14,0 M€ ont été prévus à ce titre sur le programme 304. Le dispositif est également financé par transfert de 2,5 M€ en provenance du programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse* du

une réforme ambitieuse, une mise en œuvre défailante » (septembre 2016). La Cour y constatait notamment que « le coût global du dispositif n'est pas maîtrisé ».

²⁷ Fin 2014, le Gouvernement a confié au Fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE) le versement des crédits aux départements via l'Agence de services et de paiement.

²⁸ Le décret 2016-840 précise que le remboursement des dépenses engagées par les départements est forfaitaire, soit 250 € par jour et par jeune dans la limite de cinq jours. Il étend ces dispositions aux DOM.

ministère de la justice. Les dépenses constatées se sont élevées à 16,5 M€ en 2016, contre 9,5 M€ en 2015.

En 2017, le montant de ce dispositif à la charge de l'État est fixé à 15,3 M€, soit une hausse de 9,3% par rapport à la LFI 2016 compte tenu des besoins constatés.

2.3.3 Le handicap et la dépendance

2.3.3.1 Le financement des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH)

Créées en 2005, les MDPH sont chargées de l'accueil des personnes handicapées, de l'évaluation de leurs besoins et de l'instruction de leurs demandes de prestations. Elles assurent le fonctionnement de la commission départementale des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH), qui prend les décisions relatives à l'ensemble des droits des personnes handicapées (notamment : appréciation du taux d'incapacité des personnes handicapées, attribution de l'AAH et de la prestation de compensation du handicap ou PCH).

Les ministères sociaux contribuent au fonctionnement des MDPH en finançant 1 548 ETP, chiffre constant depuis plusieurs années. La subvention versée à ce titre est de 68,8 M€ en 2016, en hausse de 1% par rapport à 2015 et de 3% par rapport à 2013. L'écart avec la LFI correspond à la contribution de la CNSA, versée sous forme de fonds de concours, d'un montant de 10 M€, ainsi qu'aux transferts des programmes « support » 124 et 155.

Tableau n° 23 : Subvention aux MDPH

CP en M€	2013	2014	2015	2016	2016	2013-2016
	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	Exécution	
Subvention MDPH	65,4	65,3	68,0	57,6	68,8	5%

Source : PLR 2013 à 2016 et direction générale de la cohésion sociale. Mise en forme Cour des comptes.

Cette participation de l'État justifie deux indicateurs de performance relatifs à la qualité de la décision au sein des MDPH. Ils n'atteignent pas leur cible :

- Le délai de traitement des dossiers prévu par la loi est de quatre mois ; or, il est en moyenne de 4,4 mois pour les adultes en 2012, 2013 et 2014 (dernière année connue). Pour les enfants, ce délai est de 3,1 mois en 2012 et de 3,2 mois en 2013 et 2014 – chiffres moyens qui ne

renseignent pas, au demeurant, sur le respect du délai légal d'instruction des dossiers individuels ;

- La qualité de décision des CDAPH : les différences d'attribution de l'AAH d'un département à l'autre sont supérieures à la cible, que ce soit pour les premières attribution ou pour le renouvellement de l'AAH.

Selon les indicateurs du programme, cette hétérogénéité des pratiques est également sensible dans l'application de la politique d'incitation à l'emploi des travailleurs handicapés. Ainsi, à propos de l'attribution conjointe de l'AAH et de la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH), le projet de loi de règlement pour 2015 indique qu'« en 2015, 33 départements sur 49 ayant répondu à l'enquête attribuent 50 % de RQTH ou plus conjointement à l'AAH, tandis que 12 autres affichent un taux de 25 % ou moins ».

2.3.3.2 Les ressources d'existence : l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)

Des dépenses d'AAH non maîtrisées

L'AAH est une allocation différentielle destinée à garantir à la personne handicapée un revenu minimum de subsistance, quand elle subit du fait de son handicap une incapacité permanente supérieure à 50 %. Lorsque ce taux est compris entre 50 et 80 %, le handicap doit entraîner une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. L'AAH est attribuée par les CDAPH.

Les dépenses d'AAH connaissent une très forte dynamique. Leur montant total est passé de 6,6 Md€ en 2010 à 8,8 Md€ en 2015 (+34 %) et 9,1 Md€ en 2016 (+3 % par rapport à 2015). L'augmentation est plus importante pour l'AAH 2 (+71 % entre 2010 et 2016), que pour l'AAH 1, qui progresse, au demeurant, de 22 % sur la même période²⁹.

²⁹ L'AAH peut être attribuée sur le fondement de deux articles du code de la Sécurité sociale : le L.821-1, pour les personnes présentant un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 %, et le L.821-2 pour les personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 et 79 % et une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi. Selon qu'elle est fondée sur ce premier ou second article, l'AAH versée est désignée sous les termes respectifs d'« AAH 1 » et d'« AAH 2 ».

Tableau n° 24 : Évolution de l'AAH et de ses déterminants

	2010 (constaté)	2011 (constaté)	2012 (constaté)	2013 (constaté)	2014 (constaté)	2015 (constaté)	2016 (prévision)	2010- 2016
Montant total AAH (en M€)	6 596,8	7 167,0	7 769,6	8 193,1	8 502,5	8 838,2	9 140,4	39%
AAH hors compléments	6 288,0	6 845,6	7 439,1	7 857,9	8 162,5	8 492,5	8 786,5	40%
AAH 1	4 022,2	4 285,5	4 542,8	4 703,9	4 793,6	4 871,3	4 900,9	22%
AAH 2	2 265,8	2 560,1	2 896,4	3 153,9	3 368,9	3 621,3	3 885,6	71%
Compléments	308,8	321,4	330,4	335,2	339,9	345,6	353,9	15%
Nbre bénéficiaires au 31/12	914 950	956 589	996 957	1 023 300	1 041 775	1 063 323	1 089 300	19%
Montant moyen mensuel (en €)	601	624	649	667	680	693	699	16%
AAH hors compléments	573	596	622	640	653	666	672	17%
Compléments	28	28	28	27	27	27	27	-4%

Source : Direction générale de la cohésion sociale et PLR 2016, d'après DREES. Mise en forme Cour des comptes.

Cette évolution résulte tant de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+19 % entre 2010 et 2016) que du montant moyen de la prestation (+17 % sur la même période).

a) Le montant moyen de la prestation évolue sous l'influence de plusieurs facteurs, notamment :

- La revalorisation annuelle de la prestation : l'AAH avait augmenté de façon importante suite au plan de revalorisation de 25 % sur la période 2008-2012 ; les revalorisations annuelles continuent à la faire progresser. Le montant de l'allocation à taux plein est ainsi passé de 727,61 € mensuels en 2011 à 808,46 € mensuels en 2016 (+11 %) ;
- l'évolution conjoncturelle de la situation économique, globalement défavorable pour les bénéficiaires de l'AAH, qui peuvent voir leurs ressources extérieures s'amoindrir et leur situation se précariser.

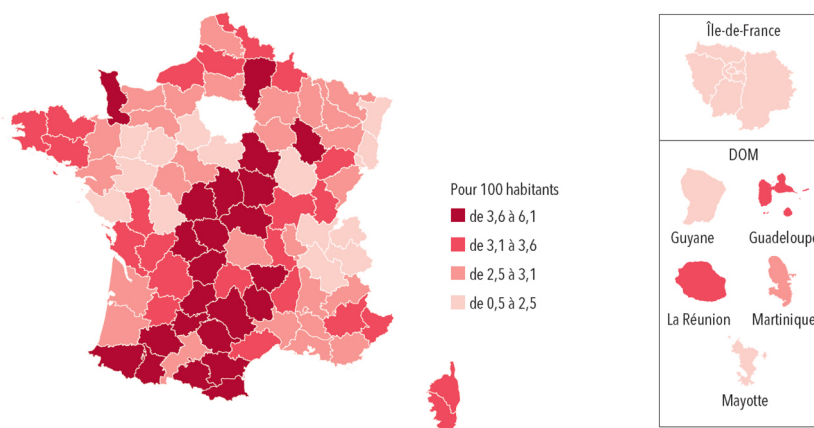
b) Concernant le nombre de bénéficiaires, plusieurs facteurs sous-tendent l'évolution constatée :

- La revalorisation des plafonds de ressources de l'ordre de 29 % entre le 1er janvier 2008 et le 1er avril 2016 ;
- le vieillissement de la population et le décalage de l'âge légal de départ à la retraite ;
- les interactions entre minimas sociaux, et notamment un basculement des bénéficiaires du RSA vers l'AAH : dans ses réponses à la Cour, la DGCS souligne qu'elle « a pu constater dans certains territoires une porosité entre l'AAH et le RSA et un rebond des dépenses d'AAH 2 qui pourraient s'expliquer par certaines pratiques d'attributions départementales dans un contexte de baisse de la dotation de l'État allouée aux collectivités territoriales » ;

- des pratiques d'attribution différentes selon les CDAPH, où l'État, par ailleurs financeur exclusif de la prestation, est représenté minoritairement. Ce phénomène est souligné par la DGCS et par la direction du budget.

Ce dernier point peut être illustré par la carte suivante.

Carte n° 1 : Part d'allocataires de l'AAH, fin 2014, parmi la population âgée de 20 à 64 ans



Source : DREES, *Minima sociaux et prestations sociales*, édition 2016

Les résultats de performance du programme 157 – *Handicap et dépendance* indiquent par ailleurs que les différences de taux départementaux d'attribution et de renouvellement de l'AAH, loin de se réduire, ont tendance à augmenter d'une année à l'autre.

Tableau n° 25 : Écart type des taux départementaux d'attribution de l'AAH pour mille habitants de 20 à 59 ans

En %	2012	2013	2014	2015	2016	2013-2016
Première attribution de l'AAH	1,6	1,4	1,6	2,1	1,7	0,3
Renouvellement de l'AAH	nc	2,6	3,0	3,8	3,8	1,2

Source : PLR 2014 et 2015 ; PLF 2016 et 2017

Les initiatives prises par l'État dans le but de mieux maîtriser l'évolution de la prestation sont, de fait insuffisantes. Le pilotage de l'AAH lancé par la DGCS en 2010, qui 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) donne des résultats peu satisfaisants. De nouvelles initiatives, du même

ordre, sont prévues en 2017 : élaboration d'un guide pratique AAH afin d'harmoniser les pratiques, programme de formation de l'ensemble des acteurs intervenant dans l'attribution de l'AAH pour assurer une meilleure allocation de la prestation.

Il est contraire à toute logique élémentaire de bonne utilisation des deniers publics que la personne publique financeur, ici l'État, ne prenne part que de façon minoritaire à la décision d'attribution.

La sous-budgétisation récurrente de l'AAH

Entre 2008 et 2016, les crédits prévus en LFI sont systématiquement inférieurs aux dépenses constatées. L'écart est de 256 M€ en moyenne chaque année et nécessite un abondement annuel en collectif budgétaire, à hauteur de 239 M€ en moyenne.

L'ampleur et le caractère systématique du dépassement sont constitutifs d'une sous-budgétisation des dépenses d'AAH qui remet en cause la sincérité de la budgétisation initiale de la mission Solidarité. Après une année de quasi résorption en 2013, la sous-budgétisation est répartie à la hausse, et atteint en 2016 son maximum depuis 2008 : 446 M€, nécessitant une ouverture de 424 M€ en LFR.

Tableau n° 26 : Crédits relatifs à l'AAH (en M€, AE=CP)

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2008-2016
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	59%
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	60%
Écart	240,1	337,7	390,4	211,8	291,0	10,6	81,8	317,9	446,2	86%
Ouverture LFR	236,0	321,3	351,9	152,8	285,7	25,0	43,3	313,7	423,8	80%

Source : PLR 2008 à 2016, PLF 2016 et 2017.

En 2016, la sous-budgétisation a deux causes principales.

Elle provient d'abord des hypothèses retenues pour la construction du PLF, comme chaque année trop optimistes. Alors que les scénarios d'évolution produits par la DREES début 2015 aboutissaient à une dépense de 8 968 M€ selon les estimations de la DGCS, la budgétisation 2016 a pris pour hypothèse une forte décélération du nombre de bénéficiaires de l'AAH, décélération qui ne s'est pas produite.

Par ailleurs, une économie de 142 M€ était attendue de deux réformes du dispositif : l'alignement des modalités de prise en compte des capitaux dans la base ressources avec celles valables pour le RSA (94 M€) et l'harmonisation du plafond de calcul de l'AAH pour les couples avec le plafond de calcul du RSA (48 M€). L'abandon de ces réformes pendant la

discussion parlementaire du PLF a été faite sans révision à due concurrence des crédits prévus au budget.

Pour 2017, le montant prévu en LFI est de 9 052 M€, soit le niveau observé pour l'exécution 2016. Compte tenu de la dynamique du nombre de bénéficiaires³⁰ et de la revalorisation annuelle, un nouveau dépassement est donc à prévoir.

Des objectifs non atteints de couplage de l'AAH avec l'incitation à l'activité professionnelle

Parallèlement à l'absence de maîtrise des coûts de l'AAH et à la sous-budgétisation récurrente, la cohérence de l'attribution de l'AAH et de l'incitation à l'activité professionnelle se dégrade, contrairement à l'objectif de performance retenu pour ce dispositif sur le programme 157 – *Handicap et dépendance*.

Tableau n° 27 : Part des allocataires de l'AAH percevant une rémunération d'activité

En %	2012	2013	2014	2015	2016	2012-2016
En milieu protégé	12,0	12,0	13,1	10,2	10,1	-1,9
En milieu ordinaire	10,8	10,8	11,8	9,1	9,0	-1,8

Source : PLR 2014 et 2015 ; PLF 2016 et 2017.

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 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 total de l'ASI a diminué de 251,3 M€ en 2010 à 248,7 M€ en 2015 (-1%), et 242,0 M€ en 2016 (-3% par rapport à 2015). Cette évolution est le résultat de l'évolution contraire des deux déterminants de cette prestation :

- Le nombre de bénéficiaires a chuté de 12 % entre 2010 et 2016, baisse attribuée à « *l'amélioration relative des ressources des pensionnés d'invalidité [...], plus rapide que l'évolution de l'inflation sur laquelle est indexé le plafond de ressources de l'ASI* » (source : PLF 2017).

³⁰ Selon la DREES, fin 2018, le nombre d'allocataires serait compris entre 1 120 600 et 1 136 200.

Cette évolution est ralentie par le recul de l'âge légal de départ à la retraite, et donc du basculement éventuel vers l'ASPA ;

- le montant mensuel moyen, qui a progressé de 10 % entre 2010 et 2016, notamment en raison des revalorisations annuelles. Depuis le 1^{er} janvier 2016, ces revalorisations sont effectuées selon l'inflation constatée sur les 12 derniers mois, avec effet au 1^{er} avril.

Tableau n° 28 : Évolution de l'ASI et de ses déterminants

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2010-2016
Dépenses totales ASI (en M€)	251,3	256,3	254,8	255,0	247,5	248,7	242,0	-4%
Nombre de bénéficiaires	81 616	77 917	75 640	74 480	73 872	72 272	71 461	-12%
Montant mensuel moyen (en €)	257	274	281	285	279	287	282	10%

Source : PLR 2008 à 2016, PLF 2016 et 2017 et direction générale de la cohésion sociale. Mise en forme Cour des comptes.

Depuis 2008, les crédits ouverts en LFI ont systématiquement couvert les dépenses constatées, sauf en 2013. La qualité de la prévision s'est globalement améliorée, même si l'excédent est un peu plus important en 2016, à 2% environ.

Tableau n° 29 : Crédits relatifs à l'ASI (en M€, AE=CP)

En M€	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2008-2016
LFI	308,0	298,9	290,0	270,0	254,9	250,0	247,5	249,6	247,3	-20%
Exécution	290,8	272,7	251,3	256,3	254,8	255,0	247,5	248,7	242,0	-17%
Écart	-17,2	-26,2	-38,7	-13,7	-0,1	5,0	0,0	-0,9	-5,3	

Source : PLR 2008 à 2016, PLF 2016 et 2017.

2.3.3.3 L'incitation à l'activité professionnelle

Le financement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT)

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. La vocation des ESAT est également économique, puisque les personnes handicapées travaillant en ESAT perçoivent une rémunération de leur travail.

La dotation globale de fonctionnement prévue au budget de l'État est versée chaque année aux ESAT sous forme de revenus de la tarification de leur activité.

Tableau n° 30 : Subvention aux ESAT

	2013	2014	2015	2016	2016	2013-
	Exécution	Exécution	Exécution	LFI	Exécution	2016
Subvention ESAT (M€)	1 438,5	1 451,4	1 462,4	1 477,2	1 469,3	2%
Nombre de places	119 211	119 211	119 216		119 231	0%
Coût moyen / place (€)	12 067	12 175	12 266		12 323	2%
Nombre ESAT au 31/12	1 349	1 353	1 359		nc	nc

Source : PLR 2013 à 2016 et direction générale de la cohésion sociale. Mise en forme Cour des comptes.

En 2016, le montant prévu en LFI, de 1 477,2 M€, a été ramené à 1 469,3 M€ suite à l'annulation de 8 M€ en décret d'avance. Cette annulation a été intégrée « en base » dans l'arrêté du 12 août 2016 de la ministre des affaires sociales et de la santé fixant pour l'année 2016 le montant des dotations allouées aux agences régionales de santé au titre de l'aide à l'investissement des ESAT. Les tarifs ont donc été construits sur deux hypothèses :

- Un nombre de places quasi constant, fixé à 119 231 en 2016 (+15 places en région Bretagne) en cohérence avec le moratoire sur les créations de places en ESAT pour promouvoir l'insertion des travailleurs handicapés dans le milieu ordinaire de travail ;
- une progression moyenne de la dotation à la place de 0,5 %, se décomposant en 0,57 % s'agissant de la masse salariale (qui représente 71 % de la dotation globale) et de 0,2 % s'agissant de l'effet prix sur les autres facteurs (qui représentent 29 % de la dotation globale).

Le coût moyen par place, pour l'État, passe ainsi de 12 266 € en 2015 à 12 323 € en 2016.

Compte tenu des montants en jeu, l'annulation de 8 M€ a été très diffuse, mais la DGCS ne dispose pas des données nationales sur le fond de roulement des ESAT qui permettraient de vérifier l'absence d'impact significatif.

À compter du 1^{er} janvier 2017, la dotation de l'État aux ESAT sort du périmètre de la mission Solidarité, pour passer sous financement de l'assurance maladie – avec une gestion par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) –, conformément à la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

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

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.

Tableau n° 31 : Subvention d'aide au poste (GRTH)

	2013 Exécution	2014 Exécution	2015 Exécution	2016 LFI	2016 Exécution	2013-2016
Aide au poste (M€)	1 246,6	1 253,3	1 268,2	1 274,9	1 256,0	1%
Part ESAT en % du SMIC	10,95%	10,58%	10,78%		10,78%	-2%

Source : PLR 2013 à 2016 et direction générale de la cohésion sociale. Mise en forme Cour des comptes.

La part servie par les ESAT à partir de la valeur ajoutée de production est relativement stable (10,78 % en 2016), de même que le nombre de places en établissement. Le montant de l'aide au poste, en exécution, progresse donc essentiellement depuis plusieurs années du fait de la revalorisation du SMIC et des cotisations patronales. En revanche, une baisse est constatée entre 2015 et 2016 (-12,2 M€, soit -1 %) : cette évolution est en cours d'expertise par la DGCS, qui estime à ce stade qu'il s'agit d'un retard de paiement (qui viendrait donc augmenter les charges à payer) et non d'un ralentissement du dispositif.

Au total, la rémunération garantie, part État comprise, est en moyenne de 60,95 % du SMIC en 2015.

L'objectif de performance retenu dans le budget de l'État pour les dispositifs de travail en milieu protégé est le développement de l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés, et notamment la transition vers le milieu ordinaire.

Alors que les financements versés par l'État sont en progression faible mais régulière sur les dernières années, les résultats mesurés sont contrastés :

- La part des personnes handicapées travaillant en ESAT bénéficiant d'une formation dans le cadre des OPCA conventionnés est passée de 21 % en 2012 à 19,9 % en 2015 puis 21,8 % en 2016 ;
- la part des personnes handicapées travaillant en ESAT ayant bénéficié d'une mise en emploi en milieu de travail ordinaire est passée de 8,4 % en 2012 à 5,5 % en 2015 puis 6,8 % en 2016.

2.4 Les dépenses d'investissement et d'opération financières

Les dépenses d'investissement (titre 5) sont inférieures à 1 M€ pour la mission Solidarité au titre de 2016. Aucune dépense ne relève des crédits d'opérations financières (titre 7).

2.5 Le financement des opérateurs

Dix-huit opérateurs sont rattachés à la mission Solidarité à titre principal : le réseau des dix-sept Agences régionales de santé (ARS) et l'Agence française de l'adoption (AFA).

2.5.1 L'importance des ARS dans la maîtrise de la dépense

2.5.1.1 Des charges de fonctionnement courant en augmentation

Le budget des ARS, d'un montant de 1,2 Md€ en 2015, est composé de trois types de charges qui contribuent de façon différenciée aux économies attendues des opérateurs de l'État :

- Les charges de personnel sont constantes sur 2013-2015 et ne perdent que 1 % entre 2015 et 2016, malgré un schéma d'emploi prévoyant une réduction supérieure ou égale à 100 ETP chaque année (voir ci-dessous) ;

- les charges de fonctionnement augmentent de 6 % entre 2013 et 2015, puis diminuent de 10 % entre 2015 et 2016 ;
- les charges d'intervention, liées à des financements fléchés, diminuent de 13 % entre 2013 et 2015. À partir de 2016, la gestion des crédits du fonds d'intervention régional (FIR), qui finance une partie importante des interventions des ARS, est présentée sur un budget annexe³¹. Ce changement de périmètre explique la diminution apparente des crédits d'intervention entre 2015 et 2016.

Tableau n° 32 : Compte de résultat des ARS (hors budget annexe)

En k€	2013	2014	2015	2016	Évolution 2013-2015
Charges	1 244 995	1 169 120	1 190 964	807 012	-4%
Personnel	650 514	649 545	651 484	642 105	0%
dont pensions civiles	130 811	209 909	127 729	125 095	-2%
Fonctionnement	115 122	122 436	122 126	110 031	6%
Intervention	479 359	397 139	417 354	54 776	-13%
Produits	1 252 647	1 190 313	1 206 208	839 226	-4%
Subventions de l'État	713 476	724 432	571 922	564 923	-20%
dont SCSP	584 490	576 802	568 128	563 128	-3%
dont transferts	128 986	147 630	3 794	1 795	-97%
Autres subventions	524 128	444 106	612 350	255 146	17%
Autres produits	15 043	21 775	21 936	19 154	46%
Résultat	7 652	21 193	15 244	32 211	
Fonds de roulement	84 488	108 883	127 947	nc	51%
en jours de fonctionnmt courant	40	51	60	nc	50%

Source : comptes financiers des ARS 2013 à 2016, retranscrits aux PLR 2013 à 2016

Les « autres subventions » sont issues de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et de l'Assurance maladie.

³¹ Institué par la loi de financement de la sécurité sociale de 2012, le FIR a été doté en 2016 de 3,2 Md€, financés à 94 % par l'Assurance maladie et à 6 % par l'État et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. La gestion du FIR sous forme de budget annexe à compter de 2016 a été décidée par la LFSS pour 2015 (article 56).

L'impact budgétaire de la réforme territoriale sur le réseau des ARS

Dans le cadre de la réforme territoriale prévue par la loi du 16 janvier 2015, les ARS sont passées de 26 à 17 au 1er janvier 2016.

La mise en place de cette réforme a occasionné des surcoûts transitionnels en 2016 liés à la mise en place des nouvelles organisations : frais de déplacement, équipements de visioconférence, harmonisation des logiciels entre les structures, primes d'accompagnement à la mobilité fonctionnelle ou géographique notamment.

Selon le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, l'évaluation prévisionnelle de ces frais supplémentaires s'établit à 5,8 M€ environ pour l'année, financés en partie par le fonds de roulement et la trésorerie disponible dans les agences concernées (2,9 M€). En revanche, des économies sont attendues en 2017.

Sur le plan du pilotage, les ARS disposent d'un contrat d'objectifs et de performance, signé à l'été 2015 et couvrant la période 2015-2018. Malgré l'importance financière des agences, le contrat n'est pas adossé à une trajectoire financière pluriannuelle. Par ailleurs, les objectifs et indicateurs fixés dans ce cadre n'ont pas de lien direct avec ceux retenus pour le budget de l'État et présentés en PLF et en PLR.

2.5.1.2 Une subvention de l'État de plus en plus fortement régulée

La subvention pour charge de service public versée aux ARS par la mission Solidarité fait l'objet d'une régulation croissante depuis 2014, année où 10,9 M€ d'annulation de crédits en LFR ont été imputés sur les ARS au-delà du gel initial. Ces choix de gestion se sont répétés en 2015 et 2016, avec une ampleur croissante :

- En 2015, ce sont 17,8 M€ qui ont été annulés au-delà de la réserve, par trois décrets d'avance. Au total, le montant de la subvention versée a été ramenée de 590,8 M€ après mise en réserve à 568,1 M€, soit une régulation de 22,6 M€ ;
- en 2016, à montant prévu en LFI et montant de mise en réserve pratiquement égaux à ceux de 2015 (respectivement 598,4 M€, et 8,3 M€ calculés selon les règles transversales prévues pour les opérateurs³²), ce sont 23,1 M€ qui ont été annulés par deux décrets

³² Circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2016 : taux de 8 % pour les dépenses HT2 et de 0,5 % pour les dépenses de personnel. Les parts respectives des enveloppes de personnel et de

d'avance. La subvention versée est de 563,1 M€, soit une régulation de 27 M€.

**Tableau n° 33 : Subvention pour charge de service public aux
ARS (en k€)**

En k€	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2016
LFI	591 125	589 598	599 378	598 428	604 268	1%
Mise en réserve	8 700	5 060	8 610	8 261		-5%
Disponible après MER	582 425	584 538	590 768	590 167		1%
Exécution	584 490	576 802	568 128	563 128		-4%
Écart	2 065	-7 736	-22 640	-27 039		

Source : PLR 2013 à 2016 et secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, DFAS

Ces régulations ne s'appuient pas sur des économies constatées ou prévues au sein des ARS. Elles ne posent pas pour autant de problème de soutenabilité globale, dans la mesure où le fonds de roulement total des ARS est de 105 M€ fin 2016, soit 50 jours de fonctionnement courant. Fin 2016, aucune ARS n'a de fonds de roulement inférieur à 15 jours, tandis que six ont un fonds de roulement supérieur à 60 jours.

Si l'on exclut les ressources fléchées sur les interventions, le fonds de roulement des ARS est ramené à 14 jours de fonctionnement courant. Dans ces hypothèses, trois agences ont un fonds de roulement inférieur à 10 jours : Bretagne (7 jours), Océan Indien (5 jours) et Ile-de-France (-11 jours). En définitive, cela revient à faire jouer un principe d'assurance entre ARS et entre financeurs.

fonctionnement hors charges calculées et hors dispositifs d'intervention se basent sur le budget initial 2015 des ARS.

**Tableau n° 34 : Fonds de roulement des ARS hors budget annexe
FIR au 31/12/2016 (comptes financiers 2016)**

<i>En €</i>	FDR structure	en jours de fonctmt courant	FDR intervention	FDR global (structure + intervention)	en jours de fonctmt courant
Martinique	884 047	21	2 273 264	3 157 311	74
Hauts de France	3 356 524	21	8 140 127	11 496 651	73
Centre Val-de-Loire	1 441 904	20	3 707 754	5 149 658	70
Bourgogne Franche-Comté	2 415 724	22	4 901 358	7 317 082	65
Occitanie	3 232 977	17	8 780 011	12 012 988	63
Bretagne	610 157	7	5 172 389	5 782 546	62
Nouvelle Aquitaine	6 935 156	35	4 819 346	11 754 502	59
Normandie	2 584 536	27	2 980 183	5 564 718	58
Grand Est	2 738 960	16	6 642 434	9 381 395	53
Auvergne-Rhône-Alpes	2 364 164	11	9 038 903	11 403 067	53
Provence Alpes Côte d'Azur	2 350 692	17	4 197 902	6 548 594	46
Guadeloupe	862 983	21	934 105	1 797 088	43
Guyane	452 267	23	353 760	806 028	41
Pays-de-la-Loire	1 274 369	13	2 620 222	3 894 591	38
Ile-de-France	-3 334 633	-11	10 060 318	6 725 685	22
Océan Indien	465 047	5	1 195 836	1 660 883	19
Corse	564 694	20	-63 386	501 309	18
Total	29 199 568	14	75 754 526	104 954 095	50

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

FDR structure : fonds de roulement relatif au fonctionnement courant : dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement

FDR intervention : fonds de roulement relatif aux dispositifs d'intervention, hors FIR, majoritairement financés par la CNSA

2.5.2 La contribution à la maîtrise des emplois des opérateurs

En 2016, les ARS emploient 8 410 ETPT sous plafond, soit un chiffre du même ordre de grandeur que les effectifs rémunérés en titre 2 par la mission Solidarité (10 137 ETPT en 2016). Ces effectifs sont à 80 % des agents de l'État en position d'affectation, et à 20 % des agents de l'Assurance maladie.

De 2013 à 2015, le schéma d'emploi des ARS prévoit la suppression de plus de 100 ETP par an. Un schéma d'emploi de -100 ETP est également appliqué pour l'exercice 2016, troisième diminution la plus forte parmi l'ensemble des missions du budget de l'État, après les missions « Écologie, développement et mobilité durables » (-386 ETP) et « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (-309 ETP).

Tableau n° 35 : Plafond d'emploi et schéma d'emploi des ARS

<i>En ETPT (ou ETP, cf. infra)</i>	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2016
Plafond d'emploi année N-1	9 281	9 038	8 888	8 788	8 717	
Schéma d'emploi	-130	-150	-100	-100	-100	
Corrections et transferts	-113			-21	-21	
Plafond d'emploi année N	9 038	8 888	8 788	8 717	8 596	-4%
Exécution	8 754	8 671	8 592	8 410		-4%
Écart	-284	-217	-196	-307		
<i>Hors plafond</i>	<i>nc</i>	<i>46</i>	<i>200</i>	<i>167</i>		

Source : PLR 2013 à 2015 et secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, DFAS.

Précisions méthodologiques : le schéma d'emploi est exprimé en ETP ; le plafond d'emploi est quant à lui exprimé en ETP jusqu'en 2015, puis en ETPT à partir de 2016. Cette bascule est à l'origine de l'écart, dans le tableau ci-dessus, entre le plafond d'emploi de l'année 2016 et sa décomposition (plafond de l'année 2015, schéma d'emploi et transferts).

Le nombre d'emplois hors plafond en 2014 ne prend en compte que les contrats aidés, contrairement aux chiffres 2015 et 2016 qui portent sur un périmètre exhaustif.

Sur toute la période considérée, de 2013 à 2016, les ARS sous-exécutent leur plafond d'emploi de façon importante (-251 ETPT en moyenne, et -307 ETPT en 2016). En 2016, elles respectent également leur schéma d'emploi (-182 ETPT correspondant à -138 ETP) contrairement aux deux années précédentes, tout en enregistrant une diminution de leurs emplois hors plafond.

La baisse des effectifs ne se matérialise pas par autant sous forme d'une diminution de la masse salariale. De 650,5 M€ en 2013, celle-ci est passée à 651,5 M€ en 2015 puis à 659,4 M€ en 2016.

Entre 2015 et 2016, la réduction d'emplois a engendré au total une économie d'environ 7 M€ selon le secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. Cette réduction a été utilisée pour couvrir l'augmentation des charges de Glissement Vieillesse-Technicité (GVT) et de pension (+4,7 M€), ainsi que des mesures catégorielles liées au reclassement d'agents en poste à Mayotte (+0,12 M€).

2.5.3 Le financement de l'AFA

La subvention pour charges de service public versée à l'AFA en 2016 s'établit à 2,4 M€, soit 10 % de moins que le montant prévu en LFI. La subvention à l'AFA est en baisse de 18 % depuis 2013.

Avec 27 ETPT sous plafond en 2016, l'agence ne sature pas son plafond d'emplois (31 ETPT), tout comme l'année dernière.

Tableau n° 36 : Subvention (en k€) et plafond d'emploi (ETPT) de l'AFA

	2013	2014	2015	2016	2017	2013-2016
LFI	3 059	2 933	2 774	2 703	2 563	-12%
Exécution	2 979	2 844	2 631	2 437		-18%
Écart	-80	-89	-143	-266		
Plafond d'emploi	33	32	31	31	31	-6%
Exécution	25	27	28	27		8%
Écart	-8	-5	-3	-4		
Hors plafond	9	11	11	12		33%

Source : PLR 2013 à 2016 et DGCS

En termes de pilotage, l'État a conclu avec l'AFA une convention d'objectifs et de gestion, qui couvre les années 2015 à 2017. Elle n'intègre pas de trajectoire financière pluriannuelle.

2.6 Le programme d'investissements d'avenir (PIA)

En 2016, 8,7 M€ ont été reçus par la mission Solidarité pour six projets ayant obtenu des crédits du « *fonds de transition numérique et de modernisation de l'action publique* » abondé par le PIA. Ils ont été versés par fonds de concours sur le programme support de la mission (124).

Ces six projets portent sur la gestion des données numériques dans le champ social.

Tableau n° 37 : Financement par le PIA en 2016 (en €)

Projet	Partenaire technique	Montant
DSN : Industrialisation de la déclaration sociale nominative	GIP MDS - DGFIP	5 700 000
Dispositif de gestion des échanges	CNAV	1 150 000
Mise en œuvre du Numéro Identifiant d'attente	CNAV	966 000
Mise en œuvre de France Connect pour l'identification et la fédération d'identités numériques	CNAV	450 000
Industrialisation du processus d'anonymisation des données d'assurance maladie dans le cadre d'un pôle d'expertise	CNAMTS-CNRS SFIIS	235 000
Solutions d'échanges packagées sur les données sociales	GIP MDS	220 000
Total		8 721 000

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

2.7 Les dépenses fiscales

Les dépenses fiscales représentent un enjeu majeur pour la mission. Trente dépenses fiscales lui sont rattachées selon les annexes à la loi de finances, pour un montant total de 13,7 Md€ en 2016³³. Ce chiffre est important à double titre :

- Il est comparable en ordre de grandeur à celui des crédits budgétaires de la mission (19,1 Md€ exécutés), ce qui montre l'importance de l'outil fiscal dans les politiques considérées ;
- ce montant représente 16 % de l'ensemble des dépenses fiscales de l'État (85,8 Md€ en 2016 selon le PLF 2017). Sur les 51 missions du budget général, la mission Solidarité se situe ainsi au second rang, derrière la mission Économie (23,9 Md€ pour 77 dépenses fiscales en 2017), et devant la mission Egalité des territoires et logement (12,8 Md€ pour 53 dépenses fiscales) – ces trois missions étant les seules à dépasser le seuil des 10 Md€.

La gestion des dépenses fiscales n'est pas satisfaisante.

2.7.1 Une augmentation non maîtrisée

2.7.1.1 Une augmentation de 20 % entre 2008 et 2015

Le montant des dépenses fiscales de la mission Solidarité est en augmentation rapide depuis de nombreuses années. Entre 2008 et 2015, le montant global des dépenses fiscales est passé de 11 590 M€ à 13 902 M€ (prévision initiale), soit une progression de 2 312 M€ (+20 %).

Les mesures législatives spécifiquement adoptées dans le champ de la mission et ayant un impact sur le coût des dépenses fiscales ont seulement été au nombre de trois depuis 2013, selon la direction de la législation fiscale (DLF) – au demeurant, l'une de ces mesures est peu significative en termes de montant et une autre est coûteuse :

- La suppression en LFI 2013 de la réduction d'ISF en raison du nombre d'enfants du déclarant (n°400201), pour un gain de 36 M€ annuels à compter de 2013 ;
- la suppression en LFI 2014 de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé

³³ Ce montant présente des limites importantes de fiabilité : la Cour a, à de nombreuses reprises, souligné les lacunes relatives au recensement des dépenses fiscales dans les annexes à la loi de finances, et leur éclatement dans les comptes nationaux. Cf. partie 2.7.2.2.

au moins trois enfants (n°120114) : économie annuelle de 1,2 Md€ à compter de 2014 ;

- l'adoption par amendement à la LFI 2016 d'une sortie en sifflet de l'exonération de taxe d'habitation et de taxe foncière en faveur de certains foyers de condition modeste (n°050101 et n°070101), et la prorogation de ces exonérations pour d'autres contribuables. Ce dispositif, entré en vigueur en 2015, a pour effet de minorer les économies qui auraient été constatées à droit constant, pour un montant de 145 M€ en 2015, 215 M€ en 2016 et indéterminé les années suivantes.

2.7.1.2 Une tendance qui reste à la hausse pour 2016 et 2017

Selon le projet de loi de finances 2016, il était prévu que les dépenses fiscales de la mission diminuent de 13 636 M€ en 2015 (chiffage actualisé pour le PLF) pour s'établir à 13 348 M€.

Les nouvelles prévisions communiquées en PLF 2017 remettent en cause cette évolution : les dépenses fiscales 2016 sont désormais chiffrées à 13 654 M€ (+306 M€ par rapport à la prévision initiale 2016, ce qui s'explique notamment par la prorogation de l'exonération de taxe d'habitation mentionnée ci-dessus) et les prévisions initiales de dépenses 2017 à 13 928 M€. Sachant que depuis 2011, les montants définitifs sont réévalués de 845 M€ en moyenne par rapport aux prévisions initiales (voir *infra*), la tendance reste clairement à la hausse.

MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Tableau n° 38 : Dépenses fiscales rattachées à la mission Solidarité (en M€)

Impôt	Intitulé dépense fiscale	Identifiant	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Evolution 08-17	
			Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Définitif	Actualisé	Initial	Montant
Inclusion sociale et protection des personnes (programmes 106 et 304)			5 275	5 643	5 581	5 874	6 002	5 913	4 776	4 974	4 897	4 857	-418	-8%
Dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat			5 275	5 643	5 581	5 874	6 002	5 913	4 776	4 974	4 897	4 857	-418	-8%
IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handic	120202	1 600	1 500	1 600	1 900	1 900	2 050	2 160	2 150	2 060	1 990	390	24%
IR	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	110203	840	878	920	985	1 025	1 125	1 144	1 175	1 205	1 235	395	47%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement s	110102	1 580	1 700	1 510	1 440	1 075	620	507	550	555	555	-1 025	-65%
IR	Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ay	120114	540	800	830	830	1 200	1 200					-540	-100%
IR	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de ré	110110	390	420	380	410	430	500	565	590	575	575	185	47%
IR	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants f	120501	140	140	140	140	140	200	200	260	260	260	120	86%
	Autres < 125 M€		185	205	201	169	232	218	200	249	242	242	57	31%
Handicap et dépendance (programme 157)			6 315	6 408	6 932	7 186	7 233	7 861	8 515	8 928	8 757	9 071	2 756	44%
Dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat			4 729	4 850	5 299	5 639	5 679	6 362	7 010	7 086	7 117	7 218	2 489	53%
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensio	120401	2 480	2 490	2 780	2 930	3 215	3 520	3 967	4 030	4 090	4 150	1 670	67%
TVA	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascens	730203	900	950	1 000	1 100	700	740	800	825	850	870	-30	-3%
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les é	730219	340	390	425	460	480	650	700	730	740	760	420	124%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	110104	325	360	340	340	360	355	430	405	395	395	70	22%
IR	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition mo	100201	240	180	260	270	330	425	380	360	315	315	75	31%
IR	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pc	110213	140	161	175	185	220	263	310	308	300	300	160	114%
IR	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	120205	100	85	100	110	130	145	150	140	140	140	40	40%
IR	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de ré	110109	85	100	90	100	96	110	120	130	125	125	40	47%
	Autres < 125 M€		119	134	129	144	148	154	153	158	162	163	44	37%
Dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat			1 586	1 558	1 633	1 547	1 554	1 499	1 505	1 842	1 640	1 853	267	17%
TH	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition	070101	1 227	1 233	1 319	1 237	1 281	1 255	1 273	1 595	1 385	1 550	323	26%
TF	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	050101	290	255	244	240	203	174	133	152	158	203	-87	-30%
	Autres < 125 M€		69	70	70	70	70	70	99	95	97	100	31	45%
Total général			11 590	12 051	12 513	13 060	13 235	13 774	13 291	13 902	13 654	13 928	2 338	20%
Total des dépenses fiscales inscrites au budget de l'Etat			65 876	72 877	71 684	72 007	72 191	72 088	78 337	85 090	85 764	89 880	24 004	36%

Source : PLR 2009 à 2015 et PLF 2010 à 2017, retraitements Cour des comptes.

Légende : IR : impôt sur le revenu ; TF : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TH : taxe d'habitation ; TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

2.7.1.3 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 PLR, sans qu'il n'en soit tiré aucune analyse, sont le nombre de bénéficiaires de chaque dépense fiscale – information qui est disponible en 2015 pour 20 dépenses fiscales sur 30 seulement.

Sur un périmètre de dix dépenses fiscales, représentant 60 % du montant des dépenses fiscales de la mission, on observe qu'entre 2008 et 2015, le coût de ces dépenses a progressé de 19 % alors que le nombre total de bénéficiaires a baissé de 32,3 millions à 27,3 millions (-16 %) : cette évolution s'explique par une hausse du montant unitaire par bénéficiaire de 41 %.

Aucune analyse des évolutions notables constatées sur certaines de ces dépenses n'est davantage disponible. Sur la période 2008-2015, 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, 4 030 M€ en 2015), le montant unitaire par bénéficiaire a augmenté de 55 % ;
- le taux de 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, 730 M€ en 2015) a concerné 500 entreprises bénéficiaires de plus (+21 %), et son coût par entreprise a augmenté de 78 % ;
- pour le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (IR ; n°110203 ; 840 M€ en 2008, 1 175 M€ en 2015), le nombre de bénéficiaires est passé de 1,6 million à 1,9 million (+19 %), et le coût par bénéficiaire a progressé de 17 % ;
- la demi-part supplémentaire accordée aux parents isolés (IR ; n°110110 ; 390 M€ en 2008, 590 M€ en 2015), qui concerne 8 % de bénéficiaires supplémentaires, a vu son coût unitaire augmenter de 55 % ;
- pour la réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement en établissement spécialisé (IR ; n°110213 ; 140 M€ en 2008, 308 M€ en 2015), le nombre de bénéficiaires est passé de 298 100 à 444 536 (+49 %), et le montant unitaire par bénéficiaire a cru dans les mêmes proportions (+48 %).

**Tableau n° 39 : Nombre de bénéficiaires de dix des treize plus grosses dépenses fiscales sur impôts d'État de la mission
Solidarité et montant unitaire (en €) par bénéficiaire**

Impôt	Intitulé dépense fiscale	Identifiant	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Evolution 08-15	
											Montant	%
Inclusion sociale et protection des personnes (programmes 106 et 304)			10 396 700	10 528 600	10 290 000	10 256 080	10 108 780	10 104 643	4 260 732	4 373 115	-6 023 585	-58%
Montant des dépenses fiscales étudiées (en M€)			3 350	3 798	3 640	3 665	3 730	3 445	2 216	2 315	-1 035	-31%
Montant unitaire par bénéficiaire (en €)			322	361	354	357	369	341	520	529	207	64%
IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés	120202	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Montant unitaire par bénéficiaire			nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
IR	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	110203	1 566 000	1 622 000	1 660 000	1 706 080	1 688 600	1 816 283	1 840 252	1 864 685	298 685	19%
Montant unitaire par bénéficiaire			536	541	554	577	607	619	622	630	94	17%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement séparés	110102	4 416 000	4 470 000	4 200 000	4 140 000	3 960 180	3 806 480	901 100	986 450	-3 429 550	-78%
Montant unitaire par bénéficiaire			358	380	360	348	271	163	563	558	200	56%
IR	Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant servi dans la marine	120114	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	3 000 000	0	0	-3 000 000	-100%
Montant unitaire par bénéficiaire			180	267	277	277	400	400	0	0	-180	-100%
IR	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de réversion	110110	1 414 700	1 436 600	1 430 000	1 410 000	1 460 000	1 481 880	1 519 380	1 521 980	107 280	8%
Montant unitaire par bénéficiaire			276	292	266	291	295	337	372	388	112	41%
IR	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux	120501	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Montant unitaire par bénéficiaire			nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc	nc
Handicap et dépendance (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	927 426	4%
Montant des dépenses fiscales étudiées (en M€)			3 625	3 666	4 080	4 295	4 735	5 358	5 937	5 973	2 348	65%
Montant unitaire par bénéficiaire (en €)			165	166	182	189	208	233	257	261	96	58%
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions militaires d'invalidité)	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	655 180	5%
Montant unitaire par bénéficiaire			190	190	207	215	235	255	283	294	104	55%
TVA	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs	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
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements	730219	2 400	2 400	2 600	2 600	2 600	2 900	2 900	2 900	500	21%
Montant unitaire par bénéficiaire			141 667	162 500	163 462	176 923	184 615	224 138	241 379	251 724	110 057	78%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	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	-32 610	-2%
Montant unitaire par bénéficiaire			232	259	245	246	263	259	313	297	64	28%
IR	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition militaire	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	-58 060	-1%
Montant unitaire par bénéficiaire			39	29	43	44	54	69	63	60	20	51%
IR	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes âgées ou handicapées	110213	298 100	320 000	331 000	351 300	370 330	404 367	431 260	444 536	146 436	49%
Montant unitaire par bénéficiaire			470	503	529	527	594	650	719	693	223	48%
IR	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (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	215 980	19%
Montant unitaire par bénéficiaire			90	77	88	94	108	119	113	105	15	17%
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	-5 096 159	-16%
Montant des dépenses fiscales étudiées (en M€)			6 975	7 464	7 720	7 960	8 465	8 803	8 153	8 288	1 313	19%
Montant unitaire par bénéficiaire (en €)			216	229	236	242	258	266	298	304	89	41%

Source : PLR 2009 à 2015 et PLF 2010 à 2017, retraitements Cour des comptes.

Légende : IR : impôt sur le revenu ; TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

2.7.1.4 Des prévisions peu fiables

Les dépenses fiscales de l'année N font l'objet de trois chiffrages successifs, entre lesquels les écarts sont chaque année importants. Cela ne s'explique que partiellement par des décisions non anticipées affectant les dépenses fiscales (par exemple lors du débat parlementaire précédant le vote de la LFI) ou par une amélioration des méthodes de chiffrage. Le manque de fiabilité des prévisions contribue au constat de mauvaise maîtrise des dépenses fiscales, mais pose également un problème du point de vue de la procédure budgétaire :

- La prévision initiale, fournie à l'automne N-1 pour le PLF de l'année N, est l'information de référence disponible pour le vote de la loi de finances. Sur 2011-2015, pour la mission Solidarité cette prévision initiale est en moyenne 845 M€ en dessous du chiffrage définitif (écart minimal : 460 M€, écart maximal : 1 074 M€). Il faut souligner que cet écart est lui-même la somme de surestimations et de sous-estimations : les erreurs de prévision, mesurées en valeur absolue, sont de 1 573 M€ en moyenne, soit 12 % du montant total des dépenses fiscales de la mission ;
- une estimation actualisée est fournie à l'automne N pour le PLF de l'année N+1, puis au printemps N+1 pour le projet de loi de règlement de l'année N : c'est donc sur cette base que le Parlement se prononce sur l'exécution de l'année N. Or, sur 2011-2015, la prévision actualisée est en moyenne 351 M€ en dessous du chiffrage définitif, et de 306 M€ en 2016 ;
- le chiffrage définitif est disponible à l'automne de l'année N+1, pour la présentation du PLF N+2. Il figure également dans le PLR de l'année N+1, mais uniquement pour information : aucune conséquence ne peut en être tirée, alors que, compte tenu des écarts mentionnés, c'est ce montant définitif qui permet seul de prendre la mesure réelle de la dynamique des dépenses fiscales.

Les méthodes de chiffrage des dépenses fiscales

Les estimations de montant des dépenses fiscales sont réalisées par la DLF. Les méthodes utilisées sont différentes selon les impôts. Elles consistent soit à simuler les coûts quand des données sont disponibles (c'est-à-dire la première année ou les deux premières années sur les trois années fournies), sinon à reconduire les montants observés les années précédentes (pour la dernière année fournie).

Il faut par ailleurs noter que, pour réaliser les simulations, la DGFIP utilise soit ses propres bases de données soit des données externes, publiques comme non publiques, qui lui sont communiquées.

Ci-dessous est pris l'exemple des données disponibles à l'automne 2016, au moment de l'élaboration du PLF 2017 :

a) Abattement de 10% sur les retraites (impôt sur le revenu ; 120401 ; montant 2016 : 4,1 Md€) et demi-parts supplémentaires prises en compte pour l'impôt sur le revenu, destinées au soutien des charges d'enfants (110102 et 110110 ; montant 2016 : 1,1 Md€) :

– Le chiffrage définitif de l'année 2015 est réalisé par simulation de l'impôt qui aurait été perçu sans l'avantage fiscal, sur la base des revenus des contribuables, disponibles exhaustivement ;

– L'estimation actualisée de l'année 2016 : le calcul est réalisé à partir des déclarations de revenus déposées, disponibles à 95% dans la base de données en juillet 2016 ;

– La prévision initiale pour l'année 2017 est estimée à partir de l'évolution de la dépense les années précédentes.

b) Exonération d'impôt sur le revenu pour les prestations familiales ; l'AAH, etc. (120202 ; montant 2016 : 2,1 Md€) et taux réduit de TVA pour certains appareillages et la fourniture de logement (730203 et 730219 ; montant 2016 : 1,6 Md€). La DGFIP ne dispose pas de données propres :

– Le chiffrage définitif 2015 est réalisé par grâce aux données fournies par les organismes sociaux, sur la base desquelles la DGFIP réalise ses simulations (par exemple, pour les taux réduits de TVA, la moindre recette est estimée par reconstitution de l'assiette concernée) ;

– Les estimations 2016 et 2017 sont obtenues par reconduction des montants des années précédentes.

c) Exonération de taxe d'habitation pour les personnes âgées, handicapées, ou de condition modeste (070101 ; montant 2016 : 1,2 Md€) : pour la fiscalité locale, les montants des années précédentes sont reconduits – à l'exception de la dépense fiscale citée ici, qui a fait l'objet d'une modification législative.

Tableau n° 40 : Prévisions successives des montants de dépense fiscale de la mission Solidarité (en M€)

Impôt	Intitulé dépense fiscale	Identifiant	2011			2012			2013			2014			2015			2016		Ecart moyen		
			Initial	Actualisé	Définitif	Initial	Actualisé	Définitif	Initial	Actualisé	Définitif	Initial	Actualisé	Définitif	Initial	Actualisé	Définitif	Initial	Actualisé	Init-Déf	Valeur abs	%
Inclusion sociale et protection des personnes (programmes 106 et 304)			5 488	5 534	5 874	5 149	5 648	6 002	5 172	5 696	5 913	4 415	4 661	4 776	4 681	4 817	4 974	4 737	4 897	618	707	14%
Dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat			5 488	5 534	5 874	5 149	5 648	6 002	5 172	5 696	5 913	4 415	4 661	4 776	4 681	4 817	4 974	4 737	4 897	618	707	14%
IR	Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés	120202	1 600	1 600	1 900	1 600	1 900	1 900	1 900	1 950	2 050	1 950	2 100	2 160	2 100	2 120	2 150	2 020	2 060	202	202	11%
IR	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	110203	900	940	985	940	1 025	1 025	1 070	1 125	1 125	1 235	1 140	1 144	1 150	1 180	1 175	1 200	1 205	32	68	6%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement séparés	110102	1 440	1 450	1 440	1 050	1 100	1 075	550	580	620	345	470	507	470	550	550	550	555	67	67	9%
IR	Exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant servi l'Etat	120114	800	830	830	830	860	1 200	890	1 200	1 200									237	237	28%
IR	Demi-part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de rétrocession	110110	420	410	410	410	420	430	420	490	500	535	515	565	520	570	590	570	575	38	42	9%
IR	Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux	120501	140	140	140	140	140	140	140	140	200	140	200	200	200	200	260	200	260	36	36	23%
	Autres < 125 M€		188	164	169	179	203	232	202	211	218	210	236	200	241	197	249	197	242	6	55	27%
Handicap et dépendance (programme 157)			6 915	7 049	7 186	7 340	7 449	7 233	7 831	7 467	7 861	7 802	8 365	8 515	8 761	8 819	8 928	8 611	8 757	227	866	11%
Dépenses fiscales principales sur impôts d'Etat			5 225	5 502	5 639	5 726	5 902	5 679	6 214	5 968	6 362	6 283	6 889	7 010	7 254	7 183	7 086	7 268	7 117	215	701	11%
IR	Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions de réversion)	120401	2 700	2 880	2 930	3 040	3 100	3 215	3 280	3 430	3 520	3 600	3 950	3 967	4 220	4 110	4 030	4 180	4 090	164	240	7%
TVA	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs, monte-charges	730203	1 050	1 050	1 100	1 100	1 150	700	1 200	700	740	750	760	800	760	800	825	800	850	-139	205	22%
TVA	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes	730219	390	440	460	455	420	480	430	480	650	520	680	700	690	700	730	710	740	107	107	20%
IR	Demi-part supplémentaire pour les contribuables invalides	110104	340	350	340	350	350	360	350	375	355	390	400	430	425	460	405	460	395	7	15	4%
IR	Abattement en faveur des personnes âgées ou invalides de condition modeste	100201	245	270	270	270	280	330	290	340	425	350	375	380	375	370	360	370	315	47	53	17%
IR	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes âgées ou handicapées	110213	175	190	185	190	230	220	285	260	263	280	310	310	365	305	308	305	300	-2	30	11%
IR	Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)	120205	90	100	110	100	110	130	110	130	145	130	145	150	145	150	140	150	140	20	22	18%
IR	Demi-part supplémentaire ou quart de part supplémentaire en cas de rétrocession	110109	100	90	100	90	100	96	100	105	110	110	115	120	120	130	130	130	125	7	7	7%
	Autres < 125 M€		135	132	144	131	162	148	169	148	154	153	154	153	154	158	158	163	162	3	21	14%
Dépenses fiscales principales sur impôts locaux, prises en charge par l'Etat			1 690	1 547	1 547	1 614	1 547	1 554	1 617	1 499	1 499	1 519	1 476	1 505	1 507	1 636	1 842	1 343	1 640	13	165	11%
TH	Exonération en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste	070101	1 376	1 237	1 237	1 304	1 274	1 281	1 344	1 255	1 255	1 275	1 273	1 273	1 275	1 450	1 595	1 157	1 385	13	115	9%
TF	Exonération en faveur des personnes âgées ou de condition modeste	050101	244	240	240	240	203	203	203	174	174	174	133	133	133	87	152	87	158	-18	26	14%
	Autres < 125 M€		70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	70	99	99	99	95	99	97	18	24	31%
Total général			12 403	12 583	13 060	12 489	13 097	13 235	13 003	13 163	13 774	12 217	13 026	13 291	13 442	13 636	13 902	13 348	13 654	845	1 573	12%

Source : PLR 2009 à 2015 et PLF 2016 et 2017, retraitements Cour des comptes.

Légende : IR : impôt sur le revenu ; TF : taxe foncière sur les propriétés bâties ; TH : taxe d'habitation ; TVA : taxe sur la valeur ajoutée.

Valeur abs. : valeur moyenne des écarts en valeur absolue.

2.7.2 Une efficacité non établie

2.7.2.1 Une absence d'articulation avec les objectifs des programmes

Les dépenses fiscales de la mission ne sont pas assorties d'objectifs de performance. À chacune est attaché formellement un objectif qui, en réalité, se borne à désigner le public bénéficiaire de la mesure fiscale. Il s'agit ainsi d'« *aider les personnes âgées et modestes* », « *les personnes handicapées* », « *les personnes retraitées* », « *les anciens combattants* », etc. Au total, les trente dépenses fiscales de la mission se répartissent entre vingt-deux « objectifs » largement redondants.

Tableau n° 41 : « Objectifs » des dépenses fiscales de la mission

Objectifs / publics bénéficiaires	Dépenses fiscales	Montant 2016 (actualisé)
Inclusion sociale et protection des personnes (programmes 106 et 304)		4 897
Aider la garde des jeunes enfants	110203, 120202	3 265
Aider les assistants maternels	120501	260
Aider les bénéficiaires de l'APA, de la PAJE, de l'AEEH et certains d. d'emploi	120210	
Aider les familles	210308, 400201	83
Aider les personnes actives au revenus modestes dans les DOM et COM	120209	
Aider les personnes ayant des enfants à charge et dont le conjoint est décédé	110107	110
Aider les personnes ayant des enfants mariés à charge	120202	6
Aider les personnes ayant élevé au moins trois enfants	120114	
Aider les personnes vivant seules et ayant des enfants à charge	110110	575
Aider les personnes vivant seules et ayant eu des enfants à charge	110102	555
Favoriser le versement de la prestation compensatoire sous forme de capital	110223	43
Handicap et dépendance (programme 157)		8 757
Aider à la prise en charge familiale des personnes âgées	100105	2
Aider les anciens combattants	120505	
Aider les commerçants ou artisans modestes partant à la retraite	180101	2
Aider les personnes âgées et modestes	050201	55
Aider les personnes âgées ou modestes	050101	158
Aider les personnes âgées, modestes ou handicapées	070101, 150121, 730219	2 125
Aider les personnes ayant des enfants invalides à charge	110109	125
Aider les personnes dépendantes	110213, 120142, 120205	455
Aider les personnes handicapées	050202, 120206, 520201, 730203, 910101	1 025
Aider les personnes invalides	110104	395
Aider les personnes modestes âgées ou invalides	100201, 150117	325
Aider les personnes retraitées	120401	4 090
Total général		13 654

Source : PLR 2009 à 2015 et PLF 2016 et 2017.

Les dépenses fiscales ne sont pas non plus rattachées aux objectifs de performance des programmes auxquels elles participent – ce rattachement serait au demeurant impossible en l'état, puisque les objectifs

actuels³⁴ portent sur un champ disjoint de celui des actions financées par les dépenses fiscales.

2.7.2.2 Une absence de vision exhaustive par politique

À de nombreuses reprises la Cour a souligné le manque de connaissance du périmètre des dépenses fiscales tout comme le manque d'articulation avec les autres dispositifs utilisés. Dans son rapport public 2014 par exemple, elle observait que la fiscalité liée au handicap constituait « *un empilement de mesures sans cohérence* » :

- Sur soixante-quatre mesures fiscales touchant le handicap recensées dans le code général des impôts, seules trente-sept étaient comptabilisées comme dépenses fiscales, les autres étant considérées comme des modalités ordinaires de calcul de l'impôt ;
- les dépenses fiscales rattachées au programme « handicap et dépendance » du budget de l'État ne concernent pas toutes le handicap, et inversement toutes les dépenses fiscales concernant le handicap ne sont pas rattachées à ce programme ;
- en raison de leur éclatement dans les comptes nationaux et des lacunes de leur recensement, le coût total des dépenses fiscales relatives au handicap est mal connu et ne peut être qu'estimé, en ordre de grandeur, entre 3,5 et 4 Md€ par an ;
- les effets de la fiscalité liée au handicap sont également mal appréhendés ;
- enfin, constitué d'un empilement historique de mesures disparates, cet ensemble s'articule mal avec le régime des prestations mises en place pour les personnes handicapées et n'a pas été remis en cohérence avec les évolutions de la loi de 2005.

Depuis 2014, la situation n'a pas évolué : les dépenses fiscales restent éclatées dans les comptes nationaux et leur articulation avec les autres dispositifs ne fait toujours l'objet d'aucun travail de justification.

Lors de la contradiction du présent rapport, la DLF a indiqué « *partage[r] la préoccupation de la Cour sur la nécessité de documenter davantage le champ des dépenses fiscales* ». Selon elle, « *une réflexion*

³⁴ Programme 157 : accroître l'effectivité et la qualité des décisions prises au sein des MDPH ; développer l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés – usagers des ESAT ; accompagner le retour vers l'emploi pour développer la part du revenu du travail dans les ressources des allocataires de l'allocation adultes handicapés (AAH) ; lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables. Programme 304 : améliorer l'accès à l'emploi et l'autonomie financière des bénéficiaires du RSA et de la prime d'activité ; améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger ; garantir aux adultes vulnérables une protection juridique adaptée à leurs besoins.

sera donc menée dans le cadre des travaux d'actualisation du périmètre des dépenses fiscales du PLF 2018 ».

2.7.2.3 Une inefficacité avérée depuis de nombreuses années pour la moitié des dépenses fiscales

Sept dépenses fiscales, dont deux 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. Ce dernier avait jugé qu'elles ne remplissaient pas leurs objectifs. Leur coût global (6,7 Md€) avoisine la moitié du coût total des dépenses fiscales rattachées à la mission.

Aucune n'a été supprimée depuis.

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 2016 (montant actualisé) :

- Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (n°120401) : 4,09 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) : 2,06 Md€ ;
- Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (n°110213) : 300 M€ ;
- Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (n°120205) : 140 M€ ;
- Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées (n°120206) : 63 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) : 2 M€.

2.7.3 Des modalités de pilotage à renforcer

Le pilotage des dépenses fiscales s'appuie sur deux procédures relativement récentes, intégrées à la préparation du PLF. Leur mise en place à partir de 2013 constitue un progrès, mais elles souffrent actuellement de limites importantes.

2.7.3.1 Des évaluations qui n'ont jamais porté sur les dispositifs de la mission Solidarité

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

- Une évaluation réalisée chaque année par cinquième des dépenses fiscales était prévue par la LPFP 2012-2017 (article 18). 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 – sans que ne soit plus prévue, toutefois, de périodicité d'ensemble. La mission Solidarité n'a pas davantage bénéficié de ce nouveau dispositif d'évaluation. Aucune des douze revues de dépense 2015 comme 2016 ne concernaient des politiques de l'État financées par la mission Solidarité. Il en sera de même pour 2017 : le PLF 2017 prévoit treize revues de dépenses, dont l'une concerne certes « *la politique de petite enfance* » (enjeu financier 20 Md€), mais le périmètre retenu est celui de la Sécurité sociale et des administrations publiques locales.

2.7.3.2 Des « conférences fiscales » qui ont débouché sur peu de décisions concrètes

Depuis 2013 également, des « conférences fiscales » annuelles réunissent, ministère par ministère, la DLF, la direction du budget et les responsables de programme, dans le but de préparer les dispositions fiscales du projet de loi de finances. Ces conférences ont trois objectifs³⁵ :

³⁵ Pour les conférences fiscales 2016, ces objectifs ont été rappelés dans la lettre du 27 avril 2016 du ministre des finances et des comptes publics et du secrétaire d'État chargé du budget relative aux règles de bonne gouvernance fiscale dans le cadre de l'organisation des conférences fiscales. Cette lettre indique notamment : « *En tenant compte des évaluations disponibles, vous vous attacherez à proposer des modalités de réduction en nombre et en valeur des dépenses fiscales relevant des programmes rattachés à votre ministère, tandis que les créations ou les extensions ne pourront être acceptées qu'à titre exceptionnel, sous réserve d'être gagées en nombre et en valeur au niveau équivalent. [...] Enfin, vous devrez élaborer des propositions de suppression ou de fusion de taxes à faible rendement [...].* »

- Échanger entre ministères sur les projets de mesures à intégrer aux prochaines lois de finances ;
- proposer la réduction, en nombre et en valeur, des dépenses fiscales ;
- identifier des taxes de faible rendement, qui pourraient être supprimées ou fusionnées.

La mise en place des conférences fiscales constitue un progrès notable. Leur renforcement est souhaitable à la lumière de trois constats.

Des évolutions peu nombreuses : une seule réforme législative actée depuis 2013 suite aux conférences

Depuis 2013, pour la mission Solidarité, seule une mesure législative ayant un impact sur le coût des dépenses fiscales a été adoptée suite aux conférences fiscales : il s'agit de la suppression en LFI 2014 de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (n°120114) : économie annuelle de 1,2 Md€ à compter de 2014.

Les deux autres mesures législatives ayant eu un impact sur le coût des dépenses fiscales depuis 2013, mentionnées *supra* au 2.7.1.1, ont été décidées indépendamment des conférences fiscales :

- la suppression de la réduction d'ISF en raison du nombre d'enfants du déclarant (n°400201) a été décidée en 2012, avant la mise en place des conférences fiscales ;
- la sortie en sifflet de l'exonération de taxe d'habitation et de taxe foncière en faveur de certains foyers de condition modeste (n°050101 et n°070101), et la prorogation de ces exonérations pour d'autres contribuables, ont été introduites dans le PLF 2016 par amendement.

Concernant enfin le second objectif – la réduction des petites taxes – , aucune petite taxe en lien avec la mission solidarité n'a été supprimée à l'issue des conférences depuis 2013.

Les pistes de réforme abordées lors de la conférence fiscale 2016

Trois pistes de réforme relatives aux dépenses fiscales de la mission Solidarité ont été abordées lors de la conférence fiscale 2016. À ce jour, aucune n'a débouché :

– Modernisation des définitions fiscales du handicap : dans les dispositifs d'exonération, différentes notions coexistent sans recouvrir nécessairement le même champ : invalidité, incapacité, handicap, accessibilité, etc. Il a été convenu qu'un travail entre administrations serait entamé sur une articulation des définitions. Cet objectif, déjà affirmé en conférence fiscale 2015, n'a pas encore donné lieu à des travaux effectifs.

– Crédit d'impôt pour les dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes (110236, rattachée à titre subsidiaire à la mission Solidarité ; 48 M€ en 2016) : la liste des équipements éligibles à ce crédit d'impôt sur le revenu est obsolète selon les ministères, et sa mise à jour a été annoncée par la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement. Cette actualisation n'est pas réalisée, faute d'accord sur la définition du public éligible.

– Abattement spécial en faveur des personnes handicapées ou invalides en matière de taxe d'habitation : cette piste n'a donné lieu à aucune réforme.

Un défaut de connaissance et d'organisation de la DGCS, dont le directeur est responsable de programme

En réponse aux questions de la Cour posées lors de l'instruction (« *Quelle est la stratégie de la DGCS et du secrétariat général concernant les dépenses fiscales rattachées aux programmes dont ils sont responsables ? Pourquoi les sept dépenses fiscales jugées « inefficaces » en 2011 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales n'ont-elles toujours pas été réformées ?* »), la DGCS a indiqué avoir pleinement conscience d'un défaut de connaissance sur les dépenses fiscales, faute d'une organisation et de ressources internes adaptées. De ce fait, elle est amenée à traiter ponctuellement les sujets fiscaux courants et à proposer la reconduction des dispositifs existants.

Concrètement, le ministère a ainsi plaidé pour le *statu quo* pour de nombreux sujets abordés lors des conférences fiscales. En 2013, le responsable de programme s'est prononcé contre la suppression de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (n°120114 ; 1,2 Md€), qui a été la seule mesure d'ampleur finalement actée depuis 2013, comme mentionné *supra*. Il s'est également prononcé contre

l'adaptation de la fiscalité locale en faveur des personnes âgées (070101, 050101, 050201 ; 1,6 Md€), contre l'évolution de la dépense fiscale dont bénéficient les personnes dépendantes accueillies en établissement (110213 ; 285 M€) malgré les inefficacités et inéquités constatées dans les évaluations disponibles, contre également l'évolution des majorations du quotient familial (110102, 110117 et 110110, pour 1,1 Md€) ou d'autres dépenses fiscales moins importantes en montant (150117 ; 25 M€ ; ou 520201 ; 80 M€).

Ayant la volonté de progresser sur ces questions, la DGCS souhaite mieux structurer son action ; elle affirme réfléchir aux solutions possibles. Une des pistes envisagées est une mise en commun des compétences avec la direction financière du secrétariat général.

Une absence de pilotage clair au ministère des finances

Contrairement au responsable de programme, la DLF a été à l'initiative de nombreuses pistes de réflexion concernant l'évolution des dépenses fiscales de la mission.

La DLF dispose actuellement d'une stratégie transversale pour l'ensemble des dépenses fiscales de l'État³⁶, ainsi que d'un montant plafond global défini en LPFP de manière pluriannuelle.

Cependant, cette stratégie n'est pas déclinée par mission. La DLF ne dispose pas, par exemple, de mandat spécifique concernant l'évolution des dépenses fiscales de la mission Solidarité, ni en termes de réformes ni en termes de trajectoire financière en résultant.

Par ailleurs, alors que la question de l'efficacité est centrale, les moyens d'évaluation à la disposition de la DLF restent limités.

Dans le cadre de la contradiction du présent rapport, la DLF a indiqué qu'« *elle travaille [...] au renforcement de l'évaluation des dépenses fiscales, notamment dans le cadre des conférences fiscales.* » Néanmoins, elle rappelle que « *les missions d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales relève avant tout de la responsabilité du ministère responsable de programme auxquelles elles sont rattachées.* »

D'une façon plus générale, la DLF refuse d'assumer, vis-à-vis des dépenses fiscales, le rôle de pilotage que joue, symétriquement, la direction du budget sur le champ des crédits budgétaires : « *La DLF ne peut avoir pour mission de piloter et de maîtriser financièrement les dépenses fiscales rattachées à la mission, rôle qui revient au législateur.* » Elle souligne

³⁶ Cette stratégie porte notamment sur la réduction du nombre des dépenses fiscales et l'amélioration de leur efficacité, sur la réduction du nombre de petites taxes, sur l'absence de création de toute dépense fiscale nouvelle sans justification précise.

qu'« à titre d'illustration, chaque année entre 150 et 200 mesures fiscales sont votées dont les trois quarts en moyenne sont d'origine parlementaire ».

En matière de fiscalité comme en matière budgétaire, les pouvoirs sont partagés entre le législatif et l'exécutif : le rôle de l'un ne remet nullement en cause les responsabilités de l'autre. Le fait que l'exécutif s'organise en son sein pour assumer pleinement sa part de responsabilité dans le pilotage et la maîtrise des dépenses fiscales est donc non seulement légitime, mais indispensable. Rappelons que cette exigence est pleinement assumée en ce qui concerne les dépenses budgétaires – il serait incompréhensible qu'il n'en soit pas de même en ce qui concerne les dépenses fiscales.

Cette exigence est par ailleurs renforcée par la LPFP 2014-2019 qui, dans son article 19, instaure un plafond pluriannuel de dépenses fiscales. Il est de la responsabilité de l'exécutif de s'organiser pour donner suite à cette disposition décidée par le législateur.

3 LA QUALITE DE LA GESTION

3.1 La conformité aux principes et règles de la LOLF

Le périmètre de la mission a fortement évolué entre 2015 et 2016. Les mesures de périmètre doivent être équilibrées en ressources et en dépenses. Trois changements concernent le programme 304 :

- La réforme de la protection juridique des majeurs : depuis janvier 2016 le financement des mandataires judiciaires des personnes protégées a été simplifié. L'État est désormais le seul financeur des mandataires individuels et assure 99,7% du financement des services mandataires³⁷. Les organismes de sécurité sociale n'interviennent plus et les crédits ont donc été transférés à l'État. Cela a entraîné une augmentation de 166% en AE et CP des dépenses de l'action correspondante (action 16). Cette opération n'appelle pas de remarque particulière au regard des principes budgétaires.
- La mise en place de la prime d'activité : son calibrage en LFI s'est avéré défaillant comme on l'a vu *supra* et a conduit à des ouvertures de crédits (369,28 M€ en LFR). Il ne s'agit cependant pas d'une entorse au principe de sincérité budgétaire car d'une part, la mesure a été ouverte en cours d'année à des publics non prévus initialement³⁸ et d'autre part, le taux de recours initialement envisagé (50%, sur la base des taux connus des deux prestations qu'elle remplace) s'est avéré inférieur à la réalité. L'administration a en effet sous-estimé le nombre de personnes qui peuvent effectivement en bénéficier. Or, le mode d'attribution de la prime d'activité est beaucoup plus simple (on n'a plus à demander à en bénéficier, elle est calculée par les organismes payeurs). Étant donné qu'il s'agit de la première année de mise en œuvre de ce dispositif, on ne peut considérer qu'il s'agit d'une entorse au principe de sincérité budgétaire. Néanmoins il conviendra d'être vigilant en 2017, les prévisions budgétaires pouvant désormais être fondées sur plusieurs mois de mise en œuvre.

³⁷ Le reste, soit 0,3%, reste financé par les départements.

³⁸ Extensions aux bénéficiaires de l'AAH depuis le 1er juillet 2016 avec effet rétroactif au 1er janvier, aux bénéficiaires de pensions d'invalidité et de rentes AT/MP depuis le 1er octobre et aux résidents de Mayotte depuis le 1er octobre avec effet rétroactif au 1er juillet.

Par ailleurs, la mise en place de la prime d'activité en 2016 est en partie financée par une mesure de périmètre, à hauteur de 2 104 M€ : ce montant correspond à celui de la prime pour l'emploi (PPE), dépense fiscale parallèlement supprimée. Comme indiqué dans la partie 1.1, la Cour relève, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 relative aux dépenses fiscales, que la suppression de la PPE n'a, indument, pas été traitée comme une mesure de périmètre du point de vue des dépenses fiscales, mais comme une économie.

- La mise en place de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) à compter du 1^{er} janvier 2016 : géré par un fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), l'aide permet de sécuriser les droits sociaux des bénéficiaires, immigrés retraités, quand ils séjournent de manière prolongée dans leur pays d'origine. 60 M€ ont été inscrits en LFI mais aucune dépense n'a été engagée à ce titre sur les crédits du programme 304 pendant douze mois : 50 M€ ont d'ailleurs été annulés par le décret n°2016-732 du 2 juin 2016. La lenteur avec laquelle ont été préparés les textes d'application de la loi et la complexité du dispositif juridique retenu peuvent justifier cette année le faible nombre de dossiers traités par la CDC. Néanmoins l'administration ne peut continuer à surestimer de manière aussi importante ces dépenses. Il ne serait pas acceptable que la complexité juridique de l'ARFS soit de nouveau mise en avant par l'administration pour expliquer d'éventuelles difficultés lors de l'exécution de la loi de finances 2017, alors même que la DGCS et la DGFIP mènent des travaux communs afin de simplifier le dispositif.

Par ailleurs, le programme 157 a connu cette année encore des ouvertures de crédits afin de financer les dépenses d'AAH (+424 M€). Le nombre de bénéficiaires de cette allocation a encore évolué de manière très dynamique (+5,2% en 2016), alors qu'il avait été anticipé en LFI un ralentissement de son augmentation justifiant une mesure d'économie. Cette sous-estimation est difficilement compréhensible puisque l'on constate depuis quelques années un effet de déport du RSA vers l'AAH (le mode de calcul du RSA étant moins favorable que celui de l'AAH, et les publics éligibles pour partie communs) et que les différences départementales dans les décisions d'attribution de l'allocation, qui échappent à l'État, résistent aux tentatives de régulation. Cette sous-estimation récurrente constitue donc une infraction au principe de sincérité budgétaire.

Enfin, une irrégularité est relevée sur le programme 304, concernant FranceAgriMer. Cet organisme est chargé de gérer les crédits du fonds

européen d'aide aux plus démunis (FEAD) pour le compte du ministère des affaires sociales. Ses obligations sont retracées dans une convention cadre pluriannuelle, relative à la programmation 2014-2020. Celle-ci prévoit, pour la part nationale de ces crédits inscrits sur le programme 304, la saisine de l'État si l'organisme ne peut payer à échéance sur sa propre trésorerie les sommes dues aux bénéficiaires (art.10-1-2). Afin de permettre à FranceAgriMer de financer les marchés de la campagne FEAD 2014, deux avances lui ont été consenties à titre provisoire à partir des crédits nationaux du programme 304 sur les remboursements de crédits attendus de l'Union européenne : la première de près de 2 M€ versée et remboursée en 2014³⁹ et la seconde de 12,2 M€ versée en 2015 et non remboursée à ce jour⁴⁰.

Pour 2016, le ministère des affaires sociales identifiait un besoin de financement de 60 M€, sous l'effet notamment de la suspension du versement des crédits européens (cf. partie 2.3.1). Le cabinet du Premier ministre a décidé, en juin 2016⁴¹ que « *le ministère des affaires sociales fera[it] une avance de trésorerie à FAM de 10 M€* » et a donné « *son accord de principe pour mobiliser le programme 823*⁴² *à partir de septembre 2016* ». La convention financière signée le 17 août 2016 entre la DGCS et FranceAgriMer prévoit dans son article 3 le versement d'une avance remboursable de 10 M€ sans intérêt imputée sur le programme 304. Celle-ci a été remboursée par FranceAgriMer en fin d'année 2016⁴³.

Ces opérations sont contraires à l'article 24 de la LOLF qui prévoit que les avances sont autorisées et retracées dans les comptes de concours financiers. De plus, contrairement aux dispositions de l'article 24, ces avances n'ont pas donné lieu au paiement d'intérêts, alors qu'aucun décret en conseil d'État ne prévoit une telle dispense : ces opérations contreviennent donc à la loi pour ce second motif également. Le ministère chargé des affaires sociales justifie le montage retenu par la nécessité

³⁹ Duplicata du titre de perception émis le 24/11/2014 et journal comptable du 12/12/2014 retraçant le recouvrement de l'avance de 1 967 280 €.

⁴⁰ Lettre du CBCM du 02/03/2016 de demande d'émission d'un titre de perception de 12 238 362,35 € ; et lettre de refus du directeur général de la cohésion sociale du 11/04/2016 : « Par conséquent, je souhaite surseoir au remboursement de l'avance provisoire de 12,238 M€ réalisée au titre des crédits nationaux. Je ne manquerai pas de procéder à la régularisation de cette somme dès lors que de nouveaux appels de fonds et paiements de la commission seront enclenchés. »

⁴¹ Réunion interministérielle du 6 juin 2016 relative au financement des besoins de trésorerie de FranceAgriMer.

⁴² Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics

⁴³ Duplicata du titre de perception émis le 17/11/2016 et journal comptable du 14/12/2016 retraçant le recouvrement de l'avance de 10 M€.

d'éviter toute rupture dans l'approvisionnement des associations d'aide alimentaire bénéficiant du FEAD.

LOLF, article 24

« Les comptes de concours financiers retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs.

Les comptes de concours financiers sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les prêts et avances sont accordés pour une durée déterminée. Ils sont assortis d'un taux d'intérêt qui ne peut être inférieur à celui des obligations ou bons du Trésor de même échéance ou, à défaut, d'échéance la plus proche. Il ne peut être dérogé à cette disposition que par décret en Conseil d'État. [...] »

3.2 La démarche de performance

Douze objectifs et vingt-deux indicateurs figurent dans le PAP 2016 au titre de la mesure de la performance, soit deux objectifs de moins qu'en 2015 pour le même nombre d'indicateurs. On constate cette année encore qu'aucun de ces objectifs ne concernent les ARS, qui mobilisent pourtant près de la moitié des ETPT de la mission et des crédits du programme 124.

Les principales modifications apportées à la démarche de performance portent sur le programme 304. Sa structure a été profondément modifiée en 2016 pour tenir compte de la mise en place de la prime d'activité : trois indicateurs l'intègrent désormais. Cette focalisation sur l'objectif de retour à l'emploi a deux conséquences. D'une part, il n'y a plus d'objectif relatif à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, volet pourtant essentiel du dispositif et dont les études montrent qu'il est mis en œuvre de manière très variable selon les départements. D'autre part, il n'y a toujours pas d'objectif associé à la sortie de la situation de pauvreté⁴⁴, qui est pourtant l'autre objectif assigné aux minima sociaux. Ce type d'indicateur est certes difficile à construire, mais il aurait pour avantage de couvrir plusieurs programmes de la mission et de répondre à un des objectifs des dépenses de solidarité.

⁴⁴ Qu'il s'agisse de pauvreté monétaire ou de pauvreté en conditions de vie.

Sur les 22 indicateurs de la mission, 9 sont identifiés dans le PAP 2016 comme étant des indicateurs de la qualité du service du point de vue de l'utilisateur. Le programme 304 en compte 1 sur 6, le programme 157 4 sur 5, le programme 137 4 sur 4. Seul le programme 131 n'en comporte aucun.

Ces indicateurs sont concentrés sur deux aspects essentiels mais non exclusifs de la qualité du service rendu : la prise en compte des demandes et le délai de traitement des dossiers. Aucun ne se fonde sur des enquêtes de satisfaction auprès des bénéficiaires des dépenses. A aucun, a fortiori, ne permet d'apprécier la qualité de la réponse qui leur est apportée.

Pour l'essentiel deux types d'indicateurs sont retenus : les uns portent sur les appels téléphoniques à une plateforme nationale, les autres sur les décisions prises par des instances administratives.

- Quand existe une plateforme nationale téléphonique pour recueillir les appels de certains publics, les indicateurs de qualité de service mesurent les taux d'appels traités. C'est notamment le cas pour le programme 304. Un seul des six indicateurs du programme est identifié comme étant un indicateur de qualité de service du point de vue de l'utilisateur : associé à l'objectif « *améliorer le repérage des enfants en danger ou en risque de danger* », il est relatif au taux d'appels traités par le service national téléphonique de l'enfance en danger et aux suites données par les conseils généraux. Les quatre sous-indicateurs qui le constituent n'ont pas tous la même robustesse : si les taux d'appels décrochés et traités par la plateforme sont aisés à recueillir, le taux d'appels transmis aux conseils généraux et le taux d'appels transmis ayant donné lieu à une mesure de protection de l'enfance sont uniquement basés sur une enquête annuelle sur échantillon réalisée par la DGCS. Un indicateur du même type existe pour le programme 157 : il s'agit du taux d'appels téléphoniques traités par le dispositif d'accueil téléphonique, de suivi et de traitement des situations de maltraitance envers des personnes âgées et les adultes handicapés, associé à l'objectif 4 « *lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables* ». Le programme 137 dispose également d'un indicateur relatif aux appels traités par la plateforme téléphonique dédiée aux femmes victimes de violences.

Les indicateurs relatifs aux taux d'appels permettent d'évaluer la première étape, certes indispensable, de la prise en charge des bénéficiaires des prestations, mais ils ne permettent pas d'apprécier la qualité du service qui leur est éventuellement rendu.

- Deux indicateurs de qualité de service potentiellement plus intéressants, car centrés sur les décisions prises, sont rattachés au

programme 157. Le premier est relatif à un des trois objectifs de la mission « *accroître l'effectivité et la qualité des décisions prises au sein des MDPH* ». Il s'agit de l'indicateur 1.1 « *qualité des processus de décision des MDPH* » retraçant le délai moyen de traitement des dossiers (en distinguant les enfants et les adultes) : établis respectivement à 2 et 3 mois (durées inférieures aux délais légaux et que celles constatées en 2014, soit 3,24 et 4,4 mois), ils sont basés sur une enquête annuelle de la CNSA, en attendant la mise en place d'un système d'information (SI) commun aux MDPH qui seul permettra de fiabiliser les données recueillies.

Le deuxième indicateur « *Qualité des décisions de la commission des droits et de l'autonomie des MDPH* » porte sur le renouvellement des décisions d'accords d'AAH pour les personnes ayant un taux d'incapacité compris entre 50 et 80%. Il est également basé sur une enquête annuelle de la CNSA, dans l'attente de la mise en place d'un SI commun. Seul le sous-indicateur « *taux de réformation par les tribunaux des décisions en matière d'attribution d'AAH ayant fait l'objet d'un recours* » est fondé sur une enquête de la DGCS auprès des DRJSCS, sur la base de remontées d'informations dématérialisées recueillies auprès des secrétariats des tribunaux du contentieux de l'incapacité.

Si le respect des délais de traitement des dossiers est un élément essentiel de la qualité du service rendu, il ne renseigne pas sur la qualité de réponses apportées ni sur leur pertinence pour l'utilisateur. Il s'agit autant d'un indicateur d'efficacité de la gestion des dispositifs que d'un indicateur lié à la qualité de service.

D'autres indicateurs retracés dans le PAP appellent également des remarques. Ainsi, pour mesurer l'atteinte de l'objectif 2 du programme 157 « *développer l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés-usagers des ESAT* », l'indicateur utilisé est la part des travailleurs handicapés en ESAT concernés par une formation ou par une mise en emploi en milieu ordinaire, en distinguant les hommes et les femmes. Cet indicateur est de maniement délicat car les taux considérés devraient être rapportés non à la population totale accueillie dans les établissements mais à la population susceptible de rejoindre le milieu de travail ordinaire, qui est difficile à apprécier de manière normée. Cet indicateur n'apparaît donc pas suffisamment fiable pour permettre d'apprécier la qualité du service rendu par les ESAT.

Le programme 137 est *a priori* celui qui porte le plus d'attention à la qualité du service rendu aux usagers puisque les quatre indicateurs retenus s'y réfèrent tous. Néanmoins que la « *proportion de dispositifs pour l'égalité femmes-hommes mis en place au sein des branches* »

professionnelles et des entreprises » est un indicateur quantitatif qui ne dit rien de la qualité réelle des accords conclus. De même, la qualité de service du point de vue de l'utilisateur n'est pas réellement retracée par l'indicateur « *accompagnement des entreprises* » qui mesure la part des crédits du programme 137 sur la part de l'ensemble des crédits affectés aux expérimentations par le secteur privé et les conseils régionaux. Enfin, l'indicateur « *accompagnement offert par le centre national d'information sur les droits des femmes et des familles (CNIDFF)* » est en fait le nombre de personnes reçues individuellement en moyenne par ETP dans les centres locaux d'information : c'est un premier élément de qualité de service mais il agrège tous les types d'entretiens individuels, que les cas soient complexes ou plus simples à gérer par la communication d'informations juridiques par exemple. Il ne permet donc qu'une approche très limitée de la qualité du service rendu dans ces centres.

De fait, la qualité du service rendu à l'utilisateur n'est pas la priorité de la mission. Celle-ci est constituée pour l'essentiel de dépenses de guichet pour des montants budgétaires très importants : la préoccupation essentielle de l'administration est celle de la soutenabilité de la dépense. Les indicateurs sont donc davantage tournés vers le suivi de l'activité. Ils mesurent par exemple le nombre de bénéficiaires et la durée de versement des prestations. C'est pourquoi sans doute le taux de non recours, particulièrement important pour le RSA socle, n'est pas un indicateur retenu alors qu'il constitue un véritable indicateur de qualité de service.

4 LES RECOMMANDATIONS DE LA COUR

4.1 Le suivi des recommandations formulées au titre de 2015

Trois recommandations avaient été formulées dans la NEB 2015 (deux reformulées et une maintenue par rapport à l'exercice 2014). Le tableau ci-dessous résume leur mise en œuvre :

Tableau n° 42 : Le suivi des recommandations de la NEB 2015

n° de la recommandation	Recommandations de la NEB 2015	Cotation
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	Non mise en œuvre
2	Établir et transmettre au Parlement le rapport annuel prescrit par l'article L.262-24 du code de l'action sociale et de la famille faisant état de l'équilibre du Fonds national des solidarités actives	Non mise en œuvre
3	Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes	Non mise en œuvre

Source : réponses de la Direction du budget et de la DGCS, traitement Cour des comptes

Commentaires

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*

Cette recommandation avait pour objet essentiellement la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés. Ainsi, la DGCS n'a pas tenu compte pour le calcul de la dotation 2016 des scénarios d'évolution produits par la DREES début 2015 notamment sur l'évolution à la hausse du nombre de bénéficiaires. La DGCS a pris pour hypothèse pour la construction du PLF 2016 une décélération du nombre de bénéficiaires, qui ne s'est pas produite. De même dans le PAP 2017, il est précisé que le montant de la dotation 2017 intègre une évolution du nombre

de bénéficiaires, calculée notamment à partir des prévisions de la DREES, soit une poursuite de la décélération, alors même que cette direction prévoit que fin 2018 le nombre d'allocataires serait compris entre 1 120 600 et 1 136 200, ce qui est loin de constituer un ralentissement de leur nombre.

Par conséquent, la recommandation n'a pas été mise en œuvre.

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

Aucun rapport annuel n'a été transmis au Parlement. Les informations des PAP et RAP sont incomplètes par rapport aux données exigées par la loi : elles ne précisent pas notamment la perspective pluriannuelle prévue. La recommandation n'a pas été mise en œuvre.

Le Fond national des solidarités actives (FNSA) ne gérant pas la prime d'activité, remplaçant le RSA-activité et la Prime pour l'emploi (PPE) à compter du 1er janvier 2016 et le FNSA étant supprimé à compter du 1er janvier 2017, la recommandation est devenue sans objet et n'est pas reconduite.

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

Les dépenses fiscales rattachées à la mission représentent en 2016 13,65 Md€.

La direction du budget précise « que la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 ne prévoit plus l'évaluation des dépenses fiscales par cinquième, qu'elles sont intégrées au périmètre des revues de dépenses conduites en application de l'article 22 de la LPFP et que dans tous les cas, une évaluation régulière de ces dépenses est réalisée par le biais des conférences fiscales couplées au besoin avec les conférences de budgétisation ».

Dans les faits, la mission Solidarité n'a jamais fait l'objet d'une évaluation de ses dépenses fiscales (article 18 de la LPFP 2012-2017) et n'a pas non plus bénéficié de la revue de dépenses prévue à l'article 22 de la LPFP. On a vu *supra* qu'aucune des douze revues 2015 comme en 2016 ne concernaient les politiques de l'État financées par la mission Solidarité. Il en sera de même pour 2017.

Depuis la mise en place des conférences fiscales, seule une mesure législative ayant un impact sur le coût des dépenses fiscales a été adoptée (suppression en LFI 2014 de l'exonération d'impôt sur le revenu des majorations de retraite ou de pensions ayant eu ou élevé au moins trois enfants).

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales avait conclu en 2011 que sept dépenses fiscales (dont six rattachés au programme 157 et une au programme 304), dont deux parmi les quatorze les plus coûteuses du budget général, s'étaient vu attribuer un score nul. Aucune d'entre elles n'a fait l'objet d'une évaluation et encore moins d'une proposition de suppression.

La recommandation n'a donc pas été suivie d'effet.

4.2 Récapitulatif des recommandations formulées au titre de la gestion 2016

La Cour formule quatre recommandations, à destination du ministère chargé des affaires sociales et du ministère des finances :

1. Mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés (*recommandation reformulée*).
2. Assurer le pilotage, l'évaluation régulière et la maîtrise financière des dépenses fiscales rattachées à la mission, et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes (*recommandation reformulée*).
3. Procéder à la revue des dépenses des politiques de minima sociaux et de handicap, afin de justifier d'une part la bonne articulation de l'ensemble des dispositifs de l'État entre eux (crédits budgétaires, dépenses fiscales) et d'autre part, leur cohérence avec ceux financés par les administrations sociales et locales (*recommandation nouvelle*).
4. Inscrire dès la LFI, sur le seul programme 124, l'ensemble des crédits de fonctionnement et de personnel du SGMAS et des directions d'administration centrale qui lui sont rattachées et, à terme, envisager la fusion des programmes 124 et 155 (*recommandation nouvelle*).