



# Mission Solidarité, insertion et égalité des chances

---

Note d'analyse de l'exécution  
budgétaire

2019

## Solidarité, insertion et égalité des chances

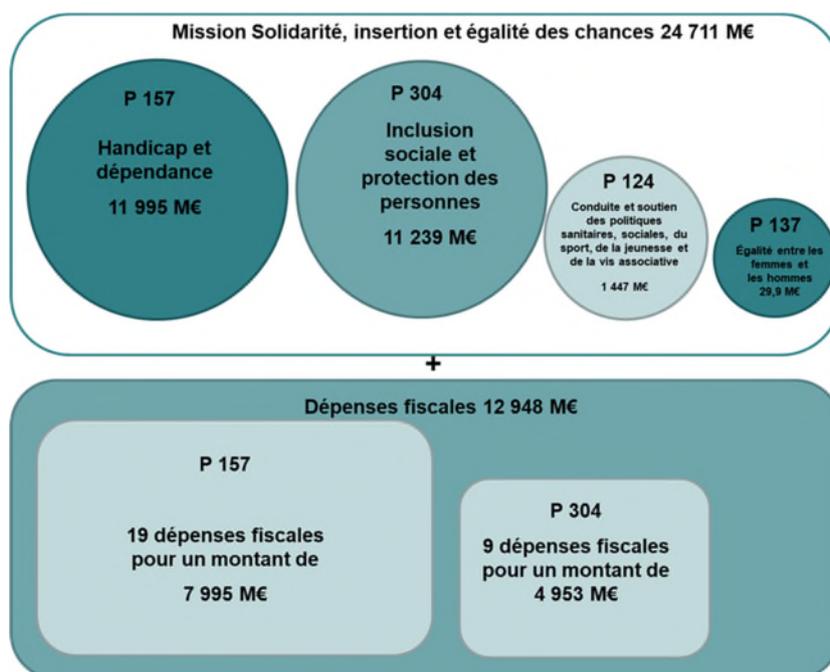
**Programme 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative**

**Programme 137 – Égalité entre les femmes et les hommes**

**Programme 157 – Handicap et dépendance**

**Programme 304 – Inclusion sociale et protection des personnes**

### Dépenses budgétaires (en CP, M€) et dépenses fiscales (en M€) de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances



Source : Cour des comptes

## Synthèse

### Les principales caractéristiques de la mission

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

La mission se structure autour de deux programmes principaux qui, depuis 2019, sont quasiment d'égale importance : le programme 157 *Handicap et dépendance* (11,99 Md€ en CP) et le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* (11,24 Md€). Les deux autres programmes mobilisent beaucoup moins de crédits : le programme 137 est le plus petit, avec 0,1 % des crédits de paiement exécutés et le programme support (124) représente 5,9 % des crédits de la mission.

En 2019, 23,87 Md€ en AE et 23,89 Md€ en CP ont été inscrits en loi de finances initiale. Les crédits finalement ouverts s'élèvent à 24,75 Md€ en AE et 24,74 Md€ en CP, principalement à la suite de la loi de finances rectificative. Les consommations de crédits s'élèvent à 24,70 Md€ en AE et 24,71 Md€ en CP.

La mission a fait l'objet de mesures de périmètre plus conséquentes en 2019 qu'en 2018. La principale concerne le programme 304 avec la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte, opérée sur le principe de compensation intégrale des dépenses, pour un montant en LFI de 170,8 M€.

Le plafond d'emplois de la mission s'établit à 9 467 ETPT, soit une sous-consommation de 84 ETPT. Cette sous-consommation est légèrement plus faible en 2019 qu'en 2018, mais le plafond d'emplois voté en LFI 2019 était en baisse de 419 ETPT par rapport à la LFI précédente.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 716,2 M€ (518,7 M€ hors CAS Pensions et 197,5 M€ au titre du CAS Pensions). La masse salariale a diminué de près de 1 % entre 2018 et 2019 sous l'effet de la réduction des effectifs. Elle est exécutée quasi-conformément à la dotation initiale (- 2,4 M€) avec un écart contraire entre ses composantes (+3,6 M€ pour les crédits hors CAS Pensions et - 6 M€ pour les crédits du CAS Pensions).

Le poids des dépenses d'intervention de la mission s'est encore accru lors de l'exercice budgétaire 2019 : celles-ci représentent désormais 94,1 % des dépenses (+ 1,7 point par rapport à 2018) et s'élèvent à 23,25 Md€. Cette forte progression (+ 27 %) résulte de la réforme de la prime d'activité portée par le programme 304 (+ 61 % de crédits consommés sur ce seul programme).

Deux dispositifs dominent les dépenses d'intervention, l'allocation aux adultes handicapés (10,32 Md€) et la prime d'activité (9,57 Md€). Deux autres dispositifs ont coûté plus de 500 M€ en 2019 : les services tutélaires pour la protection juridique des majeurs et l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à 12 948 M€, soit un montant inférieur à celui du PLF 2018 (14 305 M€). Sous le double effet de cette baisse et de la progression des dépenses budgétaires, elles ne représentent donc plus que 52,3 % du montant des dépenses exécutées, contre 72 % en 2018. Alors que leurs montants respectifs étaient quasi-équivalents en 2014, aux alentours de 13 Md€, les dépenses budgétaires sont désormais supérieures de 11,76 Md€ aux dépenses fiscales.

### **Les principales observations**

L'exercice 2019 se traduit par la poursuite de l'augmentation tendancielle des dépenses de guichet, en particulier de la prime d'activité et dans une moindre mesure de l'allocation aux adultes handicapés.

Deux faits caractérisent cette année budgétaire. D'une part, une modification de grande ampleur est intervenue entre la programmation initiale et la loi de finances initiale, à la suite du mouvement dit des « gilets jaunes », avec une augmentation de 2,79 Md€ des crédits destinés à la prime d'activité. D'autre part, l'exercice a été marqué par le niveau à nouveau élevé des ouvertures de crédits en fin de gestion, essentiellement pour financer cette prime : la loi de finances rectificative (LFR) a ainsi ouvert 818,17 M€ de crédits, contre 261,5 M€ en LFR 2018.

Cette situation s'explique par le contexte d'urgence de l'élaboration de la réforme de la prime d'activité en décembre 2018, et par l'ampleur mal évaluée du succès de la mesure. Par ailleurs, pour la deuxième année consécutive, la budgétisation de l'allocation aux adultes handicapés peut être qualifiée de sincère, l'ouverture de 41,3 M€ de crédits en fin de gestion relevant d'un aléa de prévision.

Cependant, compte tenu de l'importance des montants consacrés à ces deux dépenses de guichet, les efforts engagés pour les évaluer

correctement en LFI doivent être poursuivis. Si les notes de prévisions techniques de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) sont désormais prises en compte par le Gouvernement pour l'élaboration du PLF et au stade de son examen, par le Parlement, l'articulation entre exercice de prévision de la CNAF et budgétisation doit encore être améliorée (calendrier, évaluation et prise en compte des effet-prix et effet-volume).

Les dépenses de guichet composant majoritairement la mission *Solidarité*, les économies demandées à celle-ci pour financer les mesures d'urgence ont été portées exclusivement par le programme 124. En effet, le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes*, bien que composé à 94,5 % de dépenses discrétionnaires, n'a supporté aucune annulation de crédits, car il correspond à une priorité gouvernementale.

Alors que la trajectoire définie par la loi de programmation des finances publiques avait été respectée en 2018, ce n'est plus le cas pour l'exercice 2019. Malgré le relèvement du plafond de près de 10 % par rapport à l'exercice précédent, on constate un dépassement de 15 % des crédits hors CAS pensions consommés (soit + 3,19 Md€).

Les dépenses fiscales représentent toujours un montant considérable (12 948 M€) et restent dynamiques à périmètre constant. Il est regrettable qu'elles ne fassent toujours pas l'objet d'un pilotage et d'une gestion interministériels, tant en matière d'évaluation que de rattachement ou de déclassification de certains dispositifs.

Enfin, la mission comptait en 2019 trois fonds sans personnalité juridique, représentant au total 50,24 M€ en exécution. L'un d'eux, le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI), représentant 50,1 M€, a été supprimé au 1<sup>er</sup> janvier par la LFI 2020 et un autre, le fonds national de financement de la protection de l'enfance est devenu inutile.

## RECOMMANDATIONS

**Recommandation n° 1 (DGCS, DB, CBCM) :** Améliorer l'articulation entre les prévisions de la CNAF et le processus de budgétisation de la prime d'activité et de l'allocation aux adultes handicapés (calendrier, effet-prix, effet-volume). *(Nouvelle recommandation)*

**Recommandation n° 2 (DGCS, DGFIP, DB) :** Mieux partager entre les administrations concernées les données relatives aux dépenses fiscales de la mission et produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes. *(Nouvelle recommandation)*

**Recommandation n° 3 (DGCS) :** Supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance. *(Nouvelle recommandation)*

---

## Sommaire

<b>Introduction</b> .....	<b>9</b>
<b>1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE</b> .....	<b>11</b>
1.1 Une programmation initiale marquée par les mesures d'urgence économiques et sociales .....	11
1.2 La gestion des crédits et sa régularité.....	18
1.3 Une augmentation importante des dépenses liée au dynamisme des dépenses de guichet .....	24
1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire.....	31
<b>2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME</b> .....	<b>35</b>
2.1 Programme n°304 - Inclusion sociale et protection des personnes.....	35
2.2 Programme n°157 – Handicap et dépendance.....	48
2.3 Le programme n°137 – Égalité entre les femmes et les hommes .....	55
<b>3 MOYENS CONSACRES PAR L'ÉTAT A LA POLITIQUE DE SOLIDARITE, D'INSERTION ET D'EGALITE PROFESSIONNELLE</b> .....	<b>58</b>
3.1 Les dépenses fiscales.....	58
3.2 Les opérateurs et les taxes affectées.....	65
3.3 Les fonds sans personnalité juridique .....	70
3.4 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période : des dépenses budgétaires en forte progression sur cinq ans .....	73



## Introduction

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

La mission compte quatre programmes, gérés par deux responsables de programme :

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

Dans l'organisation gouvernementale, depuis mai 2017 les programmes 124 et 304 sont rattachés au ministère des solidarités et de la santé et les programmes 157 et 137 relèvent de secrétaires d'État auprès du Premier ministre<sup>1</sup> : la secrétaire d'État chargée des personnes handicapées pour le programme 157 et la secrétaire d'État chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes pour le programme 137.

La mission représente 5,1 % des crédits de paiement du budget général votés en LFI. Les programmes 157 *Handicap et dépendance* et 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* sont prépondérants : en LFI 2019, près de la moitié des crédits de paiement (CP) de la mission sont alloués au programme 157. En exécution, ces deux programmes représentent 95 % des crédits de la mission, en raison de la forte hausse des CP du programme 304.

---

<sup>1</sup> Ces deux programmes font l'objet d'une délégation de gestion signée le 27 décembre 2017 entre la direction des services administratifs et financiers des services du premier ministre, la DGCS et les CBCM auprès du premier ministre et de la ministre des solidarités et de la santé.

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

CP (en M€)	LFI 2019	Part (%) des CP LFI	Exécution 2019	Part (%) des CP exécutés
Programme 124	1 479,46	6,2%	1 446,56	5,9%
Programme 137	29,87	0,1%	29,85	0,1%
Programme 157	11 922,99	49,9%	11 994,98	48,5%
Programme 304	10 467,14	43,8%	11 239,22	45,5%
Total mission	23 899,46		24 710,61	

Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus au 15 janvier 2020

Les dépenses fiscales 2019<sup>2</sup> rattachées à la mission sont évaluées à 12 948 M€ et représentent 52,3 % du montant des dépenses 2019 (CP).

94,1 % des dépenses 2019 (23 252,3 M€) sont des dépenses d'intervention. Elles sont concentrées sur un nombre limité de dispositifs, principalement des dépenses de « guichet », notamment l'allocation aux adultes handicapés (10 326 M€ en exécution 2019), la prime d'activité (9 573 M€<sup>3</sup> en exécution 2019), la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1 387 M€ en exécution 2019, y compris les frais de gestion) et les dépenses liées à la protection juridique des majeurs (666 M€ en exécution 2019).

<sup>2</sup> Dernière estimation figurant dans l'annexe Voies et moyens 2020.

<sup>3</sup> Y compris les frais de gestion versés à la CNAF et à la MSA.

# 1 ANALYSE DE L'EXECUTION BUDGETAIRE

L'exécution budgétaire de la mission *Solidarité* est présentée dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 2 : Gestion 2019 des programmes de la mission Solidarité

En M€	Programme 124		Programme 137		Programme 157		Programme 304		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	1 456,78	1 479,46	29,87	29,87	11 922,99	11 922,99	10 467,14	10 467,14	23 876,79	23 899,46
LFR	-5,06	-19,85			54,53	54,48	785,09	784,14	834,57	818,77
Autres mouvements de crédits	25,77	8,52	0,14	0,53	14,02	14,07	-7,82	-5,37	32,11	17,76
Reports	23,52	6,80	0,14	0,53	14,02	14,07	35,78	38,24	73,47	59,64
Virements	0,40	0,40					-0,40	-0,40	0,00	0,00
Transferts	0,23	-0,29					-43,20	-43,20	-42,97	-43,50
Répartitions									0,00	0,00
Ouverture	1,61	1,61							1,61	1,61
Fonds de concours et attributions de produits	1,86	1,86	0,66	0,66	5,00	5,00			7,52	7,52
Total des crédits ouverts	1 479,36	1 470,00	30,67	31,06	11 996,54	11 996,54	11 244,42	11 245,91	24 750,99	24 743,52
Réserve en fin de gestion ( e ) = (a) + (b) - (c) - (d)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Gel initial ( a )	9,16	13,44	0,90	0,90	357,33	357,33	313,89	313,89	681,28	685,55
Surgels ( b )	6,35	10,02							6,35	10,02
Dégels en gestion ( c )	10,46	3,61	0,90	0,90	357,33	357,33	313,88	313,88	682,56	675,72
Annulation de crédits gelés ( d )	5,06	19,85					0,01	0,01	5,07	19,86
Crédits disponibles	1 479,36	1 470,00	30,67	31,06	11 996,54	11 996,54	11 244,42	11 245,91	24 750,99	24 743,52
Crédits consommés	1 431,10	1 446,56	30,59	29,85	11 995,78	11 994,98	11 241,77	11 239,22	24 699,24	24 710,61

Source : LFI, Direction des finances, des achats et des services, direction générale de la cohésion sociale, infocentre Chorus.

## 1.1 Une programmation initiale marquée par les mesures d'urgence économiques et sociales

La programmation initiale, à périmètre constant<sup>4</sup>, portait sur un budget hors CAS Pensions de 20,78 Md€ ( soit 20,93 Md€ à périmètre courant), représentant une hausse des crédits de 6,8 % par rapport à la LFI 2018 (+ 7,6 % à périmètre courant). Cette budgétisation intégrait l'évolution des dépenses de l'AAH<sup>5</sup>, la création d'un second bonus pour les bénéficiaires de la prime d'activité et la mise en place de la stratégie interministérielle de lutte contre la pauvreté.

<sup>4</sup> Corrigé des mesures de transfert et de périmètre d'un montant de + 152 M€.

<sup>5</sup> Basée sur la prévision du nombre de bénéficiaires et l'effet-prix lié aux revalorisations légales de la prestation.

Ainsi, par rapport aux crédits initialement programmés, les crédits du programme 304 ont augmenté de 2,77 Md€, passant de 7,7 Md€ en PLF à 10,47 Md€ en LFI, soit une hausse de 26 %.

Trois amendements sont venus corriger la prévision initiale, principalement sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, afin de financer la prime d'activité. En effet, la budgétisation de cette prime, estimée initialement à 6 Md€ (28 % des crédits de paiement de la mission), a évolué entre l'élaboration du PLF et le vote de la LFI dans le cadre des mesures d'urgence économiques et sociales : la bonification individuelle a été revalorisée et les seuils de revenus d'activité éligibles à la bonification élargis (*cf. infra*). Les crédits consacrés à la prime d'activité ont été portés à 8,79 Md€ (frais de gestion compris).

Par ailleurs, l'action créée dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes, initialement dotée de 171 M€, a supporté un transfert de crédits de 20 M€ vers le programme 177 de la mission *Cohésion des territoires*.

Les autres modifications apportées au projet de loi de finances sont de faible ampleur (- 2 M€).

Au total, la mission *Solidarité* a vu ses crédits augmenter de 6 % entre l'exécution 2018 (+ 1,3 Md€) et le PLF 2019 puis de 13 % (+ 2,77 Md€) entre la programmation initiale et le vote des crédits en LFI 2019.

**Tableau n° 3 : Écart entre la loi de finances et l'exécution 2018, la programmation initiale et la loi de finances 2019 (en M€ et en CP)**

Programme	LFI 2018	Exécution 2018	PLF 2019	Ecart PLF 2019 - Exécution 2018		LFI 2019	Ecart LFI 2019 - Exécution 2018		Ecart LFI 2019 - PLF 2019	
				en M€	en %		en M€	en %	en M€	en %
304	6 761	6 986	7 697	711	10%	10 467	3 481	50%	2 770	36%
157	11 341	11 333	11 923	591	5%	11 923	590	5%	0	0%
137	30	29	30	1	3%	30	1	3%	-	0%
124	1 519	1 499	1 481	- 18	-1%	1 479	- 20	-1%	2	0%
<b>Mission</b>	<b>19 651</b>	<b>19 847</b>	<b>21 131</b>	<b>1 285</b>	<b>6%</b>	<b>23 899</b>	<b>4 053</b>	<b>20%</b>	<b>2 768</b>	<b>13%</b>

Sources : LFI, PLF et RAP 2018

### 1.1.1 Transferts et changements de périmètre

En 2019, la mesure de périmètre la plus significative concerne le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, avec la

recentralisation du financement du revenu de solidarité active (RSA) en Guyane et à Mayotte. Cette recentralisation est basée sur le principe de la compensation intégrale des dépenses<sup>6</sup>, celles-ci étant évaluées dans le PLF à 174,6 M€. Elle se traduit par :

- Une mesure de périmètre avec la reprise des recettes affectées aux collectivités territoriales pour un montant de 124,6 M€ ;
- Et une mesure de transfert entrant, depuis le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* de la mission Outre-mer pour un montant de 50 M€ HT2 permettant de couvrir le reste à charge du département de Mayotte et de la collectivité territoriale de Guyane.

Trois autres mesures de périmètre concernent le programme support de la mission pour un montant de – 19,7 M€ :

- la suppression de la facturation des loyers budgétaires suite à la mise en œuvre de la nouvelle politique immobilière de l'État, (- 24,5 M€ en AE/CP) ;
- la prise en charge par les ARS sur leur subvention pour charges de service public du dispositif de médiation relatif à la qualité de vie au travail en milieu hospitalier, auparavant financé par l'assurance-maladie, (+ 2,37 M€ HT2 en AE/CP) ;
- le versement d'une subvention à l'Agence des systèmes d'information partagés (ASIP) afin de couvrir une partie des dépenses du Service public d'information en santé (SPIS), auparavant financées par l'assurance-maladie, pour un montant de 2,3 M€ en AE/CP.

Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* a également supporté des mesures de transfert pour un solde de - 4,24 M€<sup>7</sup>.

En 2020, des mesures de périmètre et de transfert importantes devraient impacter les programmes 304 et 124 :

---

<sup>6</sup> Article 81 de la loi de finances pour 2019

<sup>7</sup> Dix transferts sortants pour un montant de - 4,33 M€ (- 0,57 M€ en HT2, - 3,76 M€ en T2 dont - 2,68 M€ hors CAS Pensions). La mesure principale, de – 3 M€<sup>7</sup>, porte sur le transfert du contentieux des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS), de l'incapacité (TCI) et d'une partie des commissions départementales d'aide sociale (CDAS) vers les pôles sociaux des tribunaux de grande instance du programme 166 *Justice judiciaire*. Un seul transfert entrant en provenance du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* de la mission *Travail et emploi* a impacté le programme 124. Il vise à renforcer le conseil d'orientation des politiques de jeunesse (+ 92 722 € dont 73 939 € hors CAS Pensions).

- La recentralisation du RSA pour la collectivité territoriale de la Réunion à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020, financée par une mesure de périmètre au titre de la reprise des recettes précédemment affectées au département de la Réunion pour un montant de 607,4 M€.
- La réforme de l'organisation centrale et territoriale de l'État, et notamment :
  - Le transfert de 1 549 emplois et de la masse salariale des conseillers techniques sportifs (CTS) vers la mission *Sport, jeunesse et vie associative*, et pour un montant de 121 M€ (84 M€ en T2 hors CAS Pensions et 37 M€ CAS Pensions) ;
  - Le transfert de 246 emplois suite à la réorganisation des services déconcentrés des ministères sociaux et à la mutualisation des fonctions support au sein des futurs secrétariats généraux communs (SGC) aux préfetures et aux directions départementales interministérielles (DDI).

### **1.1.2 Des projections budgétaires corrigées jusqu'en fin d'année dans un contexte de hausse tendancielle des dépenses de guichet de la mission**

Les principales dépenses de guichet de la mission *Solidarité* sont marquées par une dynamique très forte, notamment la prime d'activité.

*Sur le programme 304 :*

- Les sous-jacents de la prime d'activité ont été revus en fin d'année 2018 pour intégrer d'une part, sa revalorisation pour les bénéficiaires actuels de la prestation et d'autre part, l'élargissement des droits à de nouveaux bénéficiaires. L'estimation des dépenses a été faite sur la base d'un taux de recours de 85 %. Ces éléments ont conduit à une augmentation des crédits, par amendement, de 2,79 Md€, augmentation qui s'ajoutait à la dépense « dite tendancielle »<sup>8</sup>, estimée à 6 Md€.
- S'agissant de la seule mesure nouvelle de la mission, la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA) pour la collectivité territoriale de Guyane et le département de Mayotte, il a été fait droit au principe de compensation intégrale au bénéfice de l'État. La prévision de dépenses s'établissait à 172,1 M€ et comprenait la moyenne des dépenses annuelles enregistrées entre

---

<sup>8</sup> Elle reposait sur un nombre d'allocataires de 2,96 millions de foyers en moyenne annuelle pour un montant moyen mensuel de 159 €, comprenant les effets en année pleine de la revalorisation d'un montant forfaitaire de 20 € au 1er octobre 2018.

2015 et 2017 (soit 164,7 M€) auxquels s'ajoutaient une actualisation du tendancier (+ 7,8 M€), des dépenses de personnel (0,7 M€) et des frais de gestion (0,53 M€). Une mesure d'économie de 1,7 M€ portant sur les conditions de résidence préalable à la perception de l'allocation complétait le chiffrage initial mais ces dispositions ont été censurées par le Conseil constitutionnel. La prévision finale s'élevait donc à 173,7 M€.

*Sur le programme 157 :*

- Pour l'AAH (y compris les compléments<sup>9</sup>), le tendancier de dépenses retenu pour 2019 était de 10 285 M€, légèrement inférieur (- 54 M€) aux prévisions formulées par la CNAF dans sa première note annuelle de mai 2018<sup>10</sup> (10 339 M€). Il comprenait un effet-volume de + 1,7 % correspondant à la tendance relevée de 2015 à 2017 auxquels s'ajoutaient le coût de la revalorisation exceptionnelle de l'AAH portée de 860 € à 900 € au 1<sup>er</sup> novembre 2019 (512 M€) et des mesures d'économies chiffrées à 223,5 M€. La seconde note annuelle des prévisions de dépenses de l'AAH, publiée en octobre 2018 par la CNAF, après le dépôt du PLF, faisait état d'une prévision de dépenses en léger retrait (10 225 Md€) inférieure au montant prévu dans le PLF (- 60 M€) qui a été voté sans modification.
- Pour la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), le tendancier de la DGCS a été repris par la direction du budget. Il comprenait un effet-prix de + 1,52 % correspondant à l'évolution du SMIC pour 2019 et un effet-volume nul, aucune place supplémentaire en établissement et service d'aide par le travail (ESAT) n'étant créée.
- Pour l'allocation supplémentaire d'activité (ASI), le tendancier, estimé par la direction de la sécurité sociale et partagé par la DGCS et la direction du budget, reposait sur un effet-prix (+ 1,6 % avec un impact glissant en moyenne annuelle de 1,45 %) et un effet-volume nul.

Comme le relevait l'analyse de l'exécution budgétaire 2018 de la mission, les estimations de la CNAF concernant la prime d'activité et l'AAH sont désormais prises en compte pour la construction du projet de

---

<sup>9</sup> Le complément de ressources et la majoration pour la vie autonome, ouverts aux bénéficiaires de l'AAH ou de l'ASI, représentent 3,5 % des dépenses d'AAH. Ils sont fusionnés à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2019.

<sup>10</sup> Note du 28 mai 2018 relative aux prévisions de dépenses d'AAH à l'horizon 2022.

loi de finances de l'année N+1. Toutefois, le cadencement<sup>11</sup> des notes de prévisions de la CNAF relatives à la prime d'activité et à l'AAH, ne permet pas aisément d'intégrer les plus récentes évolutions.

**Tableau n° 4 : Comparaison entre les prévisions de la CNAF, le PLF, la LFI et les crédits exécutés pour les dépenses de la prime d'activité (en M€)**

Prime d'activité	2 019	2020
estimation CNAF mai 2018	6 013	6 350
PLF 2019	6 000	
<i>écart PLF 2019/estimation CNAF mai 2018</i>	- 13	
estimation CNAF novembre 2018	6 002	6 379
LFI 2019	8 782	
<i>écart LFI 2019/estimation CNAF nov 2018</i>	2 780	
estimation CNAF avril 2019	9 419	9 488
estimation CNAF octobre 2019	9 725	10 110
ouvertures LFR 2019	784	
exécution 2019	9 573	
<i>écart exécution 2019/estimation CNAF oct 2019</i>	- 152	
PLF 2020		9 500
LFI 2020		9 901

Sources : Notes de la CNAF, PLF, LFI, LFR et Chorus

<sup>11</sup> Les notes d'octobre/novembre pour la prime d'activité et d'octobre pour l'allocation aux adultes handicapés sont publiées alors que le projet de loi pour l'année N+1 a été déposé au Parlement sur les bases des prévisions éditées en avril/mai pour la prime d'activité et en mai pour l'AAH.

**Tableau n° 5 : Comparaison entre les prévisions de la CNAF, le PLF, la LFI et les crédits exécutés pour les dépenses d'AAH (en M€)**

AAH y/c compléments	2019	2020
estimation CNAF mai 2018	10 339	10 800
PLF 2019	10 285	
<i>écart PLF 2019/estimation CNAF mai 2018</i>	-54	
estimation CNAF octobre 2018	10 225	10 653
LFI 2019	10 285	
<i>écart LFI 2019/estimation CNAF oct 2018</i>	60	
estimation CNAF mai 2019	10 199	10 724
estimation CNAF octobre 2019	10 343	10 980
ouvertures LFR 2019	41	
exécution 2019	10 326	
<i>écart exécution 2019/estimation CNAF oct 2019</i>	-17	
PLF 2020		10 563
LFI 2020		10 863

Sources : Notes de la CNAF, PLF, LFI, LFR et Chorus

Globalement, entre la LFI 2018 et la LFI 2019, la hausse de 22 % des crédits de la mission (soit + 4,27 Md€) s'explique pour :

- 3,44 Md€ par de nouvelles dépenses pérennes dont 2,79 Md€ sur le programme 304 (qui porte la prime d'activité) et 0,65 Md€ sur le programme 157 (impact de deux revalorisations exceptionnelles de l'allocation aux adultes handicapés) ;
- 829 M€ par l'augmentation tendancielle des dépenses, dont 740 M€ pour la seule prime d'activité.

Même en ne tenant pas compte des effets des réformes de la prime d'activité et de l'AAH, ces dépenses de guichet connaissent chaque année une forte progression (+ 1 331 M€ en 2018 après + 2 026 M€ en 2017).

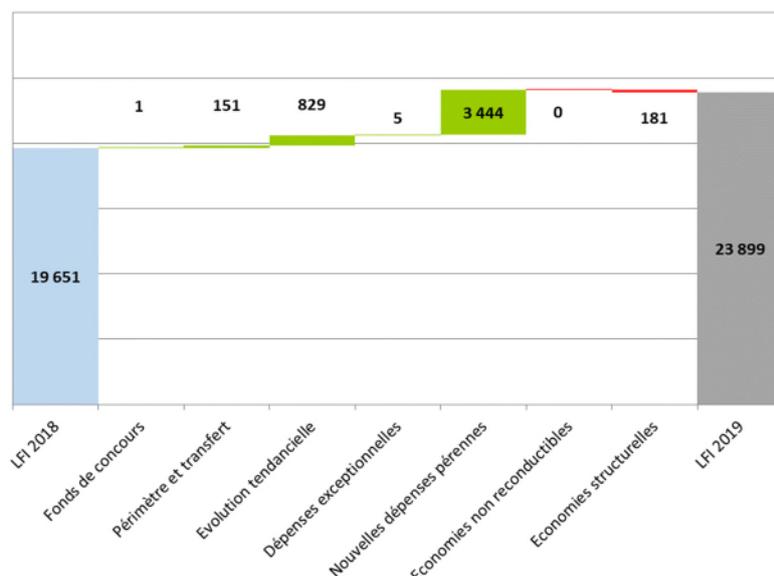
### 1.1.3 Des économies de faible montant

Les économies structurelles ont été chiffrées à 181 M€ : 160 M€ concernent le programme 157 *Handicap et dépendance* et l'AAH (abaissement progressif du plafond de ressources de l'AAH pour un couple sans enfant afin de l'harmoniser avec celui du revenu de solidarité active<sup>12</sup>).

<sup>12</sup> Ce chiffrage est conforme à celui évalué par la CNAF dans sa note de mai 2018 sur les prévisions de dépenses d'AAH à l'horizon 2022.

L'évolution des crédits de la mission entre la LFI 2018 et la LFI 2019 est résumée dans le graphique ci-dessous. Les crédits inscrits en LFI 2019 s'élèvent à 23 899,46 M€, en hausse de plus de 4,2 Md€ par rapport à la LFI 2018 (+ 22 %).

### De la LFI 2018 à la LFI 2019 (en M€ et en CP)



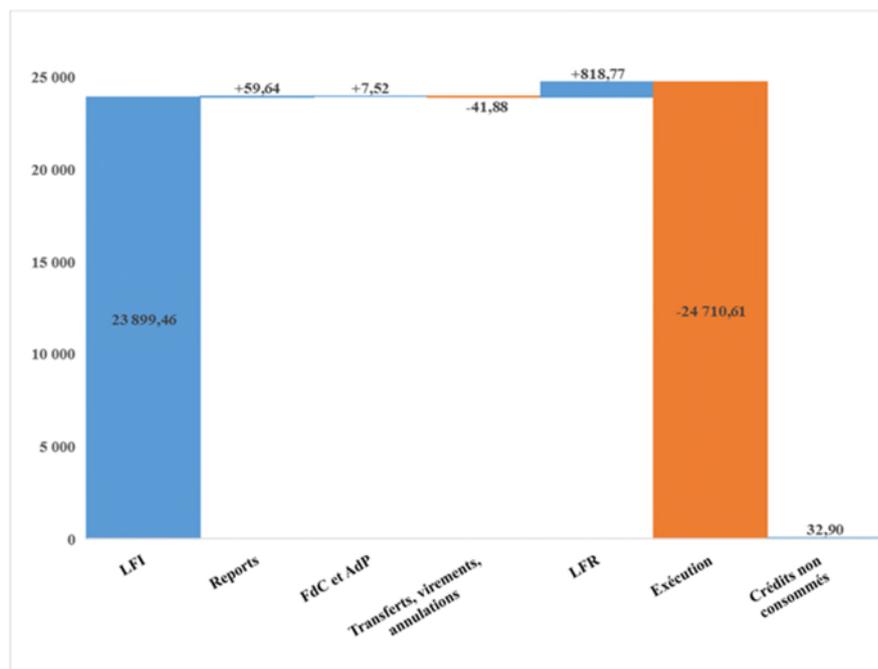
Source : réponses de la DGCS et de la DFAS

## 1.2 La gestion des crédits et sa régularité

Les crédits consommés en 2019 s'élèvent à 24 699,24 M€ en AE et 24 710,61 M€ en CP, soit 822,46 M€ de plus en AE et 811,15 M€ de plus en CP que ceux inscrits en LFI 2019.

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

- des ouvertures nettes de 818,77 M€, pour couvrir essentiellement les dépenses de la prime d'activité ;
- des crédits non consommés en fin de gestion à hauteur de 32,9 M€ (0,1 % des crédits disponibles) ;
- des mouvements en gestion limités à 25,28 M€.

**De la LFI à l'exécution (CP, en M €)**

Source : Cour des comptes

**1.2.1 Les mises en réserve**

Mise en place en début de gestion, la réserve de précaution initiale s'est élevée à 681,28 M€ en AE et 681,96 M€ en CP, soit 2,9 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

Elle a été constituée conformément aux dispositions de la circulaire du budget du 19 décembre 2018 (0,5 % des crédits de titre 2 et 3 % des crédits hors titre 2).

Comme les années précédentes :

- le taux de mise en réserve a été modulé pour les subventions pour charges de service public allouées à l'agence française de l'adoption (AFA) et à FranceAgriMer, au titre de leurs dépenses de personnel ;
- le taux de 0,5 % a été appliqué à la subvention versée aux instituts nationaux pour enfants et adolescents déficients sensoriels couvrant la rémunération des enseignants ;

- un déport de gel de 3 % des frais de gestion de l'agence de services et de paiement (ASP) a été effectué sur les crédits alloués au dispositif garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

Par ailleurs, les crédits ouverts au titre du Grand plan d'investissement (GPI), soit 1,5 M€ dédiés au financement des systèmes d'information, ont été exclus de la mise en réserve. Les crédits de formation, également rattachés au GPI, ont fait l'objet d'une mise en réserve avant d'être libérés en cours de gestion (20 615 €).

Dans le cadre de la participation des ministères sociaux à l'effort de maîtrise de la trajectoire des finances publiques, une majoration de la réserve de précaution est intervenue sur les crédits de l'action « financement des agences régionales de santé » (programme 124).

En fin de gestion, seuls 3 % des crédits de paiement mis en réserve ont été annulés. Ils portaient essentiellement sur le programme support de la mission. Les crédits mis en réserve au titre des programmes 157 et 304 ont été libérés en fin de gestion. La réserve de précaution appliquée à des dépenses de guichet dynamiques revêt donc un caractère artificiel.

**Tableau n° 6 : Mise en réserve en gestion 2019 des quatre programmes de la mission (en M€)**

Réserve						Utilisation					
En M€ et en CP	Programme				total	En M€ et en CP	Programme				total
	124	137	157	304			124	137	157	304	
Réserve initiale	13,44	0,90	357,33	313,89	685,55	Dégel initial		0,00	0,00	0,00	0,00
Surgel des reports		0,00	0,00	0,00	0,00	Dégels en gestion	3,61	0,90	357,33	313,88	675,72
Surveys éventuels	10,02	0,00	0,00	0,00	10,02	Annulations	19,85	0,00	0,00	0,01	19,86
						Réserve en fin de gestion	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

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

## 1.2.2 Les mouvements intervenus par voie législative et réglementaires

### 1.2.2.1 Les reports

Les reports de crédits de 2018 à 2019 se sont élevés à 73,47 M€ en AE et 59,64 M€ en CP (y compris fonds de concours). En forte hausse par rapport à l'exercice précédent (6,67 M€ en AE et 7,35 M€ en CP), ils restent modestes par rapport aux crédits inscrits en LFI 2019 (ils en représentent moins de 0,3 %).

Sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, le principal report constaté est issu de la levée intégrale de la réserve de précaution qui, conformément au schéma de fin de gestion, n'a pas été consommée et a été affectée au dispositif des mineurs non accompagnés (35 M€ en AE/CP). Sur le programme 157 *Handicap et dépendance*, le report provient principalement des dépenses des dispositifs GRTH et ASI (13 M€ en AE/CP). Enfin, l'essentiel des crédits reportés du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*, programme support de la mission, s'inscrit dans le cadre de la gestion du bail du site de l'avenue de France, dont le renouvellement initialement prévu en 2018 a été ajourné à 2019<sup>13</sup>.

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

Comme en 2018, les fonds de concours<sup>14</sup> rattachés en cours de gestion 2019 à la mission *Solidarité* se sont élevés à 7,4 M€. Ils sont principalement constitués de :

- 5 M€ au profit du programme 157 *Handicap et dépendance*, abondé par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour financer les fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH).
- 1,9 M€ de crédits rattachés au programme 124, essentiellement en provenance de la Commission européenne et de la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

#### 1.2.2.3 Des ouvertures de crédits importantes dans le schéma de fin de gestion

Comme chaque année, la mission a bénéficié d'une ouverture nette de crédits en fin de gestion. De faible ampleur en 2018, cette ouverture a représenté en 2019 14,5 % des ouvertures nettes de CP du budget général (+ 834,6 M€ en AE et + 818,8 M€ en CP) et 3,4 % des crédits de la mission, inscrits en LFI (3,3 % en gestion 2019).

---

<sup>13</sup> L'expiration de ce bail en 2018 devait conduire à son réengagement pour trois ans (21 M€ en AE étaient budgétés en LFI 2018). Le bail a finalement été prolongé à titre conservatoire fin 2019 dans l'attente de la signature d'un nouveau bail pour cinq ans. Cet engagement a donc été différé sur l'exercice 2020, ce qui représente un transfert de charges de 33,1 M€ en AE.

<sup>14</sup> Les attributions de produits sont d'un montant très faible (102 705 € pour 2019).

Les ouvertures de crédit sont concentrées sur les programmes 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* et 157 *Handicap et dépendance*.

*Une alerte précoce du CBCM sur l'insuffisance de crédits dédiés au financement de la prime d'activité*

Les principaux risques budgétaires pesant sur l'exécution de la mission concernent les dépenses de guichet et plus particulièrement la prime d'activité.

Ainsi, la masse financière versée au titre de la prime d'activité a été réévaluée par la CNAF au premier trimestre 2019 pour atteindre 9,4 Md€. En conséquence, le CBCM a indiqué, dès le compte-rendu d'exécution au 30 avril 2019, une insuffisance prévisionnelle de - 778,3 M€ par rapport aux crédits votés (- 1 041,8 M€ par rapport aux crédits programmés<sup>15</sup>).

Pour le compte-rendu de gestion (CRG) du 31 août 2019, la DGCS a établi une prévision budgétaire proche de celle de la CNAF. Dans sa réponse au CRG et compte tenu de l'écart de - 778 M€ entre les crédits votés et les prévisions d'exécution, le CBCM a de nouveau alerté sur les risques pesant sur la gestion.

*Une prévision insuffisante des dépenses qui a nécessité une ouverture de crédits*

La réforme de la prime d'activité décidée en décembre 2019 a entraîné à la fois l'augmentation du champ des personnes éligibles et la progression du taux de recours effectif. La hausse des crédits décidée entre le PLF et la LFI (+ 2,77 Md€) s'est révélée insuffisante pour couvrir les dépenses en 2019. 785,1 M€ en AE et 784,15 M€ en CP ont donc été ouverts en fin d'année.

C'est donc un total de 3,55 Md€ supplémentaires qui ont été apportés au programme 304 par rapport à la programmation initiale du PLF (+ 46 %).

Par ailleurs, 38,2 M€ ont été ouverts pour financer un transfert de même montant vers le programme *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Cohésion des territoires* permettant de solder la convention datant de 1931 entre la

---

<sup>15</sup> La réserve de précaution était de 283 M€ sur l'action 11 « Prime d'activité et autres dispositifs ».

France et la Confédération helvétique sur la prise en charge des personnes vulnérables<sup>16</sup>.

Sur le programme 157, l'ouverture de crédits de 55 M€ en AE/CP reste mineure, représentant 0,5 % des crédits inscrits en LFI. Elle est notamment la conséquence du dynamisme de l'AAH pour laquelle 100 000 bénéficiaires supplémentaires ont été enregistrés entre l'hypothèse de budgétisation de mai 2018 (1,1 million) et octobre 2019.

**Tableau n° 7 : Évolution du montant des ouvertures en LFR sur les programmes 157 et 304 (en M€)**

Ouvertures nettes (CP) en LFR	2015	2016	2017	2018	2019
Programme 304	209,4	319,3	840,6	261,5	784,15
Programme 157	313,7	410,5	368,7	0	54,48
<b>Total</b>	<b>523,0</b>	<b>729,7</b>	<b>1 209,3</b>	<b>261,5</b>	<b>838,63</b>

Source : LFR

#### 1.2.2.4 Les transferts et virements en gestion

Le montant total des transferts nets (mouvements entrants<sup>17</sup> – mouvements sortants<sup>18</sup>) s'élève à - 42,97 M€ en AE et - 43,49 M€ en CP.

Au titre de l'article 11 de la loi organique n°2001-692 relative aux lois de finances, un transfert d'1,6 M€ a été effectué à partir du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* vers le programme 124 afin de compenser d'une part, l'abaissement du seuil de monétisation des jours épargnés et d'autre part, la revalorisation des montants de leur indemnisation, éléments qui ont entraîné un surcoût du CET.

Un seul virement, d'un montant de 400 000 € en AE/CP, est intervenu au sein de la mission au cours de la gestion 2019 afin de financer des études de la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des

<sup>16</sup> Cette convention posait le principe d'égal accès aux aides sociales et d'égalité de traitement des personnes vulnérables ressortissantes de France ou de Suisse et résidentes dans l'autre pays.

<sup>17</sup> Le plus important concerne le transfert de 2,11 M€ en AE/CP et de 36 emplois correspondants (décret 2019-1305) vers le programme 124 permettant le remboursement des agents mis à disposition par le ministère pour la mise en œuvre de la politique de la ville (dispositif des délégués du préfet).

<sup>18</sup> Le plus important porte sur le transfert de 38,20 M€ en AE/CP (décret 2019-450) du programme 304 vers le programme 177 – *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* destiné à financer le règlement de la convention franco-suisse (cf. supra).

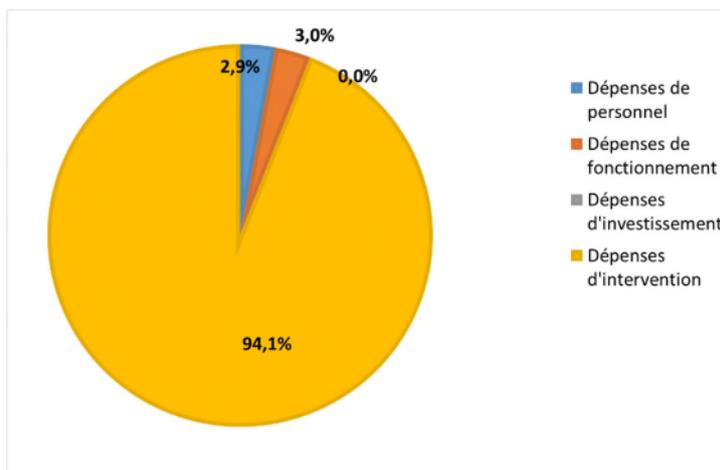
statistiques (DREES) du ministère dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Enfin, aucun mouvement de fongibilité n'est intervenu entre les crédits du CAS Pensions et les crédits hors CAS Pensions du programme 124 et il n'a été procédé à aucun mouvement de fongibilité asymétrique des crédits du titre 2 vers les autres titres du programme.

### 1.3 Une augmentation importante des dépenses liée au dynamisme des dépenses de guichet

La mission *Solidarité* se caractérise par la prédominance des dépenses d'intervention. Elles sont traditionnellement marquées par une évolution tendancielle à la hausse, qui a été amplifiée en 2019 par la réforme de la prime d'activité.

#### Décomposition des dépenses de la mission par titre en 2019 (en CP et en %)



Source : Cour des comptes à partir des extractions Chorus

#### 1.3.1 Les emplois et les dépenses de personnel

##### 1.3.1.1 Un plafond d'emplois en baisse qui sera profondément revu en 2020

Entre la LFI 2015 et la LFI 2019, le plafond d'emplois a été abaissé de 786 ETPT, dont 419 entre 2018 et 2019 (dont un transfert de 157 ETPT

vers le programme 166). Sur la même période, l'exécution du plafond d'emplois est même inférieure avec - 859 emplois même si en 2019, le niveau d'exécution s'est légèrement amélioré, avec une sous-consommation inférieure à 100 ETPT, comme l'illustre le tableau ci-après.

**Tableau n° 8 : Évolution du plafond d'emplois et de son exécution (en ETPT)**

En ETPT	2015	2016	2017	2018	2019	2020 (PLF)	Evolution 2019/2018	Evolution 2019/2015
Plafond d'emplois (LFI)	10 305	10 229	10 225	9 938	9 519	7 436	-419	-786
Transferts prévus en gestion	34	35	31	29	32		3	-2
Total plafond et transferts prévus	10 339	10 264	10 256	9 967	9 551		-416	-788
Exécution du plafond d'emploi	10 326	10 137	10 070	9 858	9 467		-391	-859
Ecart entre plafond transferts/exécution	-13	-127	-186	-109	-84			

Sources : LFI et direction des finances, des achats et des services du ministère chargé des affaires sociales

Le PLF 2020 prévoit un plafond d'emplois ramené à 7 436 ETPT (soit - 2 083 ETPT représentant une baisse de près de 22 % des ETPT par rapport à la LFI 2019). Cette réduction significative des ETPT est la conséquence des changements de périmètre du programme 124, qui porte l'ensemble des emplois de la mission, et principalement :

- de la réorganisation territoriale de l'État, avec la création d'un nouveau réseau territorial par rapprochement des actuelles directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) avec la partie « cohésion sociale » des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ;
- du transfert de 1 549 emplois de cadres techniques sportifs (CST) vers la mission *Sport, jeunesse et vie associative* ;
- du transfert de 246 emplois vers le ministère de l'intérieur dans le cadre du renforcement de la mutualisation des fonctions support au sein des futurs secrétariats généraux communs (SGC) ;

- du transfert de l'inspection générale de la jeunesse et des sports vers le ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (- 30 ETPT).

### 1.3.1.2 Le schéma d'emplois

En 2019, le ministère chargé des affaires sociales a réalisé un schéma d'emplois de – 270 ETP, légèrement supérieur à ce qui avait été prévu dans la LFI.

Les mouvements entrants et sortants sont plus importants en exécution (respectivement + 12 % et + 11 %) qu'indiqué en LFI, les sorties pour retraite ayant été légèrement surestimées, comme en 2018.

Le schéma d'emplois est donc respecté, comme en 2018, grâce à un plus grand nombre de sorties que d'entrées.

Toutefois, au cours de l'exercice, le cadencement des entrées/sorties a été déséquilibré par des entrées plus précoces dans l'année et des sorties plus tardives, ce qui a eu pour conséquence des trajectoires du plafond d'emplois et de la masse salariale supérieures aux prévisions. Aussi, à compter de septembre 2019, le CBCM a suspendu, dans l'attente de la présentation de mesures correctrices par la DFAS et la DRH, le visa de contrats initiaux à l'exception des contrats à durée gouvernementale et des recrutements prioritaires.

Sur les cinq derniers exercices, les effectifs ont diminué de 1 071 emplois.

**Tableau n° 9 : Le schéma d'emplois 2015-2019**

Schéma d'emplois en ETP	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Ecart exécution 2019/LFI
Sorties totales	1 079	1 117	1 282	1 254	1 100	1 222	122
dont sorties pour retraite	344	388	395	390	400	367	-33
Entrées	867	990	1 094	980	850	952	102
Variation des ETP (entrées - sorties totales)	-212	-127	-188	-274	-250	-270	-20

Source : DFAS

## 1.3.1.3 Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (Titre 2) s'élèvent en 2019 à 716,2 M€, dont 518,7 M€ hors CAS *Pensions* et 197,5 M€ au titre du CAS *Pensions*. La masse salariale a diminué de près de 1 % entre 2018 et 2019 sous l'effet de la réduction des effectifs. Elle est exécutée quasi-conformément à la dotation initiale (- 2,4 M€) mais avec un écart contraire entre ses composantes (+ 3,6 M€ pour les crédits hors CAS *Pensions* et - 6 M€ pour les crédits du CAS *Pensions*).

**Tableau n° 10 : Évolution des dépenses de personnel 2017/2019**

En M€ (AE=CP)	LFI 2017	Exécution 2017	LFI 2018	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Exé. 2019 / Exé. 2018
Total titre 2	742,98	733,17	731,47	723,25	718,68	716,25	-0,97%
dont crédits hors CAS <i>Pensions</i>	533,01	528,57	525,21	523,50	515,14	518,73	-0,91%
dont crédits CAS <i>Pensions</i>	209,97	204,6	206,26	199,75	203,54	197,53	-1,11%

Sources : LFI et direction des finances, des achats et des services du ministère chargé des affaires sociales

Les facteurs d'évolution de la masse salariale pour 2019 sont détaillés dans le tableau ci-après.

**Tableau n° 11 : Facteurs d'évolution de la masse salariale**

En M€ (CP)	2018	2019
<b>Solde exécution année n-1 retraitée</b>	<b>525,8</b>	<b>522,3</b>
<b>Impact du schéma d'emploi</b>	<b>-6,3</b>	<b>-9,8</b>
<i>Extension année pleine schéma d'emploi n-1</i>	-2,7	-7,1
<i>Schéma d'emploi n</i>	-3,6	-2,7
<b>Mesures catégorielles</b>	<b>0,3</b>	<b>1,7</b>
<b>Mesures générales</b>	<b>0,3</b>	<b>0,0</b>
<i>Rebasage de la GIPA</i>	0,1	0,0
<i>Variation du point fonction publique</i>	0,2	
<b>GVT solde</b>	<b>3,8</b>	<b>3,6</b>
<i>GVT positif</i>	7,6	7,9
<i>GVT négatif</i>	-3,8	-4,3
<b>Rebasage de dépenses au profil atypique hors GIPA</b>	<b>-1</b>	<b>2,7</b>
<i>Indemnisation des jours CET</i>	4,4	6,1
<i>Mesures de restructuration</i>	0,1	0,1
<i>Autres</i>	-5,5	-3,5
<b>Autres variations des dépenses de personnel</b>	<b>0,6</b>	<b>-3,8</b>
<i>Prestations sociales et allocations diverses</i>	1,4	-0,4
<i>Autres</i>	-0,8	-3,4
<b>Exécution année n</b>	<b>523,5</b>	<b>516,8</b>

Source : direction des finances, des achats et des services du ministère chargé des affaires sociales

### 1.3.2 Les dépenses de fonctionnement (catégories 31 et 32)

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 741,1 M€. Elles sont constituées à hauteur de 77 % de subventions pour charges de service public (catégories 32).

Alors que ces dépenses avaient progressé entre 2017 et 2018 (+ 4,5 %), elles ont diminué entre 2018 et 2019 de 19,3 M€ en crédits votés (- 2,5 %) et de 44,1 M€ en crédits consommés (- 5,6 %).

Versées aux opérateurs rattachés à la mission *Solidarité*, les subventions ont diminué de 4,8 % (-3 % pour le financement des 17 agences régionales de santé et -23 % pour l'Agence française de l'adoption).

**Tableau n° 12 : Évolution des dépenses de fonctionnement de la mission en 2018 et 2019**

En M€	LFI 2018	Exec. 2018	LFI 2019	Exec. 2019	Evolution exécution 2018/2019 (%)
Autres dépenses de fonctionnement (31)	185,73	184,01	170,33	168,61	-8,4%
Subvention pour charges de service public (SCSP) - catégorie 32	599,31	601,20	595,41	572,50	-4,8%
<i>dont financement des ARS</i>	<i>594,83</i>	<i>584,09</i>	<i>590,03</i>	<i>566,95</i>	<i>-2,9%</i>
<i>dont financement de l'AFA</i>	<i>2,31</i>	<i>2,28</i>	<i>2,21</i>	<i>1,75</i>	<i>-23,4%</i>
Total	785,04	785,21	765,74	741,11	-5,6%

Sources : LFI et Chorus

Plus de 90 % des autres dépenses de fonctionnement relèvent du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. Elles enregistrent une baisse importante (- 22 M€) principalement sous l'effet de la nouvelle politique immobilière de l'État, les loyers budgétaires ne faisant plus l'objet d'une facturation aux ministères. Il s'agit d'une mesure de périmètre (- 24,5 M€ en LFI 2019) et non d'une mesure d'économie.

A l'inverse, les crédits alloués au fonctionnement des services ont connu une hausse de 59 % permettant de financer, par redéploiement interne, une dépense exceptionnelle d'un montant de 11 M€ liée à la résolution transactionnelle de trois séries de contentieux relatif au complément de retraite de la fonction publique (CREF). Les dépenses de communication sont également en hausse suite à une mesure de périmètre (+ 0,9 M€) pour financer une partie des dépenses du service public d'information de santé (SPIS).

**Tableau n° 13 : Exécution des dépenses de fonctionnement  
(catégorie 31) du programme 124**

CP En M€	Exécution 2018		Exécution 2019		Evolution en %	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement des services	15,56	15,52	26,19	24,70	68,32%	59,20%
Systèmes d'information	52,04	50,67	48,94	45,88	-5,96%	-9,46%
Affaires immobilières	54,42	78,83	29,46	54,61	-45,86%	-30,72%
Communication	6,27	5,33	7,17	6,17	14,42%	15,93%
Affaires européennes et internationales	0,43	0,43	0,16	0,15	-63,29%	-64,24%
Statistiques, études et recherche	7,37	6,79	8,84	7,47	19,92%	10,03%
Politiques des ressources humaines	22,45	22,84	22,50	19,66	0,21%	-13,91%
Total	158,54	180,40	143,27	158,65	-9,64%	-12,06%

Source : Rapport annuel de performance 2019

### 1.3.3 La prédominance des dépenses d'intervention

Le poids des dépenses d'intervention de la mission *Solidarité* s'est encore renforcé lors de l'exercice budgétaire 2019 : elles représentent désormais 94,1 % des dépenses de la mission (+ 1,7 point par rapport à 2018). Elles s'élèvent à 23,25 Md€ et progressent de 27 % sur un an (soit + 4,9 Md€), sous l'effet de la réforme de la prime d'activité portée par le programme 304 (+ 61 % de crédits consommés sur ce seul programme soit + 4,26 Md€). Les dépenses de guichet représentent 98,8 % des dépenses d'intervention de la mission.

Les programmes 157 et 304 consomment la quasi-totalité des crédits du titre 6, respectivement 51,6 % et 48,3 %. Les dépenses de guichet de ces deux programmes représentent respectivement 99,7 % et 98,2 % des dépenses d'intervention.

Les principaux dispositifs financés sur ces crédits sont analysés dans la partie 2 et sont présentés dans l'annexe n°2.

Deux dispositifs dominent en montant les dépenses d'intervention, l'allocation aux adultes handicapés et la prime d'activité. Deux autres dispositifs ont coûté plus de 500 M€ en 2019, les services tutélaires pour la protection juridique des majeurs et l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH).

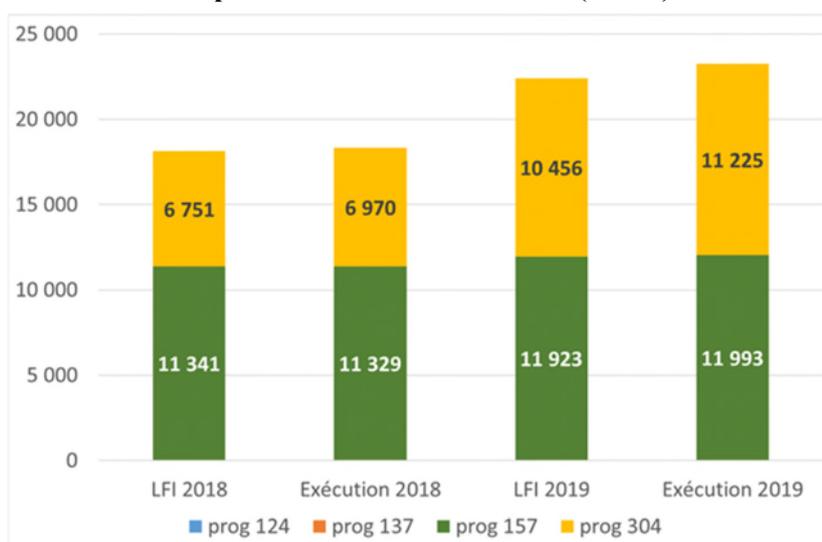
Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* porte quasi-exclusivement de dépenses discrétionnaires (28,2 M€ sur un total de

28,5 M€). Celles-ci contribuent notamment au financement des centres d'information sur les droits des femmes et des familles, des accueils de jour et des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation.

Le programme 124 supporte uniquement des dépenses discrétionnaires (5,7 M€) permettant de financer des programmes de coopération internationale, avec l'organisation internationale du travail (OIT) par exemple, ainsi que des dépenses relatives aux études et statistiques dans les domaines de la santé et de la solidarité.

Enfin, la recentralisation du RSA Guyane-Mayotte a entraîné une nouvelle dépense de guichet sur le programme 304 (+ 176,7 M€).

#### Dépenses d'intervention en 2019 (en M€)



Source : LFI et Cour des comptes à partir des extractions Chorus

## 1.4 Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

### 1.4.1 La soutenabilité budgétaire à court terme : des reports circonscrits mais des charges à payer en forte hausse

Compte tenu de la forte consommation des crédits de la mission en 2019 (99,8 % en AE et 99,9 % en CP), le solde des crédits à reporter sur 2020 est faible : 40 M€ en AE et 18,9 M€ en CP.

Le report principal (33,1 M€ en AE) doit permettre de couvrir les dépenses liées au bail de l'immeuble de l'avenue de France, renégocié en 2020 pour une durée de cinq ans. Sur le programme 304, le report des crédits non utilisés en 2019 – hors fonds de concours – s'élève à 2,2 M€ en AE et 6,3 M€ en CP et porte essentiellement sur des crédits généraux (marchés et subventions).

Les charges à payer sont en forte hausse entre 2018 et 2019 (+ 79 %). Selon le CBCM, trois facteurs expliquent cette progression :

- les montants enregistrés au 31 décembre 2019 reflètent désormais pour chaque organisme et pour chaque dispositif, le montant débiteur de l'État, quelle que soit l'année d'origine (charges à payer au 31 décembre 2019 et montants dus au titre des années antérieures actualisés au 31 décembre 2019) ;
- la progression sensible des montants liquidés<sup>19</sup> par les caisses d'allocations familiales sur le mois de décembre 2019 de la prime d'activité et dans une moindre mesure de l'AAH ;
- la recentralisation du RSA Guyane et Mayotte à compter de 2019.

**Tableau n° 14 : Les charges à payer des programmes de la mission**

EN €	Charges à payer au 31 décembre		Evolution en %
	2018	2019	
Programme			
124	6 844 819	20 123 659	194%
137	48 883	843 358	1625%
157	913 671 064	1 315 696 202	44%
304	573 106 586	1 330 155 698	132%
<b>TOTAL</b>	<b>1 493 671 352</b>	<b>2 666 818 917</b>	<b>79%</b>

Source : Réponse du CBCM des ministères sociaux

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

Les restes à payer de la mission *Solidarité* sont concentrés sur le programme support de la mission. Il s'agit pour l'essentiel des restes à

<sup>19</sup> Ces dispositifs étant versés non en fin de mois mais au début du mois suivant, les montants de décembre 2019 versés en janvier 2020 sont comptabilisés en charges à payer.

payer sur les dépenses informatiques et sur les baux, qui font l'objet d'un engagement pour la totalité de leur durée lors de leur renouvellement.

Sur les autres programmes, les restes à payer sont résiduels en raison de la structure même des dépenses, constituées quasi-exclusivement de dépenses d'intervention.

Toutefois, leur montant a doublé entre le 31 décembre 2018 et le 31 décembre 2019. Il a représenté 4 % des crédits ouverts en LFI pour le programme 137 *Egalité entre les femmes et les hommes* suite à la réception tardive d'un nombre important de demandes de paiements de subventions qui n'ont pu être traitées avant la clôture comptable. Sur le programme 304, un reste à payer de 1 M€ correspond au paiement d'une convention conclue avec FranceAgriMer pour la prise en charge de frais de stockage, de transport et d'équarrissage de steaks hachés frauduleux.

**Tableau n° 15 : Les restes à payer de la mission**

Programmes	Restes à payer au 31 décembre en €	
	2018	2019
124	127 447 463	111 744 971
137	442 066	1 181 060
157	607 910	1 415 123
304	2 327 320	4 867 295
<b>Total</b>	<b>130 824 759</b>	<b>119 208 449</b>

Source : Chorus

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

En 2019, et malgré le relèvement du plafond de près de 10 % (+ 1,87 Md €) par rapport à 2018, les crédits initiaux hors contribution au CAS *Pensions* de la mission *Solidarité* excèdent le plafond pour l'année 2019 (+ 2,39 Md€) mentionné à l'article 15 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

En exécution, sous l'effet des mesures de revalorisation de la prime d'activité annoncées en décembre 2018, le dépassement s'est creusé pour atteindre 3,19 Md€, soit +15 % par rapport à la norme prévue.

Le nouveau budget triennal présenté dans le projet de loi de finances pour 2020 actualise les plafonds des crédits de paiement par mission. Néanmoins, la réévaluation de + 3,36 Md€ en 2020 (périmètre courant)

dont a bénéficié la mission *Solidarité* reste en deçà des crédits votés en LFI 2020 (+ 0,82 Md€).

**Tableau n° 16 : LPFP et exécution des crédits pour la mission Solidarité**

CP (en Mds €)	2018	2019	2020	Nouveau budget triennal 2020-2022		
				2020	2021	2022
Plafond LPFP	19,44	21,31	21,94	25,3 (PLF)	25,70	26,10
LFI *	19,44	23,70	26,12	26,12		
<i>Ecart plafond LPFP / LFI</i>	<i>0,00</i>	<i>2,39</i>	<i>4,18</i>			
Exécution **	19,63	24,50				
<i>Ecart plafond LPFP / exécution</i>	<i>0,19</i>	<i>3,19</i>				

\* hors CAS Pensions

\*\* hors CAS Pensions et fonds de concours

Sources : LPFP, LFI et exécution

## **2 POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME**

### **2.1 Programme n°304 - Inclusion sociale et protection des personnes**

Le programme 304 est le support de présentation et d'exécution des dépenses de l'État consacrées à la prime d'activité ainsi qu'à d'autres dispositifs ou actions concourant à l'inclusion sociale et à la protection des personnes. Il s'articule désormais autour de huit actions, une action n°19 ayant été créée par la LFI 2019 pour la mise en œuvre de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

Les dépenses du programme ont augmenté en 2019 de 4 142,9 M€ par rapport à 2018, soit + 60,2 %, essentiellement en raison de la hausse des montants dédiés à la prime d'activité.

#### **2.1.1 La prime d'activité : une réforme majeure en 2019 dont l'impact a été sous-évalué**

##### **2.1.1.1 La refonte du dispositif**

Créée par la loi n°2015-994 du 17 août 2015, la prime d'activité est un complément de revenu mensuel sous conditions de ressources destiné aux travailleurs modestes à partir de 18 ans.

Il était prévu dans le cadre du PLF 2019 de poursuivre la revalorisation de cette prestation en créant en 2019 une seconde bonification individuelle dont le montant maximal devait être fixé à 20 €, ce montant ayant vocation à être revalorisé de 20 € chaque année jusqu'en 2022 pour les bénéficiaires rémunérés au niveau du SMIC. En conséquence, le PLF 2019 prévoyait 6 Md€ pour les dépenses liées à la prime d'activité.

Ces prévisions ont été rendues caduques par la réforme décidée en décembre 2018 suite au mouvement social dit des « gilets jaunes »<sup>20</sup>. Les mesures ont conduit d'une part, à augmenter le montant de la prime d'activité pour les bénéficiaires actuels de la prestation et d'autre part, à

---

<sup>20</sup> Le montant maximum du bonus individuel a été revalorisé de 90 € dès 2019, et le bénéfice de la prime a été ouvert à un nouveau public (en déplaçant le point de sortie du dispositif de 1,3 à 1,5 Smic pour une personne seule). Le point maximal de croissance du bonus est également passé de 0,8 à 1 Smic.

ouvrir des droits à de nouveaux bénéficiaires (3,8 millions de bénéficiaires estimés dans le cadre de l'examen du PLF 2019 contre 2,8 millions en 2018).

Un montant de 8 782 M€, frais de gestion compris, a donc été inscrit en LFI 2019 en AE/CP.

Accompagnée par une forte communication, la réforme s'est déployée très rapidement. Dès janvier 2019, 758 000 demandes ont été reçues par les CAF, soit neuf fois plus qu'en janvier 2018.

Le rapport d'évaluation remis par le Gouvernement au Parlement en octobre 2019<sup>21</sup> fait état de 4,11 millions de foyers allocataires en mars 2019, soit une progression de 52 % par rapport à mars 2018, et un résultat supérieur à la prévision (3,8 millions). En tenant compte des conjoints, enfants et autres personnes à charge, la prime d'activité a concerné 8,23 millions de personnes en mars 2019. La part des personnes couvertes s'élève à 12,3 % pour une population générale de 67 millions de personnes.

Le nombre de foyers allocataires supplémentaires liés à la réforme est estimé par la CNAF à 1 250 000, dont 700 000 étaient éligibles à la prime d'activité avant la réforme mais n'y recouraient pas (appelés « anciens éligibles nouveaux recourants ») et 550 000 sont devenus éligibles avec la réforme (« nouveaux éligibles nouveaux recourants »).

Les allocataires nouvellement éligibles ont des revenus plus élevés que les autres foyers bénéficiaires de la prime d'activité : 57 % d'entre eux ont des revenus supérieurs à 1 500 euros mensuels par unité de consommation, contre 5 % des foyers allocataires déjà éligibles et déjà recourants. Ce sont le plus souvent des personnes seules sans enfant et des couples biactifs. La part des allocataires ne percevant pas d'autres aides de la CNAF passe de 39 % en mars 2018 à 47 % en mars 2019.

Le montant moyen mensuel versé par foyer bénéficiaire du régime général est porté de 155 € en mars 2018 à 186 € en mars 2019. Les foyers déjà éligibles et déjà recourants en 2018 voient leur montant moyen de prime augmenter de 52 € avec la revalorisation, pour atteindre en moyenne 217 € mensuels. Les anciens éligibles nouveaux recourants perçoivent en moyenne une prime de 164 €. Les nouveaux éligibles nouveaux recourants, aux revenus plus élevés, bénéficient d'un montant moyen mensuel de 57 €. Les ressortissants du régime agricole perçoivent, pour leur part, 195 € de prime d'activité en moyenne chaque mois.

<sup>21</sup> *Évaluation de la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité*. Ministère des solidarités et de la santé. DGCS/DREES/CNAF/CCMSA, juillet 2019.

### 2.1.1.2 Une maquette de performance modifiée

Les trois indicateurs relatifs à l'objectif « *inciter à l'activité et au maintien de l'activité* » sont quasiment stables entre 2017 et 2018. Le sous-indicateur « *taux de maintien dans l'emploi des travailleurs bénéficiaires de la prime d'activité* » fait exception en passant de 81,3 % en 2017 à 80,3 % en 2018. La prévision 2019 a été actualisée à la baisse dans le PAP 2020 (78 % contre 80) mais le RAP 2019 indique un réalisé de 83,80 %, supérieur à la cible 2020.

La cible 2020 de l'indicateur constitué par le taux de sortie de la prime d'activité pour dépassement de ressources est rehaussée significativement dans le PAP 2020 (de 4,5 % à 8 %), avec une marge de progression importante par rapport au réalisé 2018 (7,1 %), en cohérence avec les objectifs de la réforme. Le RAP 2019 indique un réalisé de 5,5%.

La maquette de performance évolue en 2020 avec la création de deux sous-indicateurs relatifs à l'objectif « *inciter à l'activité et au maintien dans l'emploi* ». S'agissant de la part des familles monoparentales allocataires du RSA sans emploi et qui reprennent une activité et accèdent à la prime d'activité (1.1.2), la prévision (5,2 %) comme la cible 2020 (5,5 %) paraissent peu ambitieuses au regard du réalisé 2018 (5,4 %). En ce qui concerne la part des femmes bénéficiaires de la prime d'activité ouvrant droit à une bonification (1.2.3), la cible (74 %) et la prévision (73,5 %) constitueraient une progression significative par rapport au réalisé 2018 (71,1 %).

### 2.1.1.3 Une sous-évaluation de l'impact budgétaire de la réforme

La prévision sous-jacente aux crédits ouverts en LFI, frais de gestion compris, pour 2019 s'établissait à 8 781,9 M€, soit une progression de + 63,2 % par rapport aux crédits inscrits en LFI 2018 et de + 56,8 % par rapport aux crédits consommés en 2018. Elle se décomposait comme suit :

- prévision sous-jacente au PLF : 6 140 M€, pour 2,8 millions de foyers ;
- gel du montant forfaitaire (non indexation) : - 157 M€ ;
- revalorisation de 90 € du bonus individuel : 2 800 M€, sur une hypothèse de taux de recours de 85 % en masse financière, soit un million de foyers bénéficiaires supplémentaires.

L'exécution budgétaire 2019 de la prime d'activité s'élève à 9 572,8 M€, soit un écart de + 9 % par rapport au montant de crédits votés en LFI.

L'ouverture en LFR 2019 d'un montant de 785,1 M€ en AE et 784,1 M€ en CP a été nécessaire pour faire face la montée en puissance du dispositif. Des redéploiements internes au programme sont venus compléter le financement à hauteur de 6,8 M€. Les frais de gestion perçus par la CNAF, qui s'élèvent à 1,5 % des montants versés aux allocataires, ont progressé mécaniquement avec l'augmentation de la dépense (59,8 M€ en 2017 ; 82,75 M€ en 2018 et 141,47 M€ en 2019).

La direction générale de la cohésion sociale explique que les prévisions budgétaires relatives à la revalorisation exceptionnelle du bonus ont été « *faites dans un temps limité, dans le cadre du projet de loi relatif aux mesures d'urgence et en cours de discussion parlementaire du projet de loi de finances* ». La direction du budget précise que la budgétisation initiale (6 Md€) a été effectuée « *sur la base des prévisions de la CNAF du printemps 2018* » mais que le rebasage (+2,8 Md€) a été opéré à partir de chiffres réalisés en décembre 2018.

Conformément à la recommandation de la Cour dans la NEB 2018, les dernières prévisions de la CNAF paraissent bien avoir été prises en compte dans le processus de budgétisation pour 2019. L'accroissement sensible en 2019 de l'écart entre autorisation initiale et exécution (790,9 M€) apparaît donc résulter tant du contexte d'urgence de l'élaboration de la réforme que de l'ampleur incorrectement évaluée du succès de la mesure.

L'importance des dépenses et les aléas susceptibles d'affecter l'exécution d'une dépense de guichet, comme la prime d'activité ou l'AAH, rendent nécessaire un suivi fin des dépenses et des prévisions d'évolution à échéances rapprochées.

Les conditions de délibération du Parlement sur les dépenses relatives à la prime d'activité seraient meilleures si la LFI intégrait les prévisions CNAF les plus récentes possibles. Comme pour l'allocation aux adultes handicapés (*cf. infra*), il convient d'améliorer l'articulation entre les prévisions de la CNAF sur ces deux catégories de dépenses et le processus de budgétisation (calendrier, effet volume, effet prix).

Selon la DGCS, un travail conjoint entre la direction du budget, le CBCM et la DGCS est d'ores et déjà envisagé pour améliorer leur coordination. Cette direction a par ailleurs nommé en décembre 2019 un chef de projet « *contractualisation avec la CNAF* » dont la mission consiste à améliorer le pilotage budgétaire des dépenses liées à la prime d'activité et à l'allocation aux adultes handicapés.

**Recommandation n° 1. (DGCS, DB, CBCM) : Améliorer l’articulation entre les prévisions de la CNAF et le processus de budgétisation de la prime d’activité et de l’allocation aux adultes handicapés (calendrier, effet-prix, effet-volume). (Nouvelle recommandation)**

#### 2.1.1.4 Perspectives 2020

Alors que le PLF 2020 prévoyait 9,5 Md€ en AE et CP au titre de la prime d’activité, la dernière prévision de dépenses pour l’année 2020 élaborée par la CNAF en octobre 2019 est de 10,11 Md€. Elle repose sur un nombre de bénéficiaires estimé à 4 257 000 en moyenne annuelle et sur une revalorisation du montant forfaitaire de 0,3 % au 1<sup>er</sup> avril 2020. Le montant inscrit en LFI 2020 (9,9 Md€) est pourtant inférieur à cette prévision.

Des travaux visant à développer les échanges d’informations entre les administrations fiscales et sociales afin de récupérer automatiquement des ressources contemporaines pour le calcul de la prestation devraient permettre de réduire la charge déclarative pesant sur les allocataires et d’alléger les charges de gestion pour les CAF.

Par ailleurs, le projet de revenu universel d’activité a vocation à englober le plus grand nombre possible de prestations sociales. Selon la DGCS, la prime d’activité ferait partie de ce périmètre.

Enfin, il est très probable que la crise sanitaire que connaît le pays depuis le mois de mars aura des conséquences sur l’évolution de cette dépense.

### 2.1.2 La protection juridique des majeurs : une évolution maîtrisée de la dépense

#### 2.1.2.1 Une dépense légèrement inférieure à l’autorisation budgétaire initiale

Le nombre de mesures de protection juridique des majeurs connaît une progression particulièrement dynamique, en raison des évolutions démographiques : + 34,7 % entre 2010 et 2019 et + 2,8 % sur la seule dernière année.

Les dépenses se sont élevées à 666,23 M€ en 2019, soit un montant légèrement inférieur aux crédits inscrits en LFI 2019 (668,2 M€), marquant une progression de + 3 % par rapport à l’exécution 2018. Cette évolution

modérée résulte de la mise en place en 2018 d'un nouveau barème de participation des majeurs protégés au financement de leur mesure <sup>22</sup>.

#### 2.1.2.2 La poursuite d'une démarche de maîtrise des dépenses

Le montant total des crédits 2020 dédié à la protection juridique des majeurs s'élève à 688,44 M € en AE et en CP, en hausse de 3,25 % par rapport à la LFI 2019. En outre, 4,2 M€ seront consacrés au financement de l'information et du soutien aux tuteurs familiaux.

Un programme de transformation numérique, en cours de déploiement, a pour objectif la dématérialisation complète des processus administratifs. Il devrait permettre, outre une simplification administrative, une amélioration du pilotage et une meilleure maîtrise des dépenses. Par ailleurs, une étude a été lancée en février 2020 pour comparer les coûts des différentes catégories de mandataires et éclairer le pilotage budgétaire et financier du dispositif en vue d'une éventuelle réforme de la tarification de la protection juridique des majeurs.

#### 2.1.2.3 Une évolution satisfaisante de l'indicateur de performance

Les sous-indicateurs de performance de l'indicateur « *coût moyen des mesures de protection* » (3.1) figurant au PAP 2020 évoluent de façon positive : la part des services mandataires dont la valeur de point service est inférieure de 10 % de la moyenne nationale et celle de ceux dont la valeur du point service est supérieure de 10 % à cette moyenne sont passées de 2017 à 2018 respectivement de 12 % à 10 % (prévision 16 %) et de 14,5 % à 12,6 % (prévision 10 %). Les prévisions 2019 actualisées (respectivement 10 et 11 %) sont cohérentes avec la cible 2020 (9 %) pour les deux sous-indicateurs.

### **2.1.3 Les aides exceptionnelles de fin d'année : la poursuite de la baisse de la dépense**

Depuis la suppression du fonds national des solidarités actives (FNSA) au 1<sup>er</sup> janvier 2017, les aides exceptionnelles de fin d'année (« primes de Noël ») versées aux bénéficiaires du RSA, de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite et de l'allocation transitoire de solidarité sont financées directement par le budget de l'État sur le programme 304.

---

<sup>22</sup> Décret n° 2018-767 du 31 août 2018 relatif au financement des mandataires judiciaires.

Les crédits consommés sont sensiblement inférieurs (469,86 M€) au montant autorisé par la LFI (479,24 M€) et en diminution par rapport à l'exécution 2018 (- 0,86 %), confirmant l'évolution à la baisse du nombre de bénéficiaires observée ces dernières années (le montant moyen de l'aide demeurant stable depuis 2015, à 200 €).

#### **2.1.4 La recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte : un écart en exécution résultant de l'absence de budgétisation d'une prestation outre-mer**

La recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte vise à prendre en compte la situation spécifique de ces deux départements, qui se traduit par un taux de croissance du nombre de bénéficiaires du RSA très supérieur à celui constaté dans les autres départements d'outre-mer et de métropole. Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, la caisse d'allocation familiale de Guyane et la caisse de sécurité sociale de Mayotte, pour le compte de l'État, attribuent, servent et contrôlent le RSA et assurent l'orientation des bénéficiaires.

Au titre de cette mesure, 170,7 M€ avaient été inscrits en LFI 2019 et 176,7 M€ ont été consommés. L'écart provient essentiellement de la prise en charge par l'État du revenu de solidarité outre-mer, pour la Guyane, qui avait été prévue dès 2019 par l'article L 522-14 du code de l'action sociale et de la famille, mais qui n'avait pas été budgétée. Il a été financé par redéploiements de crédits au sein du programme.

La recentralisation du RSA (et du revenu de solidarité outre-mer) à la Réunion est également programmée à hauteur de 0,66 Md€ dans la LFI 2020.

#### **2.1.5 La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté : une première année de mise en œuvre dans des conditions proches de l'autorisation initiale**

La stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté a été présentée à l'automne 2018<sup>23</sup>.

Une action n°19 a été créée en LFI 2019 pour la mise en œuvre des mesures relevant du programme 304. Ces crédits sont fléchés majoritairement sur la contractualisation de l'État avec les collectivités territoriales cheffes de file, principalement les départements. Les actions

---

<sup>23</sup> Elle comporte cinq axes : égalité des chances dès les premiers pas, garantie au quotidien des droits fondamentaux de tous les enfants, garantie d'un parcours de formation pour tous les jeunes, émancipation sociale par l'activité, évolution des minimas sociaux pour les rendre plus simples, lisibles et incitatifs à l'activité.

inscrites dans les conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi portent notamment sur la lutte contre les sorties « sèches » de l'ASE, le renforcement de l'insertion socio-professionnelle des bénéficiaires du RSA, le développement des premiers accueils sociaux inconditionnels et des référents de parcours, la mise en place de maraudes mixtes et le renforcement de la prévention spécialisée à destination des jeunes vulnérables.

Le processus de contractualisation s'est déployé au cours du premier semestre 2019 et les délégations de crédits ont été réalisées en deux étapes<sup>24</sup>. Au total, 61,15 % des crédits exécutés correspondent à des crédits déconcentrés.

La dimension interministérielle de cette stratégie a motivé, entre le dépôt du PLF et l'adoption de la LFI, un transfert de crédits de 20 M€ vers le programme 177 de la mission *Cohésion des territoires*.

Elle explique également en grande partie l'écart de 8 M€ entre les crédits inscrits en LFI (151 M€) et les crédits consommés (143 M€), résultant des facteurs suivants :

- un transfert de 5 M€ vers le programme 230 *Vie de l'élève* de la mission *Enseignement scolaire* pour financer la mesure de fourniture de petits déjeuners à l'école ;

- un virement de 400 000 € vers le programme 124 de la mission *Solidarité, insertion, égalité des chances*, pour financer des études sur les dépenses d'insertion ;

- une subvention d'un montant de 142 000 € versée à la fédération française des banques alimentaires, imputée sur l'action 14 « aide alimentaire » du programme 304.

Par ailleurs, le montant des crédits ouverts en LFI 2020 s'élève à 219 M€ (y compris 4 M€ de crédits destinés à financer les points d'accueil et d'écoute des jeunes – PAEJ – relevant de l'action 17).

---

<sup>24</sup> Une première instruction a défini en février 2019 les critères de répartition des crédits de la contractualisation, le processus d'élaboration des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi et de délégation des crédits et les modalités de suivi et d'évaluation des conventions, en fixant un objectif de conclusion des conventions avant le 30 juin 2019. Une seconde instruction a précisé en septembre 2019 le cadre de fin de gestion 2019 de la contractualisation entre l'État et les collectivités signataires et les priorités d'action. Des avenants aux conventions ont apporté des financements complémentaires issus de redéploiements ou d'enveloppes qui n'avaient pas été totalement réparties initialement et d'intégrer des matrices simplifiées de suivi des indicateurs.

### **2.1.6 Les mineurs non accompagnés : une nette décre des dépenses**

La prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) constitue une obligation pour la France au regard de ses engagements internationaux et européens. Elle est mise en œuvre par les conseils départementaux au titre de leur compétence en matière de protection de l'enfance. Le nombre des mineurs concernés a connu une forte croissance ces dernières années.

#### **2.1.6.1 Une intervention financière de l'État profondément modifiée**

L'État contribue au financement de la prise en charge des MNA par les départements à deux titres :

- depuis 2013, en amont, pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des jeunes migrants se déclarant mineurs ;
- depuis 2018, en aval, pour la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE) des MNA, cette mesure exceptionnelle étant reconduite en 2019 et 2020.

Les modalités de ces financements ont été sensiblement modifiées sur l'exercice 2019.

Suite à la signature d'un protocole entre l'État et l'Assemblée des départements de France (ADF) en 2018, la contribution de l'État à la mise à l'abri et à l'évaluation a été nettement revalorisée. Le remboursement des dépenses des départements s'effectue à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 sur la base d'un forfait de 500 € par jeune évalué, et de 90 € par jour de mise à l'abri pendant 14 jours, puis 20 € par jour pendant neuf jours maximum (soit un maximum de 1 940 € par jeune). Pour les mises à l'abri et évaluations antérieures à 2019, le barème précédemment en vigueur (250 € par jour, dans la limite de cinq jours par jeune évalué) reste applicable (soit un maximum de 1 250 € par jeune).

Parallèlement, les modalités du financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des MNA par l'ASE ont également été revues. Cette participation est désormais calculée sur la base de 6 000 € par MNA supplémentaire pris en charge par l'ASE au 31 décembre 2018 par rapport au 31 décembre 2017 pour 75 % des jeunes concernés, alors qu'en 2018 le remboursement était effectué sur la base de 12 000 € par mineur non accompagné supplémentaire accueilli par les départements au 31 décembre 2017 par rapport au 31 décembre 2016.

### 2.1.6.2 Une baisse sensible de la dépense

Alors que 141,6 M€ étaient inscrits au PLF 2019, soit une diminution de -2,41 % par rapport à l'exécution 2018, les crédits consommés se sont élevés à 127 M€, dont 93,2 M€ pour le financement de la mise à l'abri et de l'évaluation (48,9 M€ en 2018) et 33,8 M€ pour le financement de la prise en charge des MNA par l'ASE (96,2 M€ en 2018). L'augmentation de la dépense relative à la phase « amont » de la détermination de minorité a donc été plus que compensée par la baisse de la dépense relative à la phase « aval ». La dépense totale a décliné de 14,2 % par rapport à l'exécution 2018.

La DGCS explique la sous-exécution « *par la finalisation en cours d'année de la révision des modalités de financement des deux dispositifs qui n'a pas permis d'affiner suffisamment la prévision de dépenses au moment du vote de la loi de finances* ». L'écart vient sans doute également des délais des départements pour demander les remboursements de leurs dépenses.

Les crédits inscrits dans la loi de finances 2020 s'élèvent à 162 M€, dont 114,5 M€ au titre de l'évaluation et la mise à l'abri et 47,5 M€ au titre de la prise en charge ASE. La prévision de dépense relative à la phase « amont » a été faite sur la base de l'évolution tendancielle observée sur la période récente (+ 20 % environ entre 2017 et 2018), soit 74 000 jeunes à mettre à l'abri et à évaluer. La DGCS précise qu'elle est toutefois susceptible d'être minorée courant 2020 par la prise d'un arrêté réduisant le remboursement forfaitaire des départements qui refusent d'utiliser l'application d'aide à l'évaluation de minorité (AEM) déployée par l'État en 2019.

La complexité des déterminants de la dépense, la forte variabilité des arrivées de jeunes migrants et l'importance des montants en jeu justifient de veiller à la qualité des prévisions et à la budgétisation de ces mesures. Sur ce plan, il convient de noter que les délais impartis aux départements pour demander le remboursement de la mise à l'abri et de l'évaluation d'un jeune - jusqu'à une année - concourent à fragiliser, en créant un important décalage temporel, le suivi de cette activité et donc la prévision budgétaire.

### **2.1.7 L'aide alimentaire : un dispositif complexe, une dépense qui reste mal maîtrisée**

Le dispositif d'aide alimentaire vise à faire face aux situations d'insécurité alimentaire, elles-mêmes liées à des situations de pauvreté ou d'exclusion sociale.

Les dépenses se décomposent de la façon suivante :

- La contribution de la France au Fond européen d'aide aux plus démunis (FEAD)<sup>25</sup> ;
- L'achat de denrées pour les épiceries sociales, qui ne peuvent pas bénéficier du programme européen en raison du principe de gratuité de la distribution instauré par le FEAD ;
- L'aide alimentaire nationale, qui regroupe les subventions à quatre grandes têtes de réseau associatives nationales ;
- Les crédits déconcentrés, qui financent les services déconcentrés chargés de la cohésion sociale pour l'appui à la gestion locale de l'aide alimentaire.

En outre, depuis 2017, une dotation complémentaire est prévue pour la prise en charge des dépenses inéligibles des campagnes FEAD au remboursement sur crédits européens.

Comme l'analyse l'IGAS dans un rapport publié en février 2020<sup>26</sup>, le dispositif français du FEAD est marqué par une complexité de gestion unique en Europe. Avec 17 000 livraisons annuelles sur 359 sites, via quatre grands réseaux associatifs, le formalisme des exigences communautaires en matière de contrôle du service fait est une charge particulièrement lourde et difficile pour l'établissement public national France AgriMer (FAM), organisme intermédiaire de gestion avec les associations. Après un audit en 2016 de la Commission européenne aux conclusions très sévères les versements pour les campagnes 2014 et 2015 ont été suspendus., L'État a alors compensé auprès de FAM les sommes déclarées inéligibles au financement communautaire.

#### 2.1.7.1 Des mécanismes de dépense qui restent mal maîtrisés

La LFI 2019 prévoyait 51,5 M€ dont 49,2 M€ de dépenses d'intervention en AE/CP, 2,16 M€ en AE/CP de subvention pour charges de service public versés à FAM et 0,13 M€ de crédits d'assistance technique. En exécution, les dépenses se sont élevées à 59,06 M€ en AE et 58,67 M€ en CP, soit une hausse de 16,27 % en AE et 17,99 % en CP par

---

<sup>25</sup> Chaque campagne annuelle du FEAD (499 M€ à disposition de la France pour la période 2014-2020) annuelle repose sur le versement à FAM, qui intervient comme organisme intermédiaire avec les associations, d'une contribution nationale sur le programme 304 à hauteur de 15 % du montant annuel des dépenses prévues. La Commission européenne rembourse pour sa part à FAM 85 % du montant des dépenses réalisées et financées pour partie par la trésorerie de l'organisme

<sup>26</sup> *La lutte contre la précarité alimentaire. Évolution du soutien public à une politique sociale, agricole et de santé publique.* IGAS. Décembre 2019.

rapport à 2018. Ce dépassement de l'autorisation initiale a été financé par des redéploiements internes au programme résultant d'une part de reports (0,348 M€ en AE et 1,8 M€ en CP, hors fonds de concours) et d'autre part de la sous-consommation sur certaines lignes ou actions. L'écart de 1 M€ entre AE et CP sur la ligne FEAD est principalement dû à une convention signée avec FAM relative à la prise en charge de frais de stockage de steaks hachés suite à la détection d'une fraude dans le cadre des marchés d'achat de denrées : les CP ne seront consommés qu'après la constatation du service fait, en 2020.

**Tableau n° 17 : Décomposition de la dépense d'aide alimentaire**

Action 14 - Aide alimentaire	LFI 2019		Exécution 2019	
	AE	CP	AE	CP
Aide alimentaire crédits nationaux	4 656 164	4 656 164	4 434 827	4 434 867
Epicerie sociales	8 230 084	8 230 084	8 372 084	8 372 084
Aide alimentaire - crédits déconcentrés	14 419 859	14 419 859	16 296 214	16 308 277
Crédits FEAD dont :	21 953 153	21 953 153	27 786 390	26 786 390
<i>Part nationale achat de denrées et forfait 5%</i>	12 953 153	12 953 153	12 953 153	12 953 153
<i>Compensation des refus d'apurement</i>	9 000 000	9 000 000	13 333 237	13 333 237
<i>Steaks hachés non conformes</i>	-	-	1 500 000	500 000
<b>Sous-total dépenses d'intervention (A)</b>	<b>49 259 260</b>	<b>49 259 260</b>	<b>56 889 515</b>	<b>55 901 619</b>
Dépenses de fonctionnement - SCSP FAM	2 167 288	2 167 288	2 138 843	2 138 843
Crédits d'assistance technique (hors fonds de concours)	132 018	132 018	5 463	95 186
<b>Sous-total dépenses de fonctionnement (B)</b>	<b>2 299 306</b>	<b>2 299 306</b>	<b>2 144 306</b>	<b>2 234 029</b>
<b>Sous-total hors fonds de concours (C=A+B)</b>	<b>51 558 566</b>	<b>51 558 566</b>	<b>59 033 821</b>	<b>58 135 648</b>
Consommation fonds de concours assistance technique FEAD 1-1-00294			30 957	539 387
<b>Total action 14</b>			<b>59 064 778</b>	<b>58 675 034</b>

Source : Rapport annuel de performance 2019

L'écart de 7,17 M€ entre le montant de crédits inscrits en LFI et le montant de crédits consommés s'explique d'abord et principalement par l'augmentation des dépenses déclarées inéligibles et écartées des demandes de remboursement auprès de l'Union européenne

Les efforts pour réduire le montant des dépenses non remboursées n'ont donc pas encore permis d'améliorer la prévision budgétaire. Ils ont été poursuivis (réduction de l'éventail des denrées distribuées en 2019 et 2020, nouvelle méthode de contrôle sur échantillon convenue en mai 2019 avec la Commission européenne). Cependant, dans son rapport précité, l'IGAS note que les prévisions élaborées par la DGCS pour l'exécution future du FEAD sont établies sur l'hypothèse d'un maintien d'un taux de correction entre 20 et 25 % de manière durable.

Le second facteur d'explication de l'écart avec l'autorisation initiale est l'évolution des consommations de crédits déconcentrés (+1,97 M€), avec un taux d'exécution de 113 % en AE et en CP qui résulte essentiellement de la prise en charge de la distribution de l'aide alimentaire aux personnes migrantes à Calais (3,6 M€ en AE et en CP).

#### 2.1.7.2 La perspective d'une réforme

Les crédits ouverts en LFI 2020 s'élèvent à 74,45 M€, soit une progression de + 44,4 % par rapport à la LFI 2019.

À la fin du cadre financier pluriannuel actuel (2014-2020), la Commission européenne propose de fondre le FEAD dans le fonds social européen plus (FSE+) qui deviendrait ainsi « *le principal instrument de l'UE pour investir dans le capital humain et mettre en œuvre le socle européen des droits sociaux* ». Elle prévoit pour la France une enveloppe FSE+ pour 2021-2027 de 6,38 Md€, comportant une enveloppe FEAD d'au minimum 128 M€ (2 %), ce qui constitue une très nette diminution par rapport à la dotation 2014-2020. Néanmoins, la DGCS a indiqué que le Gouvernement a confirmé aux associations son engagement de maintenir sur la période 2021-2027 le niveau de l'enveloppe actuelle FEAD, que ce soit sur des crédits européens ou nationaux.

#### **2.1.8 . L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS), un dispositif en transition vers une réforme**

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine a été créée dans le contexte de l'instauration de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) qui est soumise à une obligation de résidence stable et régulière en France. L'AFRS vise à prendre en compte la situation familiale et sociale des migrants âgés bénéficiaires du minimum vieillesse vivant « *entre deux rives* ».

Entravée par des difficultés juridiques, sa mise en œuvre n'est intervenue qu'en 2016 et le dispositif peine à se déployer. Un montant de 0,2 M€ était inscrit en LFI 2019, contre 1 M€ en LFI 2018. Les crédits consommés se sont élevés à 0,14 M€ en 2019, contre 0,38 M€ en 2018.

Suite à un rapport de l'IGAS en 2019<sup>27</sup>, la LFI 2020 modifie sensiblement le dispositif afin de le rendre plus attractif et accessible, avec

---

<sup>27</sup> Mission relative à la réforme de l'AFRS des anciens migrants dans leur pays d'origine. IGAS. Juin 2019.

une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2020<sup>28</sup>. Le montant des crédits ouverts en LFI 2020 est de 0,4 M€ en AE et CP.

## **2.2 Programme n°157 – Handicap et dépendance**

Le programme 157 finance la politique en faveur des personnes handicapées et la politique de lutte contre la maltraitance des personnes âgées et des personnes handicapées. Il est composé de deux actions :

- l'action 12 « Allocations et aides en faveur des personnes handicapées » qui porte les dépenses de prestations que sont l'allocation aux adultes handicapés (AAH), la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) ainsi que l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) ;
- l'action 13 « Pilotage du programme » qui porte les dépenses dites discrétionnaires du programme (subventions aux instituts nationaux pour jeunes aveugles et pour jeunes sourds, dispositif d'emploi accompagné, subventions aux associations, frais de justice, marchés et études notamment).

La contribution au soutien du revenu des personnes handicapées par le financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) représente 86 % des crédits consommés du programme en 2019. Cette prestation, qui a été revalorisée de façon exceptionnelle en 2018 et 2019, constitue le principal point d'attention du programme. Seront évoquées plus rapidement « l'aide au poste » versée par l'État aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) et l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI).

### **2.2.1 L'allocation aux adultes handicapés : des dépenses non maîtrisées, une prévision et une budgétisation des dépenses à améliorer**

#### **2.2.1.1 Des dépenses d'AAH non maîtrisées sur longue période**

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une aide financière visant à assurer un minimum de ressources aux personnes reconnues

---

<sup>28</sup> La condition de résidence dans un foyer de travailleurs migrants ou une résidence sociale est limitée à la demande initiale, l'obligation de séjourner six mois dans le pays d'origine est appréciée sur deux ans, le maintien de l'aide dans la durée est subordonné uniquement à la transmission des pièces justificatives, son versement est mensuel.

handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), dès lors que leur taux d'incapacité permanente est supérieur ou égal à 80 % (AAH-1), ou compris entre 50 et 79 % et accompagné d'une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE). Elle peut être cumulée avec des revenus d'activité et prend alors un caractère différentiel (AAH-2).

La dépense d'AAH, qui représente près de 42 % des dépenses de la mission, connaît une dynamique très forte : son montant est passé de 6,6 Md€ de crédits consommés en 2010 à 10,3 Md€ en 2019, soit une hausse de plus de 56 % sur la période. Sur la même période 2010-2019, le nombre de bénéficiaires a augmenté de plus de 30 %<sup>29</sup> et le montant moyen mensuel de la prestation de 27,6 %<sup>30</sup>.

La forte dynamique de l'AAH est avant tout celle de l'AAH-2<sup>31</sup>. Dans sa configuration actuelle, l'AAH-2 est une source d'incertitude voire de risque budgétaire, dans la mesure où le nombre d'allocataires et la dépense associée aux prestations augmentent chaque année dans des proportions bien supérieures à la seule tendance démographique et sans que les causes en soient connues. La Cour a notamment recommandé<sup>32</sup> le renforcement de la gestion et du suivi de l'AAH en présentant de manière distincte dans les documents budgétaires (PAP et RAP), les crédits prévus pour l'AAH-1 et ceux prévus pour l'AAH-2, en détaillant tous les éléments pris en compte pour la formation des prévisions des dépenses. Si le PAP 2020 a précisé les montants des dépenses d'AAH-1, d'AAH-2 et des compléments de l'AAH versés en 2017 et 2018, manque encore notamment la présentation des sous-jacents des prévisions budgétaires différenciées des dépenses d'AAH-1 et d'AAH-2. Selon la DGCS, un modèle de prévision détaillant de façon différenciée la prévision en matière d'AAH-1 et d'AAH-2 est en cours d'élaboration et il pourra être mobilisé dans le cadre de la budgétisation du triennal à venir (2021-2023).

La dynamique de l'AAH appelle une réflexion sur la place des différents acteurs dans le dispositif : l'attribution de la prestation est

---

<sup>29</sup> 0,9 M de bénéficiaires au 31 décembre 2010, contre 1,2 M au 31 décembre 2019 (prévision).

<sup>30</sup> 573 € en 2010 (constaté), contre 731 € en 2019 (prévision).

<sup>31</sup> Le nombre des bénéficiaires de l'AAH-1 croît à peu près au même rythme que la croissance démographique, alors que le nombre d'allocataires de l'AAH-2 augmente de près de 7 % par an depuis 2008.

<sup>32</sup> Voir le rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à l'AAH publié le 25 novembre 2019 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/l'allocation-aux-adultes-handicapes-aah>.

décidée par les CDAPH, au sein desquelles l'État, financeur exclusif, est représenté de manière minoritaire.

Plus généralement, les modalités d'attribution de l'AAH posent des problèmes d'équité territoriale et d'égal accès aux droits. L'une des difficultés réside dans l'appréciation différenciée de la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) dans les décisions des CDAPH. Ces problèmes font l'objet d'une attention à travers le suivi de l'indicateur de performance 1.1 du programme 157 « *qualité des décisions de la CDAPH des MDPH* », avec deux sous-indicateurs relatifs à l'écart-type des taux départementaux d'accord respectivement pour les premières attributions (1.1.1) et les renouvellements d'AAH (1.1.2).

Si l'on fait l'hypothèse d'une répartition relativement homogène sur le territoire des personnes en situation de handicap, la dispersion des taux départementaux par rapport à la moyenne nationale devrait être la plus faible possible, les variations traduisant surtout des différences de pratiques et de doctrine locale des MDPH.

**Tableau n° 18 : Résultats des sous-indicateurs 1.1.1 et 1.1.2 du programme 157 relatifs aux écarts-types des taux départementaux d'attribution de l'AAH pour 1000 habitants de 20 à 59 ans**

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

Source : Cour des comptes d'après PLF

\* prévision actualisée 2019 PLF 2020

\*\* prévision 2020 PLF 2020

Après une période d'augmentation de ces deux écarts-types sur la période 2013-2015, le sous-indicateur 1.1.1 a enregistré une très légère baisse à compter de 2018 (-0,1). Le sous-indicateur 1.1.2 a quant à lui enregistré une baisse d'un point entre 2016 et 2018. Les prévisions pour 2019 et 2020 prévoient de poursuivre la tendance baissière mais ces prévisions demandent à être confirmées car elles se sont souvent révélées trop optimistes par le passé.

L'État a pris des initiatives dans le but de mieux maîtriser l'évolution de la prestation. Le pilotage de l'AAH, lancé par la DGCS en 2010, a abouti à la constitution d'un réseau de référents AAH et à des rencontres annuelles de nombreux acteurs publics concernés par l'AAH (DGEFP, CNAF, CCMSA, CNSA notamment). Un guide pratique sur l'AAH a par ailleurs été diffusé en 2017 à l'ensemble des acteurs impliqués

afin d'harmoniser les pratiques : il vise notamment à faciliter l'appréciation de la RSDAE, par des rappels juridiques, des éléments de méthode et des exemples de cas fréquemment rencontrés. Enfin, dans le but d'améliorer et d'harmoniser les processus de décision des MDPH, un projet de système d'information commun des MDPH piloté par la CNSA a été engagé en 2015. À ce jour, 46 MDPH ont déployé le SI-harmonisé. Selon les projections de la CNSA, 100 % des MDPH devraient l'avoir déployé à la fin du second trimestre 2020.

Ces mesures ne sont toutefois pas suffisantes au regard de la nécessité de renforcer effectivement le pilotage de dépenses non maîtrisées de plus de 10,3 Md€. La Cour a ainsi formulé au total neuf recommandations dans son rapport du 25 novembre 2019 relatif à l'AAH, parmi lesquelles celle de donner la majorité des voix à l'État, en tant que financeur, en CDAPH pour les décisions relatives à l'AAH.

#### 2.2.1.2 Des réformes récentes qui vont encore accroître le poids des dépenses de l'AAH

Par rapport à 2018, les dépenses budgétaires d'AAH sont en hausse de 6,6 % en 2019 (+ 600 M€). Cette augmentation de la dépense s'explique par plusieurs facteurs tels que l'évolution du nombre de bénéficiaires, mais également par les effets de la revalorisation exceptionnelle :

- une première étape est intervenue au 1<sup>er</sup> novembre 2018 et a fait passer le montant de l'AAH à taux plein à 860 € ;
- une seconde étape au 1<sup>er</sup> novembre 2019 a fait passer l'AAH à taux plein à 900 €.

La CNAF estime à 775 M€ le coût total en 2020 des revalorisations exceptionnelles de cette prestation<sup>33</sup>. Le poids des dépenses d'AAH est ainsi encore appelé à s'accroître, même si deux mesures ont notamment été mises en place pour générer une moindre progression des dépenses.

La première mesure, concomitante à la revalorisation exceptionnelle, a consisté à abaisser le plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple sans enfant<sup>34</sup>. Les économies attendues sont estimées à 160 M€ en 2019 et 290 M€ par an entre 2020 et 2022.

---

<sup>33</sup> Source : note de la CNAF du 18 octobre 2019 : « Actualisation des prévisions de dépenses d'AAH à l'horizon 2023 ».

<sup>34</sup> Prévu par décret n° 2018-948 du 31 octobre 2018 portant revalorisation exceptionnelle de l'allocation aux adultes handicapés et modification du plafond des ressources pour les bénéficiaires en couple. Afin d'harmoniser les plafonds de ressources de l'AAH et du RSA, une baisse progressive du plafond de ressources pour les couples bénéficiaires de l'AAH est entrée en vigueur.

La deuxième mesure est la fusion des compléments d'AAH à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2019. Les deux dispositifs de soutien complémentaire à l'AAH, à savoir le complément de ressources (CR) et la majoration pour la vie autonome (MVA), caractérisés par des conditions d'attribution et des montants distincts, ont été fusionnés depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2019. La réforme ne s'appliquera pas aux bénéficiaires actuels. Cette mesure devrait permettre à terme une économie de 5,7 M€ en année pleine<sup>35</sup>. Le complément de ressources devrait disparaître pour l'ensemble des bénéficiaires dans 10 ans.

### 2.2.1.3 Une maquette de performance qui n'est pas à la hauteur des enjeux du programme

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

De plus, les objectifs rattachés à la mission que le ministère considère comme « *les plus représentatifs* » (au sens du PAP) relèvent désormais, depuis la disparition des deux sous-indicateurs relatifs au respect des délais d'instruction des demandes d'AAH dans les MDPH, exclusivement du programme 304 - inciter à l'activité et au maintien dans l'emploi. On peut s'interroger sur le fait qu'aucun indicateur stratégique de la mission n'ait été retenu au titre du programme 157, qui représente pourtant 48,5 % des dépenses en 2019. Les sous-indicateurs relatifs aux écarts-types départementaux dans les taux d'accord et de renouvellement de l'AAH mériteraient en particulier d'y figurer car ils reflètent l'égalité (ou non) des citoyens dans l'accès à cette prestation.

---

<sup>35</sup> Source : note de la CNAF du 18 octobre 2019 : « Actualisation des prévisions de dépenses d'AAH à l'horizon 2023 ».

#### 2.2.1.4 Une budgétisation sincère en 2019, la nécessité d'une meilleure articulation entre prévision et budgétisation des dépenses

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

L'année 2018 a marqué à cet égard une rupture puisqu'il s'agissait de la première année depuis 2006 sans aucune ouverture de crédits pour le financement de l'AAH. Cette situation était due au fait que les prévisions techniques de la DREES et de la CNAF avaient pour la première fois été prises en compte dès la LFI.

**Tableau n° 19 : Budgétisation et consommation de l'AAH  
(en M€, CP)**

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
LFI	6 234,2	6 938,2	7 515,2	8 154,8	8 400,3	8 513,1	8 605,5	9 052,3	9 734,8	10 285
Exécution	6 624,6	7 150	7 806,2	8 165,4	8 482,1	8 831	9 051,7	9 389,6	9 690	10 326
Écart	-390,4	-211,8	-291	-10,6	-81,8	-317,9	-446,2	-337,3	+44,8	-41

Source : Cour des comptes

En 2019, la programmation des crédits de financement de l'AAH s'est élevée à 10,28 Md€ (LFI). Les prévisions de la CNAF du mois d'octobre 2018 estimaient un coût moindre, de l'ordre de 10,22 Md€. Les crédits exécutés ont finalement dépassé le niveau de programmation pour atteindre 10,3 Md€, impliquant une ouverture de crédits à hauteur de 41,3 M€. Ce besoin en ouverture de crédits, très faible au regard de la dépense (0,4 % des crédits exécutés d'AAH) paraît ainsi davantage relever en 2019 d'un aléa de prévision que d'une sous-budgétisation.

En revanche, s'agissant de la programmation de l'année 2020, le PLF n'a pas pris en compte les prévisions de la CNAF de mai 2019, le PLF ayant prévu une dépense de 10,56 Md€ alors que la CNAF avançait en mai 2019 un montant de dépenses plus élevé, estimé à 10,72 Md€.

La LFI 2020 a voté un niveau de dépenses supérieur au PLF (10,86 Md€) mais inférieur à la prévision de la CNAF d'octobre 2019

(10,98 Md€). La différence entre le montant voté en LFI et la prévision de la CNAF est de 117 M€. Selon la DGCS, cet écart s'explique par un attendu d'économies anticipé sur la mise en place d'une mission nationale de contrôle et d'audit. Il paraît toutefois difficile de réaliser des estimations d'économies sur la base d'une mission non encore installée. Le risque de sous-budgétisation des dépenses d'AAH existe dès lors pour l'exercice 2020.

*In fine*, il apparaît nécessaire, pour budgétiser les dépenses d'AAH au plus juste, de progresser dans l'articulation des prévisions de la CNAF avec le processus budgétaire (calendrier, effet-prix, effet-volume), comme le recommande la Cour dans la présente note (recommandation n° 1 *supra*).

### **2.2.2 L'aide au poste – la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) : vers une amélioration de la gestion du dispositif**

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

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

Le coût pour l'État s'élève à 1,39 Md€ en 2019 contre 1,37 Md€ en 2018, enregistrant ainsi une hausse de 19,5 M€ en CP. Ce montant intègre les effets de la revalorisation du SMIC et de l'évolution des cotisations salariales. En revanche, le nombre de places ouvertes en ESAT (119 062) n'ayant pas évolué en 2019 en raison d'un moratoire sur les créations de places depuis plusieurs exercices budgétaires, l'effet-volume est nul sur la dépense de GRTH.

Ce dispositif a connu en gestion 2019 un besoin complémentaire de crédits à hauteur de 16,7 M€, notamment du fait d'une accélération du traitement par l'ASP des bordereaux des ESAT. La dématérialisation de la GRTH, actuellement en projet et dont la mise en œuvre opérationnelle est

prévue au 1<sup>er</sup> janvier 2021, devrait permettre à terme l'optimisation de la procédure (allègement de la charge de travail des gestionnaires d'ESAT, réduction des délais de remboursement de l'aide au poste par l'ASP, renforcement du pilotage de cette dépense de plus d'1,3 Md€ par an).

### **2.2.3 L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), un coût en légère augmentation**

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

Le coût de ce dispositif pour l'État s'élève à 251 M€ en 2019 contre 245 M€ en 2018. Selon les prévisions, le nombre des bénéficiaires devrait être stable pour les trois années à venir (hypothèse prudente). Toutefois, un montant de 269,7 M€ a été adopté pour financer l'ASI en LFI 2020, soit une augmentation de près de 7,5 % par rapport à l'exécuté 2019. Ce montant prend en compte la revalorisation de l'ASI (portant son montant maximum à 750 €) et des changements de modalités de calcul.

## **2.3 Le programme n°137 – Égalité entre les femmes et les hommes**

### **2.3.1 Un niveau de dépenses stable**

Le programme 137 porte la politique publique d'égalité entre les femmes et les hommes, déclarée grande cause nationale du quinquennat. Le programme qui était divisé en quatre actions en 2018<sup>36</sup>, en compte trois depuis l'exercice 2019<sup>37</sup>.

Des crédits à hauteur de 29,87 M€ ont été inscrits en LFI 2019 au titre du programme 137, un montant identique à la LFI 2018. L'exercice 2019 se caractérise par une consommation de la quasi-totalité des crédits

---

<sup>36</sup> Actions et expérimentations pour la culture de l'égalité et en faveur de l'égalité professionnelle, politique et sociale (action 11) ; promotion des droits, prévention et lutte contre les violences sexistes (action 12) ; soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (action 13) ; prévention et lutte contre la prostitution et la traite des êtres humains (action 15).

<sup>37</sup> Politiques publiques - Accès aux droits (action 21) ; Partenariats et innovations (action 22) ; Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes (action 23).

disponibles avec 99,7 % des AE et 96,1 % des CP consommés. En exécution, les dépenses du programme 137 augmentent de 4,21 % en AE et de 2,66 % en CP entre 2018 et 2019. Les crédits du programme 137 prévus en PLF 2020 sont d'un niveau comparable à 2019 (29,85 M€).

### 2.3.2 Des dépenses très majoritairement discrétionnaires

Le programme 137 est très majoritairement composé de dépenses discrétionnaires. Ces dépenses représentent 28,20 M€ de CP consommés en 2019 sur un total de 29,85 M€, soit 94,5 % des dépenses de ce programme. Malgré ce type de dépenses, la réserve de précaution a été levée en fin d'année. Cette levée s'explique par la priorité gouvernementale donnée au programme et par la volonté d'allouer notamment aux territoires d'Outre-mer un financement complémentaire de 800 000 € au titre du Grenelle des violences conjugales lancé en septembre 2019<sup>38</sup> et qui a abouti à une stratégie nationale de lutte contre les violences conjugales annoncée le 25 novembre 2019.

Les principaux dispositifs d'intervention portés par le programme 137 sont les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (4,2 M€ en 2019) et l'accompagnement des femmes victimes de violences dans le cadre des accueils de jour et des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (5,5 M€ en 2019).

Parmi les autres actions financées, on recense notamment des actions de prévention et de lutte contre la prostitution à hauteur de 1,5 M€, parmi lesquelles le dispositif d'aide à la sortie de la prostitution<sup>39</sup> porté par l'action 21. Le fléchissement en 2019 des dépenses imputées sur l'action 21 (- 0,9 M€ en AE et -1,2 M€ en CP) résulte essentiellement de moindres dépenses liées à ce dispositif qui rencontre des difficultés de montée en charge<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup> En 2019, le lancement du Grenelle de lutte contre les violences conjugales a été soutenu par le programme 137 à hauteur de 1,8 M€ pour financer des actions au niveau local, dont 800 000 € dans les territoires ultra-marins.

<sup>39</sup> Ce dispositif permet aux personnes qui sont autorisées à en bénéficier de trouver des alternatives à la prostitution en vue d'une insertion sociale et professionnelle, avec un accompagnement individuel assuré par une association agréée, la délivrance d'un titre de séjour pour les personnes étrangères qui peuvent y prétendre, et une aide financière spécifique (AFIS) pour les personnes qui ne sont pas éligibles aux minima sociaux.

<sup>40</sup> 108 bénéficiaires ont été comptabilisés fin 2018, 246 fin 2019.

### **2.3.3 Les limites de la nouvelle maquette de performance**

Une nouvelle maquette de performance du programme 137 a été élaborée dans le cadre du PAP 2019. Deux nouveaux objectifs ont été créés : « mesurer l'effet de levier des crédits du programme 137 sur le financement des actions en faveur de l'égalité professionnelle » (objectif n° 2) et « mesurer l'impact de la culture de l'égalité » (objectif n° 3). Le seul indicateur associé à l'objectif 3 (n° 3-1) repose principalement sur un état des lieux des activités d'information et de sensibilisation déployées par les agents du réseau des droits des femmes et celles assurées par des associations financées sur le programme 137. Il s'agit dans ces conditions davantage d'un indicateur d'activité que d'un indicateur de performance.

S'agissant de l'objectif n° 1 « améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence », le sous-indicateur relatif au taux d'appels traités par le collectif féministe contre le viol (CFCV) dans le cadre de la permanence téléphonique nationale de référence, a été supprimé. On peut s'interroger sur la disparition de ce sous-indicateur qui a été supprimé de la maquette 2019 car ses résultats étaient considérés comme insuffisants. Selon la DGCS, la forte hausse du nombre d'appels ne permettait que partiellement d'évaluer la qualité du service rendu à l'utilisateur par le CFCV.

L'autre sous-indicateur, celui relatif au taux d'appels traités par la fédération nationale solidarité femmes (FNSF), a quant à lui été conservé. Il a progressé entre 2017 (75,8 %) et 2018 (79,7 %). La convention pluriannuelle d'objectifs 2017-2019 entre l'État et la FNSF fixait un objectif de qualité de service supérieure ou égale à 80 % en 2017 et sur les neuf premiers mois de l'année 2018. L'objectif de 80 % est presque atteint en 2018. La prévision actualisée de 2019 est de 85 %.

### **3 MOYENS CONSACRES PAR L'ÉTAT A LA POLITIQUE DE SOLIDARITE, D'INSERTION ET D'EGALITE PROFESSIONNELLE**

#### **3.1 Les dépenses fiscales**

Les dépenses fiscales représentent un enjeu majeur pour la mission. Selon le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2020, 28 dépenses fiscales (au lieu de 30 en 2018) lui sont rattachées pour un montant total de 12,95 Md€ en 2019 (prévision PLF 2020)<sup>41</sup>. Ce chiffre est important à un double titre :

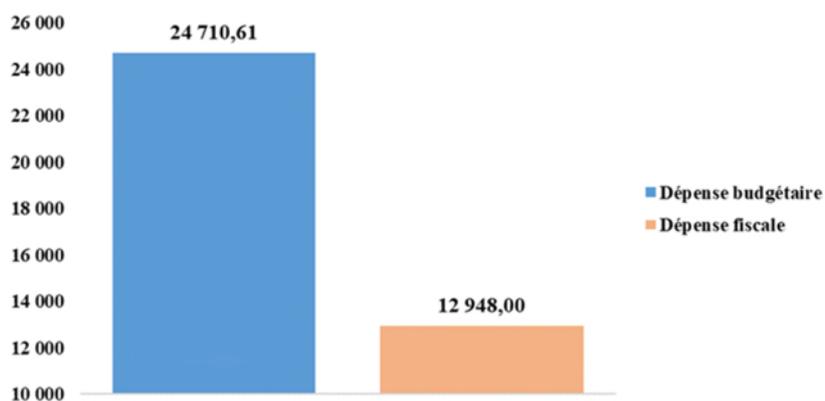
- par rapport aux crédits budgétaires de la mission (24,71 Md€ exécutés en 2019), dont les dépenses fiscales représentent 52,3 %, ce qui constitue toutefois une proportion nettement moins élevée qu'en 2018 (72 %) ;

- par rapport à l'ensemble des dépenses fiscales de l'État (99,40Md€ prévision 2019 PLF 2020) : celles de la mission représentent 13 % du total, avec une baisse de leur part relative par rapport à 2018 (14,3 %). Sur les 51 missions du budget général, la mission *Solidarité* se situe toujours au 3<sup>ème</sup> rang, derrière les missions *Économie* et *Cohésion des territoires*.

---

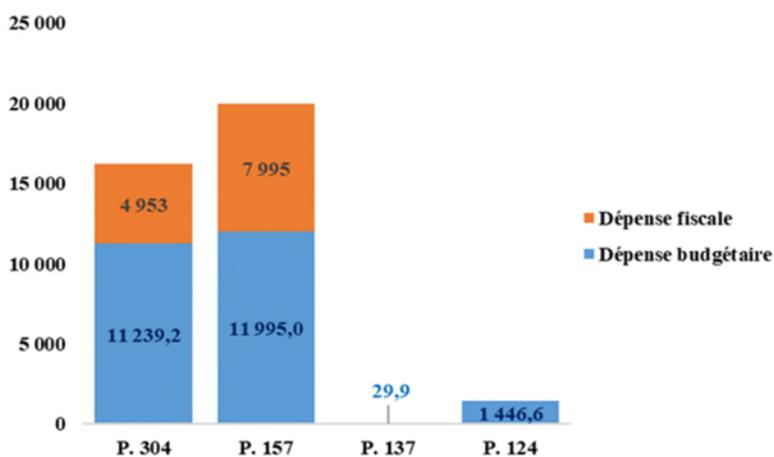
<sup>41</sup> Ce montant ne correspond pas à la somme des montants du PAP. En effet, lorsqu'une dépense est non chiffrable (mention « *nc* » à la place du chiffrage), le PAP la compte pour 0 alors que le Voies et moyens reprend le montant d'une année antérieure s'il y en a un (« *nc* » en 2019 est remplacé par le chiffrage 2018 s'il existe ; un « *nc* » en 2020 peut être remplacé par un chiffrage 2019 ou 2018).

### Dépenses fiscales et budgétaires de la mission (M€)



Cour des comptes, d'après le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2020 et CHORUS

### Dépenses budgétaires et fiscales par programme (M€)



Cour des comptes, d'après CHORUS et le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2020

#### 3.1.1 Une dépense fiscale concentrée sur quelques dispositifs

Les dépenses fiscales ne concernent que les programmes 157 (19 dépenses, 7 995 M€ en prévision 2019 PLF 2020) et 304 (neuf

dépenses, 4 953 M€ en prévision 2019 PLF 2020). Elles sont concentrées sur un nombre restreint de dispositifs. Six dépenses, d'un montant unitaire supérieur à 500 M€, sont estimées à 10 597 M€, soit 81,84 % des dépenses fiscales de la mission. Les trois premières en montant représentent 62,84 % du total de ces dernières :

- n°120401, abattement de 10 % sur les montants des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites (programme 157) pour l'impôt sur le revenu : 4 383 M€ ;

- n°120202, exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelins, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant, pour l'impôt sur le revenu (programme 304) : 1 916 M€ ;

- n°070101, exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste (programme 157) : 1 838 M€.

### **3.1.2 Une récente inflexion à la baisse qui résulte d'une modification de périmètre**

Le montant des dépenses fiscales de la mission *Solidarité* passe de 13 768 M€ en 2018 (coût constaté 2017 PLF 2019) à 12 799 M€ en 2019 (coût constaté 2018 PLF 2020), soit un écart de 969 M€ représentant une baisse de 7,0 %.

Cette inflexion résulte essentiellement d'une importante modification de périmètre : les taux de TVA réduits applicables aux ventes d'appareillages, ascenseurs, équipements spéciaux pour les personnes handicapées (n°730203) et à la fourniture de logement et nourriture dans les établissements pour personnes handicapées ou âgées (n°730219), qui ont représenté respectivement un coût de 895 M€ et 800 M€ en 2017 ne sont plus classées parmi les dépenses fiscales dans le PLF 2020. La DLF motive ce déclassement le fait que ces dispositifs n'ont pas de finalité incitative ou de dynamisation d'un secteur économique mais ont seulement pour objet de rendre plus supportable la taxe pour les acheteurs.

Si l'on raisonne à périmètre constant, les dépenses fiscales rattachées à la mission ont augmenté de 6,0 % entre 2017 et 2018.

L'évolution reste donc orientée à la hausse : entre 2008 et 2018, le montant global des dépenses fiscales est passé de 11 599 M€ (coût constaté PLF 2010) à 12 799 M€ (coût constaté PLF 2020), soit une progression de 1 200 M€ (+10,3 %).

Il convient de noter pour l'avenir que la suppression totale de la taxe d'habitation sur la résidence principale, entraînera mécaniquement la disparition de la dépense fiscale n°070101 « exonération de la taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste »<sup>42</sup>. Le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission sera donc réduit d'autant.

### 3.1.3 Des dépenses fiscales mal connues dont l'efficacité n'est pas établie

#### 3.1.3.1 Des éléments d'analyse lacunaires

Les seuls déterminants des évolutions communiqués au moment du PLF et du projet de loi de règlement concernent le nombre de bénéficiaires de chaque dépense fiscale. Cependant cette information n'est disponible dans le PAP 2020 que pour 20 dépenses fiscales sur 28. Il est notamment problématique que, s'agissant de la deuxième dépense la plus lourde de la mission (n° 120202), représentant près de 2 Md€, toute analyse soit pratiquement impossible : d'après la DLF, le nombre de bénéficiaires n'est pas connu du fait de l'absence d'obligation déclarative, et l'estimation est seulement un « *ordre de grandeur* » (elle est établie à partir de données agrégées de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, qui ne sont pas aussi fiables que des déclarations fiscales individuelles). Certaines dépenses - n° 730227 (taux réduit de TVA de 5,5 % pour certaines opérations de logements médico-sociaux) et n° 050202 (dépenses pour faciliter l'accessibilité pour personnes handicapées) - ne font même pas l'objet d'une estimation pour l'année 2019 dans le tome 2 des voies et moyens du PLF 2020, la DLF expliquant que les données disponibles ou le caractère erratique des évolutions annuelles antérieures ne le permettaient pas.

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

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Solidarité* ont des objectifs exprimés en termes très généraux, et qui apparaissent dans de nombreux cas beaucoup plus larges ou sans rapport avec les objectifs affectés aux programmes de la mission. Les objectifs se limitent généralement à désigner une catégorie de bénéficiaires : « *aider les personnes âgées et modestes* », « *aider les personnes handicapées* », etc.

Cette situation est particulièrement manifeste pour le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, auquel sont rattachées

---

<sup>42</sup> L'estimation 2019 de cette dépense dans le PLF 2020 s'élève à 1 799 M€.

des dépenses fiscales relevant plutôt de la politique de la famille, telle que l'exonération d'impôt sur le revenu pour les prestations familiales, dont la portée va au-delà de la lutte contre la pauvreté ou de la protection des personnes vulnérables. De la même façon, certaines dépenses fiscales rattachées au programme 157 *Handicap et dépendance* bénéficient en fait aux personnes âgées à revenus modestes, voire à l'ensemble des personnes retraitées, sans considération particulière liée au handicap ou à la perte d'autonomie.

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

La Cour avait recommandé dans la NEB 2017 d'« *analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État* ». Les tentatives en ce sens de la DGCS n'ont pas été couronnées de succès : la seule proposition retenue en conférence fiscale - rattacher la dépense fiscale n° 120203 (15 M€), au programme 304 et non plus au programme 177 - a certes été satisfaite dans le cadre du PLF 2019. Mais le PLF 2020 est revenu sur ce choix pour la rattacher à nouveau au programme 177. On peut par ailleurs s'étonner que l'opportunité du rattachement de la plus importante dépense fiscale de la mission, l'abattement sur le montant des pensions et des retraites qui bénéficie à tous les retraités, ne soit même pas débattue.

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

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales avait attribué en 2011 un score nul à sept des dépenses fiscales de la mission, estimant qu'elles ne remplissaient pas leurs objectifs.

Les dépenses concernées représentent 6 809 M€ (chiffage actualisé 2019 du PAP 2020), soit plus de la moitié des dépenses fiscales de la mission. Elles 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) :

- Abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (n°120401) : 4 383 M€ ;

- Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant (n°120202) : 1 916 M€ ;

- Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (n°110213) : 302 M€ ;

- Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (n°120205) : 118 M€ ;

- Exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées (n°120206) : 80 M€ ;

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

- Exonération de l'aide spéciale compensatrice allouée aux commerçants et artisans âgés, de condition modeste, au moment de la cessation de leur activité (n°180101) : pas d'évaluation pour 2019 (2017 exécuté : 1 M€).

### **3.1.4 Un pilotage interministériel qui reste défaillant**

#### **3.1.4.1 L'absence d'évaluation**

Les évaluations annuelles des dépenses fiscales, prévues dès 2013, n'ont jamais porté sur les dépenses fiscales de la mission *Solidarité*. De même ces dernières n'ont pas fait l'objet de revues de dépenses.

Toutefois, le V de l'article 29 de la LFI 2020 prévoit que le Gouvernement remettra au Parlement un rapport présentant la pertinence d'un bornage du crédit d'impôt famille et le cas échéant la durée recommandée, l'incidence économique de ce crédit d'impôt, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les évolutions qui permettraient d'en améliorer l'efficacité.

#### **3.1.4.2 Une conférence fiscale 2019 aux résultats modestes**

Les discussions ont porté sur :

- L'extension du bénéfice du taux de TVA à 5,5 % sur certaines opérations relatives aux logements médico-sociaux (n°730227, non chiffrée) à des opérations d'habitat inclusif, cette proposition faisant l'objet d'un avis réservé de la DLF dans l'attente de précisions sur le périmètre (habitat mixte, public).

- L'augmentation de l'abattement effectué sur l'actif taxable aux droits de mutation revenant à tout héritier ou légataire ou donataire handicapé physique ou mental (n°520201, 100 M€, coût constaté 2018 PLF 2020), proposition à laquelle la DLF s'est opposée en raison du cumul avec des abattements de droit commun.

- La suppression de l'exonération de la taxe applicable aux voitures particulières les plus polluantes pour les véhicules à carrosserie handicap (n°970101, non chiffrée), qui a fait l'objet d'un accord dans la perspective de la réforme des taxes d'immatriculation, mais qui figure encore dans l'annexe voies et moyens du PLF 2020. La DLF a néanmoins précisé que cette suppression interviendrait au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

- Comme en 2018, le resserrement du crédit impôt famille (n°210308, 110 M€, coût constaté 2018 PLF 2020, 10 874 entreprises). L'idée est de plafonner l'assiette de dépenses déductibles (le coût de la place en crèche) afin de corriger un effet d'aubaine. L'échange s'est conclu, comme l'année passée, par un avis réservé dans l'attente d'une « *évaluation économique* » et compte tenu de la « *sensibilité politique* » de la dépense. Le V de l'article 29 de la LFI 2020 prévoit l'évaluation de cette dépense, sans qu'une échéance soit fixée.

#### 3.1.4.3 Une absence de stratégie partagée sur les dépenses fiscales

La faiblesse des résultats obtenus témoigne d'une absence de stratégie partagée au sein des directions concernées, chacune se renvoyant la responsabilité du pilotage des dépenses fiscales.

Les questions de classement en dépense fiscale de dispositifs ou de rattachement d'un dispositif à un programme constituent une première illustration des limites de la coopération interministérielle. Ainsi, la sortie des dispositifs de taux réduits de TVA n° 730203 et n°730219 de la catégorie des dépenses fiscales (au total 1 695 M€ coût 2017 PLF 2019) n'a pas été évoquée lors de la conférence fiscale 2019. Ils représentaient pourtant 12,31 % du coût total des dépenses fiscales 2017. Il en a été de même pour le changement de rattachement de la dépense fiscale n°73027 du programme 304 au programme 157 ou, de nouveau, de la dépense fiscale n°120203 du programme 304 au programme 177, donc à la mission *Cohésion des territoires*. Ces choix ont été opérés sans que la DGCS, responsable de ces trois programmes, ne soit ni consultée ni même informée.

L'absence d'évaluation de l'efficacité et l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales témoigne également de la difficulté mener un véritable travail interministériel. La DLF considère que cette évaluation devrait relever, avec l'appui des corps de contrôle, du responsable de programme car ce dernier détient les informations relatives à la réalisation des objectifs des politiques publiques. La DGCS estime pour sa part qu'elle ne dispose pas de données permettant de réaliser une cartographie des bénéficiaires des dépenses fiscales,

La réunion relative à l'évaluation, envisagée lors de la conférence fiscale 2019, n'a pas eu lieu. La recommandation de la NEB 2018, qui constituait la réitération d'une recommandation formulée successivement dans la NEB 2017 et la NEB 2018, n'a donc toujours pas été mise en œuvre.

**Recommandation n° 2. (DGCS, DGFIP, DB) : Mieux partager entre les administrations concernées les données relatives aux dépenses fiscales de la mission et produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes. (Nouvelle recommandation)**

## 3.2 Les opérateurs et les taxes affectées

Dix-huit opérateurs sont rattachés à la mission *Solidarité* :

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

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

### 3.2.1 Les agences régionales de santé : une subvention pour charges de service public en baisse

#### 3.2.1.1 Des dépenses de personnel en baisse continue, des charges de fonctionnement globalement en hausse

Le budget principal des ARS, d'un montant de 756,5 M€ en 2019, est composé de trois charges :

- Les charges de fonctionnement, qui progressent entre 2017 et 2019 de 24,4 %, passant de 122,8 M€ à 152,8 M€. Il est à noter que l'année 2018 a enregistré un niveau très élevé de charges de fonctionnement (189,7 M€).
- Les charges d'intervention, liées à des financements fléchés, qui baissent très sensiblement dans le budget principal, passant de 86 M€

- en 2018 à 1,3 M€ en 2019, conséquence de l'application de mesures de transfert entre budget principal et budget annexe des ARS<sup>43</sup>.
- Les charges de personnel, qui baissent de façon continue entre 2017 et 2019 de 636,3 M€ à 602,4 M€ (- 5,7 %), en raison de la réduction des effectifs.

**Tableau n° 20 : Plafond et schéma d'emplois des ARS**

en ETPT	2017	2018	2019	2020
Plafond d'emplois année n-1	8 717	8 596	8 338	8 168
Schéma d'emplois	- 100	-158	- 212	-157
Corrections et transferts	- 21	-100	+ 42	-14
Plafond d'emplois année n	8 596	8 338	8 168	7 997
Exécution	8 409	8 245	8 032	
<i>Écart entre plafond d'emplois et exécution (année n)</i>	- 187	-93	-136	
<i>hors plafond*</i>	211	202	214	

Sources : RAP 2017 à 2018 ; réponses DFAS

\* ETPT mis à disposition et contrats aidés

En 2018, le plafond d'emplois des agences régionales de santé était de 8 338 ETPT. Ces effectifs sont pour environ 80 % des agents de l'État en position d'affectation et pour 20 % des agents de l'assurance maladie.

La loi de finances initiale pour 2019 a fixé le plafond d'emplois du groupe ARS à 8 168 ETPT, soit une baisse de 170 ETPT par rapport à 2018. Ce plafond résulte des effets en année pleine du schéma d'emplois pour 2018 (-107 ETPT) et de l'application d'un schéma d'emplois pour 2019 de -210 ETP, qui se traduit par -105 ETPT en 2019 (et de -105 ETPT en 2020) ainsi que la prise en compte d'une correction technique correspondant à 50 ETP (=ETPT) et une mesure de périmètre transférant

<sup>43</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2019, la majorité des crédits d'intervention des ARS présentés en budget principal, ont été transférés du budget principal au budget annexe dit d'interventions (qui contient notamment les crédits du Fonds d'intervention régional (FIR) finançant une partie importante des interventions des ARS et financés à 97 % par des crédits d'assurance maladie). Les crédits d'intervention restant sur le budget principal en 2019 sont : pour la CNSA, des crédits AGGIR-PATHOS qui n'ont pas été transférés sur le budget annexe, une partie de ces crédits étant des dépenses de personnel ; pour les crédits État : plan Chlordécone (P. 162), plan d'action contre la radicalisation et le terrorisme (P. 107), systèmes d'information mutualisés (P. 124) que les ARS suivent en crédits fléchés.

huit ETPT des cellules d'intervention en région (CIRE) à Santé Publique France.

Entre 2017 et 2019, le plafond d'emplois en année N diminue de 5 %. Pour 2020, le plafond a été fixé à 7 997 ETPT, soit une baisse de 2,1 % entre 2019 et 2020. Les emplois hors plafond (mises à disposition et contrats aidés), après avoir baissé entre 2017 et 2018 (- 9 ETPT), ont augmenté de 12 ETPT entre 2018 et 2019.

### 3.2.1.2 Une subvention pour charges de service public en baisse

**Tableau n° 21 : Subvention pour charges de service public aux ARS**

En M€	2017	2018	2019	2020
LFI	604,3	594,8	590	563,2
Mise en réserve (MER)	8,4	4,7	23	
Disponible après MER	595,9	590,1	567	
Exécution	552,9	584,1	567	

Sources : Cour des comptes à partir des RAP 2018, réponses et PAP 2020

La subvention pour charges de service public versée aux ARS par la mission *Solidarité* a très légèrement diminué en LFI entre 2018 et 2019 (- 0,8 %). Outre cette subvention, les ARS disposent d'une contribution de l'assurance maladie (163,5 M€ en 2019) et dans une moindre proportion, de crédits de la CNSA et de recettes propres résultant de facturations de prestations auprès de tiers.

Les crédits relatifs à cette subvention en LFI 2019, ont fait l'objet d'une mise en réserve selon les modalités de calcul prescrites par la circulaire relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et des opérateurs de l'État pour 2019<sup>44</sup>. À cette mise en réserve, a été ajouté un surgel d'un montant de 17,3 M€ en AE et CP dans le cadre de la participation des ministères sociaux à l'effort de maîtrise de la trajectoire 2019 des finances publiques, afin de compenser par des économies une partie des mesures d'urgence sociale annoncées par le président de la République.

Ce surgel s'est appliqué dans un contexte de hausse de la trésorerie du groupe ARS entre 2018 et 2019. En effet, la comparaison entre les niveaux de trésorerie en début de gestion 2018 (25 M€) et 2019 (41 M€) du groupe ARS réalisée par le CBCM fait apparaître une progression

<sup>44</sup> Le taux de mise en réserve initial appliqué a été de 3 % sur les dépenses de fonctionnement et de 0,5 % des crédits de masse salariale.

d'environ 16 M€. Dans la mesure où les subventions 2018 et 2019 étaient équivalentes, le CBCM a demandé au responsable de programme de définir les conditions d'une économie d'une vingtaine de millions d'euros en recherchant un point d'atterrissage de la trésorerie en fin d'exercice d'environ 35 M€.

Les crédits gelés ont été couverts par l'effet de la baisse du plafond et schéma d'emplois, ainsi que par un prélèvement sur la trésorerie des agences, le niveau des dépenses votées en budget initial n'ayant pas été revu à la baisse. L'effort demandé s'est dès lors traduit par une détérioration du solde budgétaire et, de ce fait, des niveaux de trésorerie « structure ». En effet, le fonds de roulement et la trésorerie des ARS font l'objet d'un suivi régulier en volume et en flux par le secrétariat général du ministère des solidarités et de la santé qui distingue le fonds de roulement dit « structure », qui est généré par le cycle d'exploitation courant du budget principal hors dépenses d'intervention, et le fonds de roulement global.

Le fonds de roulement global des comptes financiers de 2019 était de 21,3 M€, en forte baisse en 2019 sous l'effet notamment du transfert de crédits d'intervention de la CNSA et du programme 157 au budget annexe, et de la baisse de la subvention pour charges de service public. Le fonds de roulement « structure » estimée pour 2019 s'élevait pour sa part à 18,5 M€, correspondant à neuf jours de fonctionnement courant. La DFAS calcule uniquement le nombre de jours de fonctionnement courant sur la part « structure ».

Le niveau de trésorerie prévisionnel global 2019 atteint 29,9 M€ dont 27 M€ pour la part « structure ». Le nombre de jours de fonctionnement courant couvert par la trésorerie s'élève à 13 jours sur la part « structure ». 10 ARS ont un nombre de jours de fonctionnement couvert inférieur à 14 jours.

**Tableau n° 22 : Les comptes de résultat des ARS (en M€)**

En M€	2017	2018	2019	
	CF	CF	BI	CF
<b>Charges</b>	<b>845,2</b>	<b>888,9</b>	<b>753</b>	<b>756,5</b>
Personnel	636,3	613,2	625,3	602,4
<i>dont pensions civiles</i>	<i>123,8</i>	<i>120,5</i>	<i>122,5</i>	<i>117,7</i>
Fonctionnement	122,8	189,7	127,3	152,8
Intervention	86,1	86	0,4	1,3
<b>Produits</b>	<b>875</b>	<b>924,6</b>	<b>755,7</b>	<b>754,3</b>
Subventions de l'État	552,9	588,6	580,6	568,5
<i>dont SCSP</i>	<i>552,9</i>	<i>582,9</i>	<i>580</i>	<i>566,3</i>
Autres subventions	308	317,8	163,5	165,2
Autres produits	14,1	18,2	11,6	20,6
<b>Résultat</b>	<b>29,8</b>	<b>35,7</b>	<b>2,7</b>	<b>- 2,2</b>
Fonds de roulement global	136,1	224,9	24,8	21,3
Dont fonds de roulement structure	9,1	23,4	23,1	18,5
en jours de fonctionnement courant	4	11	11	9
<b>Trésorerie</b>	<b>157,5</b>	<b>221,6</b>	<b>65,4</b>	<b>29,9</b>

Source : Les comptes financiers des ARS 2017 et 2018 ; réponses DFAS pour 2019

La subvention pour charges de service public votée en LFI 2020 s'élève à 563,2 M€. La SCSP a été abattue de 20 M€, ce qui correspond à un prélèvement exceptionnel et non reductible sur la trésorerie des ARS.

### **3.2.2 L'agence française de l'adoption : une fusion à venir avec d'autres instances de la protection de l'enfance**

Le plafond d'emplois de l'AFA est maintenu à 30 ETPT depuis 2018. La subvention pour charges de service public a été légèrement revue à la baisse en 2019 (- 4,5 % par rapport à la LFI 2018). Après application de la réserve de précaution, les crédits disponibles s'élevaient à 2,18 M€. 1,75 M€ seulement ont été consommés, un prélèvement sur fonds de roulement ayant été réalisé.

**Tableau n° 23 : Subvention versée à l'AFA et plafond d'emplois (en ETPT)**

En M€ et en ETPT	2017	2018	2019	PLF 2020
LFI	2,56	2,31	2,21	2,21
Exécution	2,35	2,28	1,75	
Plafond d'emplois (LFI)	31	30	30	30
Exécution	25	24	24	
Hors plafond (LFI)	18	15	15	15
Hors plafond	10,6	10,2	10	

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

Suite à la réticence de nombreuses associations intervenant dans le secteur de l'adoption internationale et à l'absence de support législatif pour porter la fusion de l'AFA et du GIP pour l'enfance en danger<sup>45</sup>, le gouvernement a décidé au début 2019 d'abandonner ce projet pourtant lancé depuis 2016. Un nouveau projet, plus large, est envisagé dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 annoncée le 14 octobre 2019 par le Gouvernement. Dans l'attente, une nouvelle convention pluriannuelle portant sur la période 2020-2022 est en cours de négociation avec l'AFA<sup>46</sup>.

La subvention prévue pour 2020 s'élève comme 2019 à 2,21 M€.

### 3.3 Les fonds sans personnalité juridique

Les fonds sans personnalité juridique sont des véhicules financiers contrôlés par l'État dont la gestion est confiée à des tiers.

Trois fonds sans personnalité juridique sont dans le périmètre de la mission *Solidarité*.

<sup>45</sup> Le GIP pour l'enfance en danger (GIPED) est constitué du service national d'accueil téléphonique pour l'enfance en danger et de l'observatoire national pour la protection de l'enfance.

<sup>46</sup> Selon la DGCS, cette convention tiendra compte en termes d'orientations, de la participation attendue de l'AFA à la mise en œuvre du regroupement, à la réflexion sur l'évolution de ses missions, ainsi qu'à la prise en compte des constats de la Cour des comptes dans le cadre de son contrôle de la gestion de l'AFA.

### **3.3.1 Le fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale : un dispositif en cours d'ajustement**

L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS) est gérée par un fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

La montée en charge de ce dispositif s'avère particulièrement difficile en raison des conditions restrictives d'accès à la prestation, comme évoqué en partie 2. L'ARFS a en effet compté seulement huit bénéficiaires en 2016, sept en 2017, 15 en 2018 et 26 en 2019. Le dispositif a été doté de 200 000 € en LFI 2019, exécutés à hauteur de 135 000 €. 118 361 € de prestations ont été servies en 2019<sup>47</sup>, pour un montant moyen de 4 552,33 € par bénéficiaire.

Le solde de trésorerie du fonds au 16 janvier 2019 est de 15 803 €.

La réforme prévue à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2020 devrait rendre la prestation davantage attractive et accessible. Sont inscrits en LFI 2020 des crédits à hauteur de 0,4 M€.

### **3.3.2 Le fonds national de financement de la protection de l'enfance : un fonds à supprimer**

L'article 27 de la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance a créé le fonds national de financement de la protection de l'enfance (FNFPE). Sa gestion a été confiée à la Caisse nationale des allocations familiales. Son objet était de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de cette loi et de favoriser les actions entrant dans le cadre de la réforme de la protection de l'enfance et définies par voie conventionnelle entre le fonds et ses bénéficiaires.

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

Le FNFPE n'a financé que des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés et ce, jusque 2018. En 2019, dans le cadre du nouveau dispositif de prise en charge des MNA et par souci de simplification, le recours au FNFPE pour financer ces dépenses a été supprimé.

---

<sup>47</sup> La DGCS n'a pas été en mesure de transmettre à la Cour dans les délais de publication de la présente note le montant des frais de gestion facturés par la CDC.

En 2019, le FNFPE n'a donc financé aucune action du programme 304. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 annoncée le 14 octobre 2019 par le Gouvernement, il est prévu que le financement de la contractualisation entre l'État et les départements ne soit pas réalisé par le biais du FNFPE mais par celui de dépenses budgétaires. La Cour recommande donc de supprimer le FNFPE, devenu inutile.

**Recommandation n° 3. (DGCS) : Supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance (Nouvelle recommandation).**

La DGCS s'est engagée à mener une expertise sur les prérequis juridiques et comptables permettant de supprimer ce fonds.

**3.3.3 Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) : un fonds supprimé au 1<sup>er</sup> janvier 2020**

Le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI) avait été institué pour deux ans par l'article 89-II de la loi de finances pour 2017. Il avait vocation à soutenir les départements ayant conclu avec l'État une « convention d'appui aux politiques d'insertion » définie à l'article L. 263-2-1 du code de l'action sociale et des familles. Il était géré par l'ASP et administré par un comité de gestion réunissant quatre représentants de l'État et un représentant de l'assemblée des départements de France.

Ce fonds, doté en 2017 par un prélèvement sur les ressources propres de la CNSA, n'avait pas donné lieu cette année-là à des dépenses budgétaires. Il avait été doté de 50 M€ sur le programme 304 en LFI 2018 et 48,5 M€ avaient été consommés. En 2019, le FAPI a été doté de 50,1 M€<sup>48</sup>, qui ont été entièrement consommés.

Le FAPI est supprimé depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2020 par la LFI 2020 et les enveloppes du FAPI et du fonds de prévention et de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (FALPAE)<sup>49</sup> sont cumulées à compter de cette date.

<sup>48</sup> 48,9 M€ de dotation du programme 304 et 1,3 M€ de report du solde 2018.

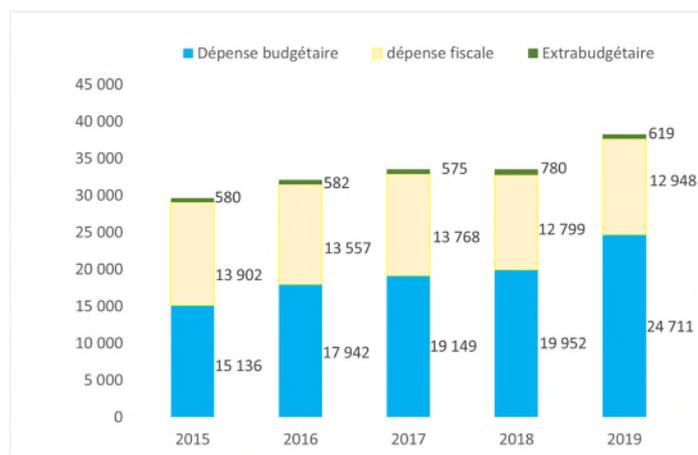
<sup>49</sup> Le FALPAE n'est pas un fonds sans personnalité juridique. La dénomination de fonds permet de « pastiller » les dépenses des différents programmes qui relèvent de la stratégie de lutte contre la pauvreté, afin d'en assurer le suivi de cet ensemble de dépenses.

### **3.4 L'évolution de la dépense totale sur moyenne période : des dépenses budgétaires en forte progression sur cinq ans**

En 2019, la dépense totale consacrée à la mission *Solidarité* s'élève à 38 277,6 M€, en hausse de près de 30 % par rapport à 2015 (à périmètre constant, format 2019). Cette augmentation est due à la progression des dépenses budgétaires (+ 63 %), les dépenses fiscales affichant un recul de 7 %. Les dépenses extrabudgétaires - qui représentent 1,6 % de la dépense totale de la mission - progressent elles de 6,7 %.

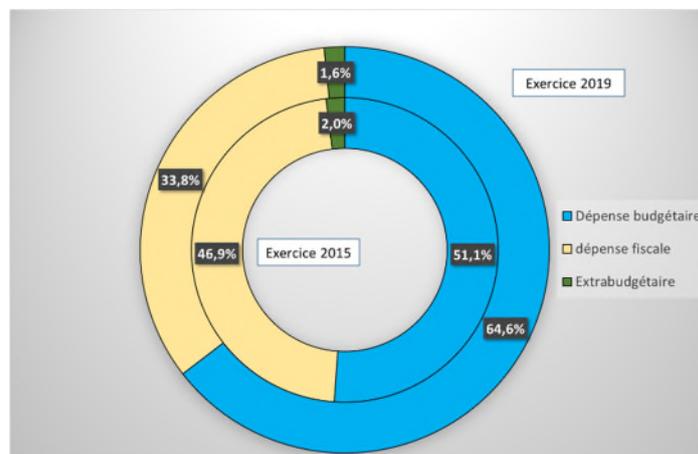
La dépense budgétaire qui représentait en 2015 un peu plus de la moitié de la dépense totale de la mission, se rapproche des deux tiers du total en 2019. La baisse en valeur absolue des dépenses fiscales enregistrée entre 2017 et 2018 résulte de la sortie de cette catégorie de deux dispositifs représentant 1 695 M€ en 2017.

### Évolution des dépenses budgétaire<sup>50</sup>, fiscale<sup>51</sup> et extrabudgétaire<sup>52</sup> depuis 2015 (en M€)



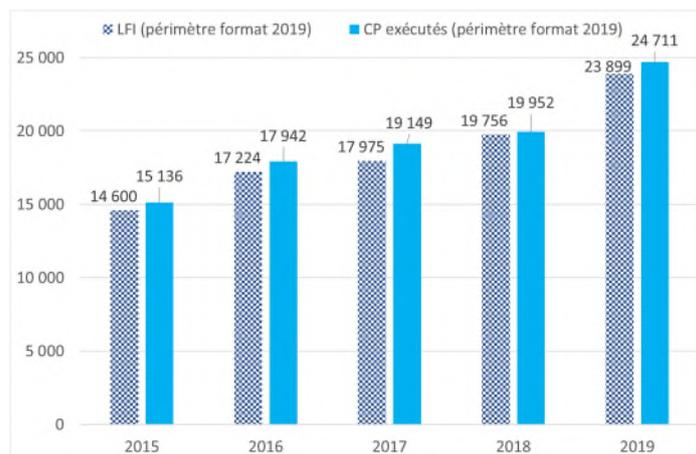
Source : Cour des comptes

### Composantes de la dépense totale de la mission en 2015 et en 2019 (en %)



Source : Cour des comptes

Au cours des cinq dernières années, l'exécution a toujours été supérieure aux crédits votés en LFI. Avec un dépassement de 3,4 %, 2019 enregistre le deuxième plus important dépassement en valeur absolue depuis 2015.

**LFI et exécution 2015-2019 (CP, M€)**

Source : Cour des comptes

Les dépenses extrabudgétaires sont composées majoritairement par la subvention pour charges de service public que l'État verse aux ARS (91,5 % des dépenses extrabudgétaires de la mission en 2019).

Entre 2015 et 2019, ces dépenses ont augmenté de 6,7 %, passant de 580,23 M€ à 619 M€. Elles ont été concernées par une mesure de périmètre en 2019, les dépenses relatives aux MNA étant réintégrées dans le budget de l'État.

En 2020, la suppression du FAPI (50,1 M€ de crédits versés en 2019) constituera une autre mesure de périmètre.

<sup>50</sup> Les dépenses budgétaires sont les crédits de paiement exécutés de la mission, retraités des mesures de périmètre.

<sup>51</sup> Pour les dépenses fiscales, il s'agit des dépenses réalisées pour la période 2015-2018 et des dernières prévisions de dépenses pour 2019 figurant au PAP 2020.

<sup>52</sup> Parmi les dépenses extrabudgétaires de la mission, on recense la subvention pour charges de service public versée aux ARS (P124) ; la subvention pour charges de service public versée à l'AFA (P304) ; le fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (P304) ; le fonds national de financement de la protection de l'enfance (P304) ; le fonds d'appui aux politiques d'insertion (P304).

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

**L'allocation aux adultes handicapés (AAH)**, rapport public thématique  
publié le 25 novembre 2019 :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lallocation-aux-adultes-handicapes-aah>

**Annexe n° 2 : Les dépenses d'intervention de la mission**

	Guichet / Discret.	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	Evol. exéc. 18-19
<b>Programme 304</b>		<b>6 751,2</b>	<b>6 969,5</b>	<b>10 456,4</b>	<b>11 225,4</b>	<b>61,1%</b>
Prime d'activité et frais de gestion	G	5 379,6	5 599,6	8 781,9	9 572,8	71,0%
RSA Guyane-Mayotte	G			170,8	176,7	
Autres dispositifs (primes de Noël, RSA jeunes)	G	481,1	479,2	480,9	474,0	-1,1%
Aide alimentaire	D	49,4	47,1	49,4	52,4	11,2%
Certification professionnelle	G	0,2	0,2	0,2	0,2	-13,3%
Protection juridique des majeurs	G	647,2	640,4	666,8	666,3	4,0%
Mineurs non accompagnés	G	132,1	145,1	121,2	127,0	-12,5%
ARFS	G	1,0	0,2	0,2	0,1	-21,5%
Fonds d'appui aux politiques d'insertion en 2018 // Stratégie interministérielle de Prévention et de Lutte contre la Pauvreté des Enfants et des Jeunes en 2019	D	50,0	48,5	169,0	143,1	195,0%
Autres	D	10,6	9,3	15,8	12,8	37,3%
<b>Programme 157</b>		<b>11 341,2</b>	<b>11 329,5</b>	<b>11 922,8</b>	<b>11 993,0</b>	<b>5,9%</b>
AAH	G	9 734,8	9 690,0	10 284,7	10 326,0	6,6%
ASI	G	241,8	245,0	254,1	251,1	2,5%
Aide au poste GRTH	G	1 340,8	1 367,0	1 358,4	1 386,6	1,4%
FDCH et emploi accompagné et autres	D	23,8	27,5	25,6	29,3	6,5%
<b>Programme 137</b>		<b>28,3</b>	<b>28,1</b>	<b>28,3</b>	<b>28,2</b>	<b>0,3%</b>
Allocation financière d'insertion sociale	G	2,4	0,7	2,0	0,3	-53,8%
Autres	D	25,9	27,5	26,3	27,9	1,6%
<b>Programme 124</b>	<b>D</b>	<b>7,0</b>	<b>10,8</b>	<b>5,9</b>	<b>5,7</b>	<b>-47,0%</b>
<b>Total mission</b>		<b>18 127,7</b>	<b>18 337,9</b>	<b>22 413,4</b>	<b>23 252,3</b>	<b>26,8%</b>
Total dépenses guichet	G	17 961,0	18 167,2	22 121,3	22 981,1	-0,2
Total dépenses discrétionnaires	D	166,68	170,74	292,05	271,22	2,05

Sources : LFI, Chorus et réponses des directions du ministère chargé des affaires sociales

### Annexe n° 3 : Suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2018

N° 2017	Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2018	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
1	Prendre en compte les prévisions de consommation les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de la prime d'activité (recommandation reformulée)	La direction du budget confirme que la construction des tendanciels des dépenses de guichet pour l'année n+1, et en particulier pour la prime d'activité, ont reposé sur les prévisions CNAF les plus récentes disponibles lors de l'arbitrage des grands équilibres budgétaires en mai-juin mais qu'un ajustement a été réalisé pour la prime d'activité dans le cadre du PLF 2019.	Il apparaît que les prévisions CNAF produites en mai et novembre 2018 ont été prises en compte. L'écart entre la programmation initiale et la LFI correspond, exception faite d'un ajustement de 0,11 M€ lié au calendrier du premier bonus de 20 €, à la réforme de la prime d'activité décidée en fin d'examen du PLF, dans le contexte du mouvement dit des « gilets jaunes ». L'écart en exécution par rapport à la LFI s'explique par le contexte d'urgence de l'élaboration de la réforme et par l'ampleur inattendue du succès de cette dernière.	Totalelement mise en œuvre
2	Produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficience des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission (recommandation réitérée)	La direction générale de la cohésion sociale indique avoir adressé en juillet 2019 à la direction de la législation fiscale (DLF) un courrier demandant des données issues des bases fiscales, nécessaires à l'évaluation, et que la DLF lui a transmis en octobre des éléments de réponse préparés pour l'audition de son directeur par la députée S. Dupont à l'automne au sujet de ces dépenses.	Aucune des trois plus importantes dépenses fiscales n'a fait l'objet d'une évaluation de son efficacité ni de son efficience.	Non mise en œuvre

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

\*\* *recommandations faisant partie du référé n°2017-2207 du 19 juillet 2017*