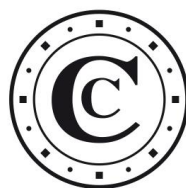


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022

Mission « Solidarité, insertion et égalité
des chances »

Avril 2023

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS.....	7
INTRODUCTION.....	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - De nouveaux changements de périmètre et transferts	14
B - Une évolution tendancielle contrastée des principales dépenses de guichet	15
C - Des dépenses nouvelles.....	16
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	17
A - Des mises en réserve intégralement levées en fin de gestion.....	17
B - D'importantes ouvertures de crédits en gestion	18
III - UNE MISSION DONT LES DÉPENSES PROGRESSENT ENTRE 2021 ET 2022.....	20
A - Les emplois et les dépenses de personnel	22
B - Les dépenses de fonctionnement.....	25
C - La prédominance des dépenses d'intervention.....	26
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE.....	27
A - La soutenabilité budgétaire à court terme : des reports et des charges à payer circonscrits	27
B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : des restes à payer concentrés sur le programme support	27
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	29
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME.....	31
I - LE PROGRAMME N°304 – INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES.....	31
A - La prime d'activité.....	32
B - Les aides exceptionnelles de fin d'année	34
C - La recentralisation du RSA : des mesures de périmètre importantes	34
D - La protection juridique des majeurs (PJM) : une dépense dynamique.....	36
E - La stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté	37
F - Les actions en faveur de l'enfance et des familles vulnérables : des dynamiques budgétaires contrastées.....	39
G - L'aide alimentaire encore fortement sollicitée.....	42
H - Deux nouvelles actions destinées à porter différentes allocations sociales.....	44
II - LE PROGRAMME N°157 – HANDICAP ET DÉPENDANCE	45
A - Une augmentation structurelle des dépenses d'AAH.....	46
B - Une hausse de l'enveloppe dédiée à l'emploi des personnes handicapées	51
C - Une maquette de performance précisée.....	52
III - LE PROGRAMME N°137 – ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES.....	53
A - Une poursuite de l'augmentation des crédits alloués	53
B - Une évolution de la maquette budgétaire	54
C - Des indicateurs de performance en cours de redéfinition pour renforcer leur pertinence en 2023.....	55

IV - LE PROGRAMME N°371– FINANCEMENT DE L'INDEMNITÉ INFLATION	56
V - L'ARTICULATION DES CRÉDITS DE LA MISSION AVEC CEUX DU PROGRAMME 364 – COHÉSION, DANS LE CADRE DU PLAN DE RELANCE	57
CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ, D'INSERTION ET D'ÉGALITÉ PROFESSIONNELLE	59
I - LES DÉPENSES FISCALES	59
A - Une dépense fiscale concentrée sur quelques dispositifs	60
B - Des dépenses fiscales dont l'efficacité n'est pas établie	61
C - Un pilotage interministériel qui reste défaillant	63
II - LES OPÉRATEURS (ARS ET AFA)	66
A - Les agences régionales de santé (ARS) : un renforcement continu des moyens pour faire face à la crise sanitaire et au renforcement des missions d'inspection des EHPAD	66
B - La perspective de création d'un nouveau GIP « France Enfance Protégée »	69
III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE	70
A - Le fonds de gestion de l'aide à la vie familiale et sociale	70
B - Le fonds national de financement de la protection de l'enfance	70
IV - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE	71
ANNEXES	75

Synthèse

Principales caractéristiques de la mission

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* compte cinq programmes, dont un programme support. Trois d'entre eux sont rattachés au ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées : les programmes 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* et 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires*, ainsi que le programme 371 *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* créé par la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2021 et dont l'exécution s'est prolongée en 2022. Les deux autres programmes (n° 157 *Handicap et dépendance* et n° 137 *Égalité entre les femmes et les hommes*) sont rattachés à la Première ministre.

La mission se structure autour de deux programmes principaux, d'importance comparable, qui représentent ensemble 95 % des crédits ouverts en 2022 (loi de finances initiale - LFI et loi de finances rectificative - LFR) : le programme 157 *Handicap et dépendance* (13,4 Md€) et le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* (15,1 Md€). Deux autres programmes mobilisent beaucoup moins de crédits : le programme 137 est le plus petit, avec 0,2 % des crédits votés ; le programme support (124) représente 5 % des crédits de la mission en autorisations d'engagement (AE) et 4 % en crédits de paiement (CP). Enfin, le programme 371 (*indemnité inflation*), créé en LFR 2021, a été doté de 430 M€ en 2022 (reports de crédits de 2021 et ouvertures en LFR d'août) soit environ 1 % des crédits de la mission.

L'exécution des crédits s'élève à 30,59 Md€ en AE et 30,21 Md€ en CP. À périmètre courant, l'évolution 2021-2022 est de + 3,9 % en exécution. À périmètre constant (hors dépenses exceptionnelles non reconduites : indemnité inflation créée en 2021 et aide exceptionnelle de rentrée créée en 2022), les crédits consommés augmentent de 10 % en AE/CP.

Les dépenses de personnel s'élèvent à 402,6 M€ dont 311,2 M€ hors CAS *Pensions* et 91,4 M€ au titre du CAS *Pensions*.

Le poids des dépenses d'intervention s'est encore accru lors de l'exercice budgétaire 2022 et représente désormais 96 % des dépenses de la mission, soit 29,1 Md€. Elles enregistrent une hausse de 2,9 % par rapport à l'exécution 2021.

Deux dispositifs dominant en montant les dépenses d'intervention, l'allocation aux adultes handicapés (11,916 Md€) et la prime d'activité (10,261 Md€). L'indemnité inflation portée par le programme 371, qui avait représenté une dépense exceptionnelle de 3 Md€ en 2021, a encore représenté une dépense de 429,9 M€ en 2022, financée par des reports et des ouvertures en LFR. Deux autres dispositifs ont représenté plus d'un milliard d'euros et présentent des dynamiques particulièrement soutenues en 2022 : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1,439 Md€) et le revenu de solidarité active (RSA) centralisé (1,543 Md€). Les dépenses de protection juridique des majeurs ont représenté 764 M€ en 2022.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont estimées à 11,502 Md€, soit un montant supérieur à celui du coût réalisé en 2021 porté au PLF 2023 (11,157 Md€). Elles représentent encore 38 % du montant total des dépenses budgétaires, ratio néanmoins orienté à la baisse (47 % en 2020, 52 % en 2019 ; 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 18,7 Md€ aux dépenses fiscales.

Les principales observations

En excluant les dépenses liées au programme 371 au cours de ces deux exercices, les dépenses de la mission enregistrent une hausse de 14 % en AE et 12 % en CP, soit une dynamique très soutenue déjà constatées en 2020 (+ 15 %) et 2019 (+ 24 %). Cette progression s'explique principalement par les diverses mesures gouvernementales mises en œuvre pour répondre à l'inflation, mais également par des mesures de périmètre et de transfert (+ 549,8 M€ en CP), l'évolution tendancielle des dépenses de guichet de la mission (+ 538 M€), et de nouvelles dépenses pérennes (+ 338 M€).

L'exercice 2022, comme les deux exercices précédents, se caractérise par l'importance des ouvertures nettes de crédits (2,416 Md€) dans le cadre des deux lois de finances rectificatives, en particulier pour le financement de la revalorisation exceptionnelle anticipée des minima sociaux et des nouvelles aides exceptionnelles de solidarité.

Par ailleurs, l'exécution des dépenses pour l'allocation aux adultes handicapés est, cette année, cohérente avec les dernières prévisions de la caisse nationale des allocations familiales (CNAF), l'écart à la LFI s'expliquant principalement par la décision de revaloriser la prestation en cours d'exercice. Par conséquent, et compte tenu des autres progrès enregistrés dans les échanges entre administrations impliquées dans les exercices de prévision, la recommandation n° 1 de la NEB 2021 n'est pas reconduite en 2022.

Enfin, les dépenses fiscales constituent un enjeu encore important pour la mission en 2022. Les carences de leur pilotage interministériel, comme l'absence persistante de toute véritable démarche évaluative des plus importantes d'entre elles, restent insatisfaisantes.

Récapitulatif des recommandations

1. (Recommandation réitérée) : 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 (*DGCS*, *DGFIP*, *DB*).
2. (Recommandation réitérée) : Supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance (*DGCS*).

Introduction

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

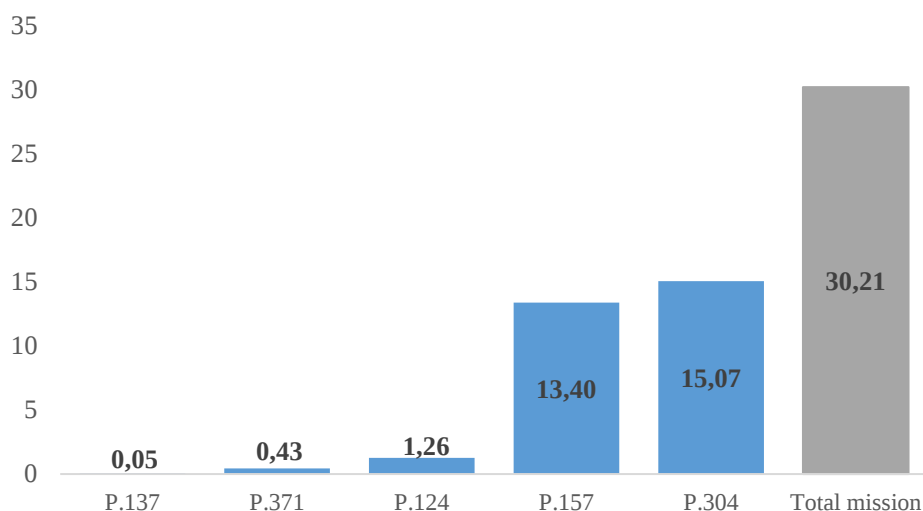
La mission *Solidarité* comprend cinq programmes, gérés par trois responsables distincts :

- trois d'entre eux sont gérés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : le programme 157 *Handicap et dépendance*, le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, et le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ;
- le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*¹ 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*, mais également de la mission *Santé* ;
- le programme 371 *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation* relève de la responsabilité du directeur de la sécurité sociale. Il est issu de la création de cette aide exceptionnelle en fin d'exercice précédent (LFR de décembre 2021).

L'organisation gouvernementale se traduit par le rattachement des programmes 124, 157, 304 et 371 au ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées. Le programme 137 relève de la ministre déléguée chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la diversité et de l'égalité des chances, placée auprès de la Première ministre. Ce dernier programme fait l'objet d'une délégation de gestion entre la direction des services administratifs et financiers des services du Premier ministre, la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) auprès du Premier ministre et du ministre des solidarités, de l'autonomie et des personnes handicapées.

Avec 27,646 Md€, la mission représente 4 % des crédits de paiement du budget général votés en LFI. Les programmes 157 et 304 concentrent 95 % des crédits (respectivement 48 % et 47 %). En exécution, le poids du programme 304 atteint 50 % des crédits de la mission, sous l'effet notamment de la création d'une nouvelle action n° 22 en LFR, support budgétaire de deux nouvelles allocations exceptionnelles de solidarité.

¹ Le programme a été renommé suite à une évolution du périmètre de la mission.

Graphique n° 1 : exécution 2022 en CP (Md€)

Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Tableau n° 1 : poids des programmes au sein de la mission Solidarité

CP (en M€)	LFI 2022	Part (%) des CP LFI	Exécution 2022	Part (%) des CP exécutés
Programme 124	1 213,02	4,3%	1 260,69	4,2 %
Programme 137	50,6	0,2%	53,24	0,2 %
Programme 157	13 238,48	47,9%	13 396,41	44,3 %
Programme 304	13 144,33	47,6%	15 069,83	49,9 %
Programme 371	0,00	0,0%	429,89	1,4 %
Total mission	27 646,44	100,0%	30 210,05	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à 11,5 Md€ en 2022², soit 38 % du montant des CP exécutés en 2022.

En 2022, 95 % des dépenses de la mission (28,9 Md€) sont des dépenses d'intervention (titre 6), concentrées sur un nombre limité de dispositifs, essentiellement des « dépenses de guichet ». Les principales sont l'allocation aux adultes handicapés (11 916,43 M€ de CP exécutés en 2022) et la prime d'activité (10 261,44 M€). Par ailleurs, la part du revenu de solidarité active financé l'État (1 542,98 M€), la garantie de rémunération des travailleurs handicapés

² Dernière estimation figurant dans l'annexe Voies et moyens du PLF 2023.

(1 439,29 M€), les allocations exceptionnelles de solidarité créées en LFR d'août 2022 (1 130 M€), et les aides exceptionnelles de fin d'année (648,6 M€) en constituent les principaux dispositifs. Enfin, la fin de gestion de l'indemnité inflation créée en LFR de décembre 2021 a encore généré 430 M€ de dépenses rattachées à la mission en 2022.

Mission solidarité, insertion et égalité des chances

Programme 124 – Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales

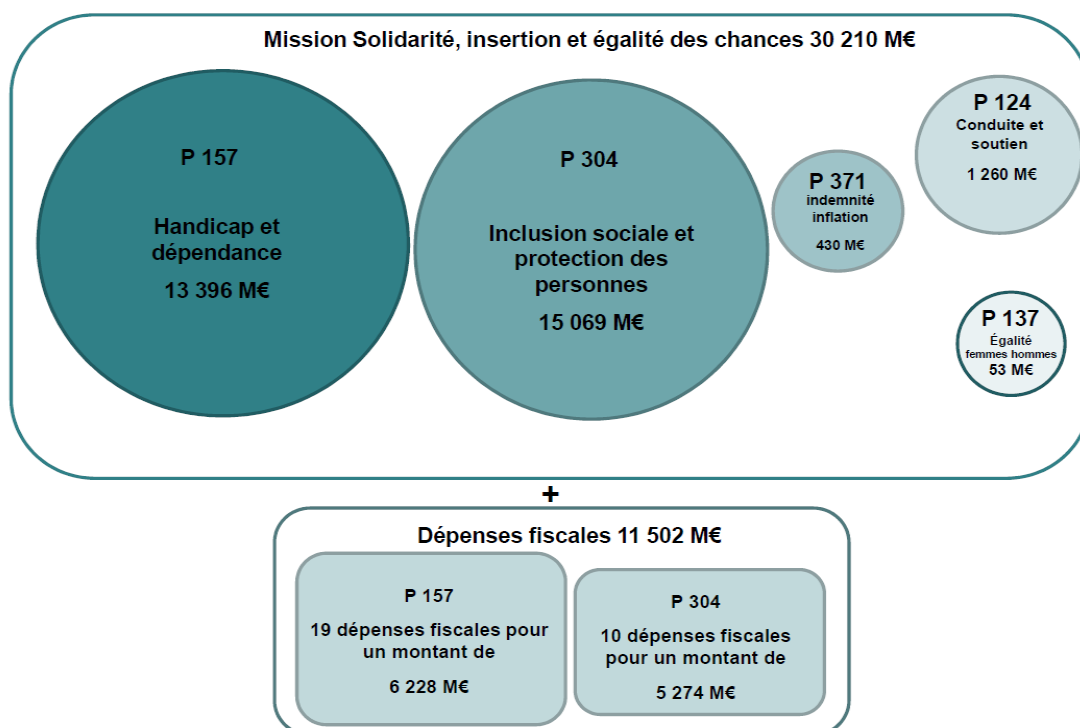
Programme 137 – Égalité entre les femmes et les hommes

Programme 157 – Handicap et dépendance

Programme 304 – Inclusion sociale et protection des personnes

Programme 371 – Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation

Graphique n° 2 : dépenses budgétaires (en CP, M€) et dépenses fiscales (en M€) de la mission Solidarité, insertion et égalité des chances



Source : Cour des comptes

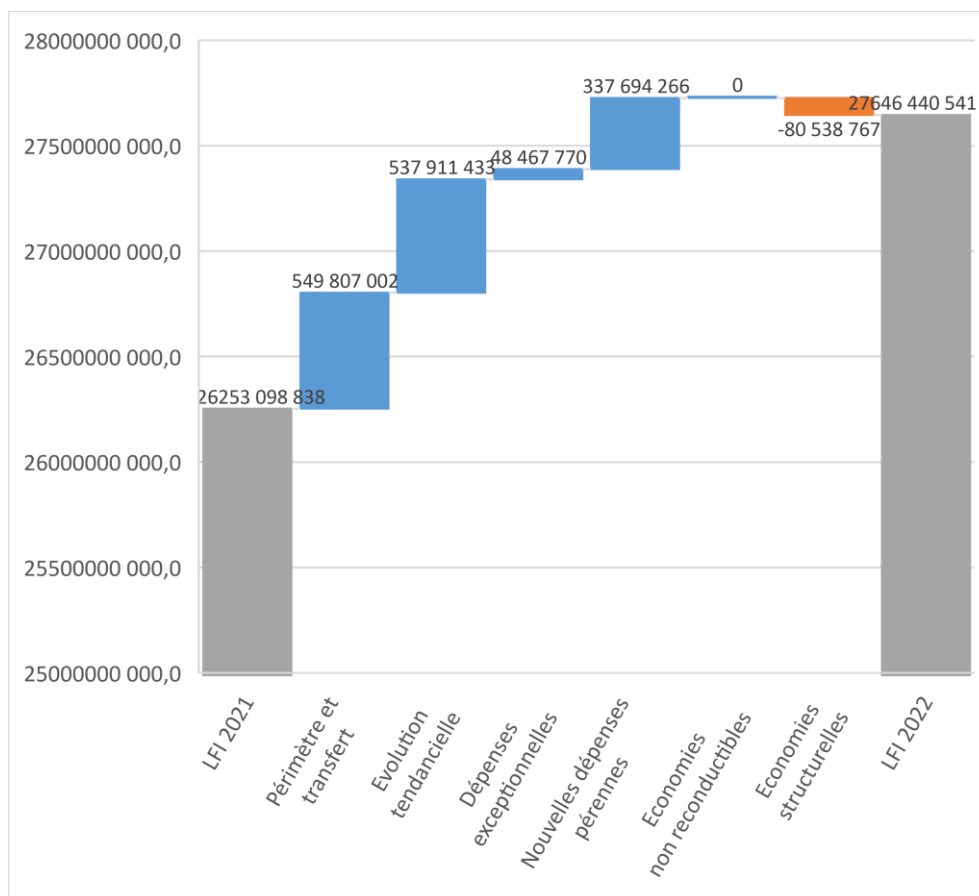
Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

Les crédits inscrits en loi de finances initiale 2022 pour la mission *Solidarité* s'élèvent à 28 007 M€ en AE et 27 646 M€ en CP, en hausse de 1 751 M€ en AE (+ 6,7 %) et de 1 393 M€ en CP (+ 5,3 %) par rapport à la LFI 2021. L'exécution budgétaire de la mission *Solidarité* est présentée en annexe n° 2.

I - La programmation initiale

La loi de finances initiale 2022 intègre notamment des changements de périmètre et des transferts (+ 550 M€), l'évolution tendancielle des dépenses de guichet de la mission (+ 538 M€), et de nouvelles dépenses pérennes (+ 338 M€).

Graphique n° 3 : la budgétisation initiale 2022 (en CP et en €)

Source : Cour des comptes

A - De nouveaux changements de périmètre et transferts

La mission est affectée par des mesures de périmètre et de transferts à hauteur de + 549,8 M€ en CP.³

La principale mesure concerne l'expérimentation de la recentralisation du RSA prévue par l'article 43 de la LFI, qui se traduit par une mesure de périmètre de 524,9 M€ sur le programme 304 et correspond aux recettes reprises par l'État auprès du département de Seine-Saint-Denis (cf. infra, chapitre 2). La différence par rapport à la prévision de dépense effective fait l'objet d'une mesure nouvelle de 40 M€.

Une autre mesure de périmètre concerne le transfert de la gestion de la « plateforme 360 » à la CNSA⁴, pour un montant de 1,8 M€ en AE/CP.

³ Pour rappel, le dispositif d'indemnité inflation, créé au cours de la gestion 2021 (3 200 M€ d'ouvertures de crédit en LFR de décembre 2021), et qui constitue une dépense exceptionnelle, n'apparaît pas dans la programmation initiale 2022.

⁴ Dispositif de soutien et d'accompagnement des personnes en situation de handicap ou âgées mis en œuvre en 2020 dans le cadre de la crise sanitaire. Il vise à lutter contre l'isolement et renforcer le soutien à domicile.

D'autre part, à compter de 2022, le coût des allocations et dépenses d'aide sociale jusqu'à présent financées par le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* a été transféré au programme 304 (nouvelle action 21), pour un montant de 34 M€. Il s'agit d'une compétence résiduelle de l'État, par dérogation à la décentralisation aux départements de la compétence d'aide sociale, qui était auparavant financée sur les crédits de la mission *Cohésion des territoires*.

Les crédits du programme 124 sont également affectés par différents transferts sortants, pour un total de 7,2 M€ (dont 2,38 M€ de crédits de titre 2). Ils concernent divers postes résiduels liés à la réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) et, d'autre part, des contributions financières des ministères sociaux aux outils numériques interministériels.

De nouveaux changements de périmètre et transferts sont prévus pour 2023. Dans le cadre de l'expérimentation de la recentralisation du RSA, une nouvelle mesure de périmètre de + 184 M€ vient notamment augmenter les crédits du programme 304, du fait de l'entrée du département des Pyrénées-Orientales dans ce dispositif expérimental avec prise d'effet rétroactive au 1^{er} janvier 2022 (+ 144 M€), et de l'Ariège à compter du 1^{er} janvier 2023 (+ 40 M€).

Une mesure de périmètre de 1,5 M€ issue du fonds d'investissement régional (FIR) de l'assurance maladie augmente aussi les crédits du programme 124 pour abonder le budget principal de certaines agences régionales de santé (ARS) ultramarines au titre du financement des actions de lutte antivectorielle⁵.

Enfin, un transfert sortant vers le programme 177 est prévu au titre de la reprise par la délégation interministérielle à l'hébergement au logement (Dihal) du système d'information utilisé par les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) pour l'hébergement des personnes sans domicile (0,5 M€).

B - Une évolution tendancielle contrastée des principales dépenses de guichet

L'évolution tendancielle des dépenses de la mission prise en compte dans la construction de la LFI était estimée à + 537,9 M€.

Au titre du programme 157, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) supporte la principale augmentation (+ 457 M€), malgré la prise en compte d'une mesure d'économie de 80 M€.

Pour le programme 304, l'augmentation tendancielle des dépenses de guichet est contenue en raison d'évolutions contrastées entre dispositifs : alors que la prime d'activité (+ 61 M€), la prime de Noël (+ 24 M€), la protection juridique des majeurs (+ 20 M€) ou encore la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (+ 20 M€) sont en hausse, la prise en charge des mineurs non accompagnés (- 27 M€), et les dépenses de RSA recentralisé outre-mer (- 21 M€) sont orientées à la baisse.

⁵ Qui concerne essentiellement la lutte contre les épidémies transmises par les insectes.

Comme lors des précédents exercices, la prévision budgétaire de trois des cinq principales dépenses de guichet (AAH, prime d'activité et RSA)⁶ s'appuie sur les travaux de la CNAF qui évaluent le nombre de bénéficiaires et la masse financière de ces dispositifs à partir de l'évolution de facteurs économiques et réglementaires (cf. chapitre 2). Or la production de ces prévisions n'est pas calée sur le calendrier budgétaire, ce qui limite leur prise en compte dans le vote de la LFI au regard de la forte sensibilité de ces dépenses aux évolutions conjoncturelles. Les montants inscrits en PLF pour ces prestations sont toutefois ajustés par voie d'amendement lors des débats parlementaires afin de tenir compte des prévisions actualisées par la CNAF.

C - Des dépenses nouvelles

Outre les mesures de périmètre et l'évolution tendancielle, les dépenses nouvelles initiées en 2022 représentent une masse financière de 338 M€, concentrée sur les programmes 157 (195 M€) et 304 (124,1 M€). On peut en particulier mentionner les évolutions suivantes :

- + 185 M€ liés à la nouvelle mesure d'abattement forfaitaire⁷ concernant le calcul de l'AAH ;
- + 40 M€ au titre de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis ;
- + 32,5 M€ prévus pour le financement de l'acte II de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté ;
- + 25 M€ pour financer la poursuite du déploiement de la contractualisation dans le champ de la prévention et de la protection de l'enfance ;
- + 17 M€ pour financer la mesure des petits déjeuners à l'école ;
- + 3,8 M€ pour le déploiement des unités d'accueil pédiatriques à destination des enfants en danger (UAPED) ;
- + 3 M€ pour la formation des professionnels de la petite enfance ;
- + 2,5 M€ pour financer l'expérimentation Pilot' budget.

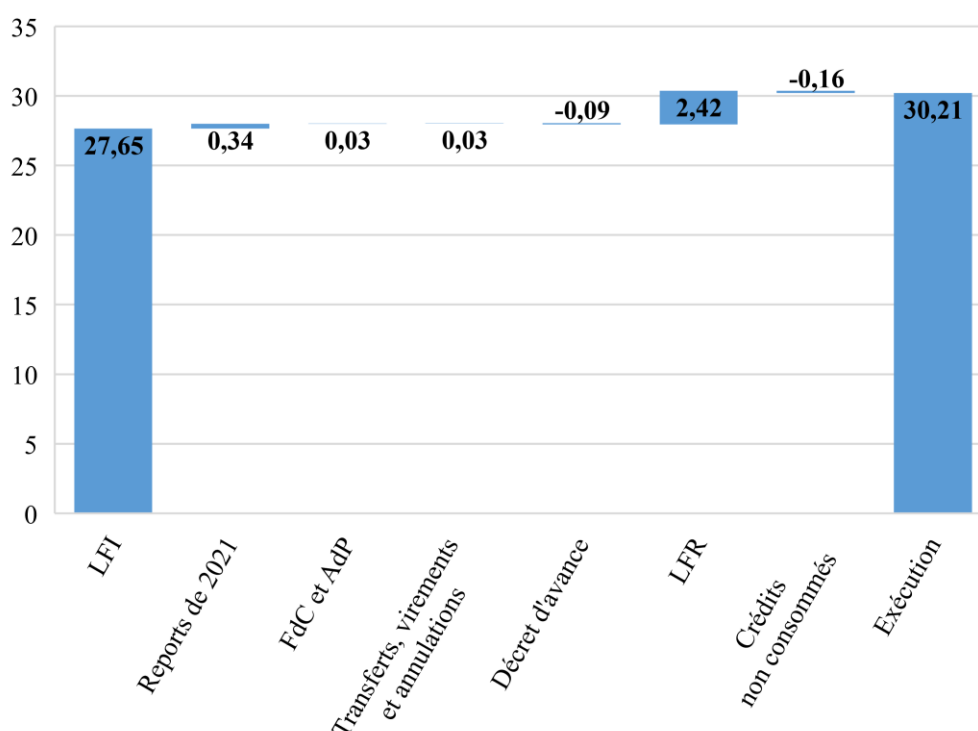
⁶ D'autres dispositifs font l'objet d'une estimation par la CNAF : le RSA jeunes, les aides exceptionnelles de fin d'année.

⁷ La loi de finances a remplacé la mesure d'abattement proportionnel de 20 % par une mesure d'abattement forfaitaire de 5 000 € sur le revenu du conjoint, à laquelle s'ajoute un abattement forfaitaire de 1 100 € par enfant à charge.

II - La gestion des crédits et sa régularité

Globalement, alors que la LFI 2022 prévoyait une augmentation des crédits de 7 % en AE et 5 % en CP par rapport à la LFI 2021, l'exécution a accentué cette hausse. Les dépenses ont finalement représenté 30,16 Md€ en AE et 29,78 Md€ en CP, en hausse annuelle de respectivement 15 % et 12 %. Ce niveau de dépense atteint même 30,59 Md€ en AE et 30,21 Md€ en CP en intégrant les 430 M€ exécutés sur le programme 371 (indemnité inflation), soit un écart de près de 9 % par rapport aux montants ouverts en LFI.

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



Source : DGCS et DFAS

A - Des mises en réserve intégralement levées en fin de gestion

La mise en réserve des crédits ouverts en LFI a été constituée conformément aux dispositions de la circulaire de la direction du budget, soit 0,5 % des crédits du titre II et 3 % des crédits hors masse salariale.

Depuis 2019, les programmes 157 et 304 bénéficient d'un taux réduit de 0,5 % afin de tenir compte du caractère contraint de leurs dépenses, essentiellement constituées de prestations sociales à destination des ménages. En compensation, le taux de mise en réserve des crédits hors titre II des deux autres programmes de la mission est porté à 4 %. Néanmoins, le fait que les programmes 157 et 304 représentent plus de 95 % des crédits de la mission se traduit par un taux global de

mise en réserve initiale faible : à l'échelle de la mission, celui-ci est légèrement supérieur à 0,5 % des crédits votés, soit 150,6 M€ en AE/CP.

Outre ces réserves initiales, le programme 304 a été affecté par des surgels (pour plus de 80 M€) et annulations (38,6 M€) des crédits mis en réserve, avant une levée totale de la réserve de précaution en fin de gestion (107,6 M€). Lui aussi affecté par une annulation de crédits mis en réserve de 38,9 M€, le programme 157 a ensuite également bénéficié de la levée totale du reliquat de sa réserve en fin de gestion (27,2 M€). Concernant le programme 124, il a fait l'objet d'un surgel de 3,8 M€ en début de gestion dont un dégel a été obtenu en fin d'année. Ces crédits ont financé les impasses au titre des dépenses des IFSI mais également des dépenses encore liées à la crise sanitaire, à des contentieux (dont le montant cumulé supporté par le programme atteint 9,9 M€ en 2022), à des dépenses de communication et à des surcoûts en ARS (liés notamment aux emplois consacrés à l'inspection et au contrôle des EHPAD). Le programme 371 (indemnité inflation) n'a fait l'objet d'aucune mise en réserve.

Tableau n° 2 : mise en réserve et utilisation des crédits de la mission (CP, en M€)

	Mission	124	137	157	304
Mise en réserve	230,9	16,39	2,0	66,2	146,3
Réserve initiale	150,6	16,71	2,0	66,2	65,7
Surgel des reports	72,4	3,79	0	0	68,6
Surgels	16,6	4,59	0	0	12,0
Annulations de crédits de la réserve de précaution	-8,70	-8,70	0	0	0
Utilisation	230,9	16,39	2,0	66,2	146,3
Dégel initial	0	0,00	0	0	0
Dégels en gestion	150,3	13,39	2,0	27,2	107,6
Annulations	80,6	3,00	0	38,9	38,7
Réserve en fin de gestion	0	0	0	0	0

Source : DGCS / DFAS

B - D'importantes ouvertures de crédits en gestion

1 - Des reports de crédit en hausse

Les reports de crédits entre les exercices 2021 et 2022 s'élèvent à 303,96 M€ en AE et 339,25 M€ en CP, concentrés sur quatre programmes :

- le programme 371 : 200 M€ (AE/CP) en complément des 3 Md€ versés à l'ACOSS en décembre 2021, afin de couvrir les éventuels besoins de compensation au titre de l'indemnité inflation en 2022 ;
- le programme 304 : 78 M€ en AE et 89 M€ en CP, dont 20 M€ ouverts en LFR de décembre 2021 afin de contribuer au financement de la nouvelle obligation

de prise en charge des jeunes majeurs par l'ASE à la charge des départements, et 6,7 M€ de CP de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ;

- le programme 157 : 69 500 € en AE et 753 117 € en CP, comprenant principalement 508 061 € en CP au titre des dépenses des frais de gestion de la GRTH ;
- le programme 124 : 25 M€ en AE et 48 en CP, qui se décomposent en 17 M€ d'AE et 31 M€ de CP de crédits généraux, et 8 M€ en AE et 17 M€ de CP concernant des reports de contributions non consommées à différents fonds de concours. Ces reports ont permis de financer l'intégralité des charges payer automatiques du programme, à hauteur de 13,74 M€ en CP.

En 2023, les reports de crédits sollicités concernent en particulier le programme 304, estimés à 72 M€ en AE et 116 M€ en CP, autour de deux catégories de crédits :

- les crédits non consommés en administration centrale (64 M€ en AE 93 M€ en CP), en particulier ceux obtenus en LFR de décembre n'ayant pas pu être mis en œuvre avant la clôture de l'exercice, notamment 39 M€ de crédits d'aide alimentaire et 10,5 M€ de crédits ouverts au titre de la contribution de l'État au financement de la prime dite « Ségur » pour certaines catégories de personnels des conseils départementaux (dite « *soulte Castex* ») ;
- les crédits non consommés par les services déconcentrés avant la fin de gestion 2022 (3,6 M€ en AE et 19 M€ en CP), dont 9,8 M€ de crédits dédiés à la revalorisation des salaires de professionnels de la protection juridique des majeurs.

2 - Des ouvertures de crédits importantes

La mission a enregistré des ouvertures nettes de crédit pour un montant total de 2 416 M€ en AE/CP, soit une hausse de 9 % par rapport aux crédits votés en LFI (contre 13 % en 2021).

Pour le programme 304, ces ouvertures d'un montant global de 1 988,8 M€ (1 560,68 M€ en LFR du 16 août et 428,16 M€ en LFR du 1^{er} décembre) correspondent principalement aux mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat :

- la création de deux aides exceptionnelles de solidarité (1 130 M€) au titre d'une nouvelle action 22 ;
- 40 M€ de crédits supplémentaires, introduits par amendement à chacune des deux LFR, afin de soutenir les associations d'aide alimentaire confrontées à la hausse du prix des produits ;
- 28,5 M€ de crédits pour financer une prime dont bénéficient les délégués des services tutélaires depuis le 1^{er} avril 2022, suite au Ségur dans le secteur médico-social ;
- 15 M€ de crédits pour financer la compensation de 30 % du coût de l'application du Ségur dans les services de protection maternelle et infantile (PMI), l'État s'étant engagé à participer à hauteur de 30 % des dépenses exposées par les départements pour les professionnels concernés par les

revalorisations salariales actées lors de la conférence des métiers du 18 février 2022 ;

- 344,2 M€ de crédits au titre de l'action 11 pour financer l'entrée du département des Pyrénées orientales dans l'expérimentation de recentralisation du RSA (144 M€) et la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 à hauteur de 4 % des prestations, en anticipation de la revalorisation légale prévue au 1^{er} avril 2023.

Cette revalorisation de 4 % a conduit à l'augmentation des dépenses de prime d'activité (+ 188,2 M€) et de RSA recentralisé (+ 6,6 M€ pour l'outre-mer et + 5,4 M€ pour la métropole), mais également d'AAH (+ 192 M€).

Pour le programme 157, la revalorisation de 4 % de l'AAH à compter du 1^{er} juillet 2022 a conduit à l'ouverture de 192,4 M€ en LFR.

Pour le programme 124, les ouvertures ont concerné le financement des places supplémentaires (100 M€ en AE) et la revalorisation salariale des formateurs (39 M€ en AE/CP) au sein des Instituts de Formation en Soins Infirmiers (IFSI). La LFR d'août a également conduit à l'ouverture de 17,2 M€ en AE et de 8,7 M€ en CP (dont 4,6 M€ de CP ont immédiatement fait l'objet d'un surgel), afin de financer des coûts liés aux déménagements de services centraux sur le site mutualisé de la tour Olivier de Serres à Paris.

Enfin, 230 M€ ont été ouverts sur le programme 371, en complément des 200 M€ de crédits reportés en 2022.

3 - Les transferts en gestion et rétablissements de crédits

Au-delà du transfert en base du programme 177 vers le programme 304 au titre de la nouvelle action 21 *allocations et dépenses d'aide sociale*, les transferts en gestion concernant le programme 304 ont concerné deux actions, pour un montant net de 5,4 M€ :

- une ouverture de crédits sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* par amendement de la LFR d'août afin de tenir compte de la vulnérabilité particulière des collectivités d'outre-Mer. Un transfert de crédits de 15 M€ a été effectué au profit du programme 304 pour la mobilisation de ces crédits dans le cadre de l'aide alimentaire ;
- le périmètre de l'action 19 a été concerné par un transfert sortant de 9,6 M€ au profit du programme 230 *Vie de l'élève* pour financer les petits-déjeuners à l'école.

Enfin, des rétablissements de crédits sont venus minorer la consommation des programmes 124 (16,5 M€) et 304 (1,75 M€).

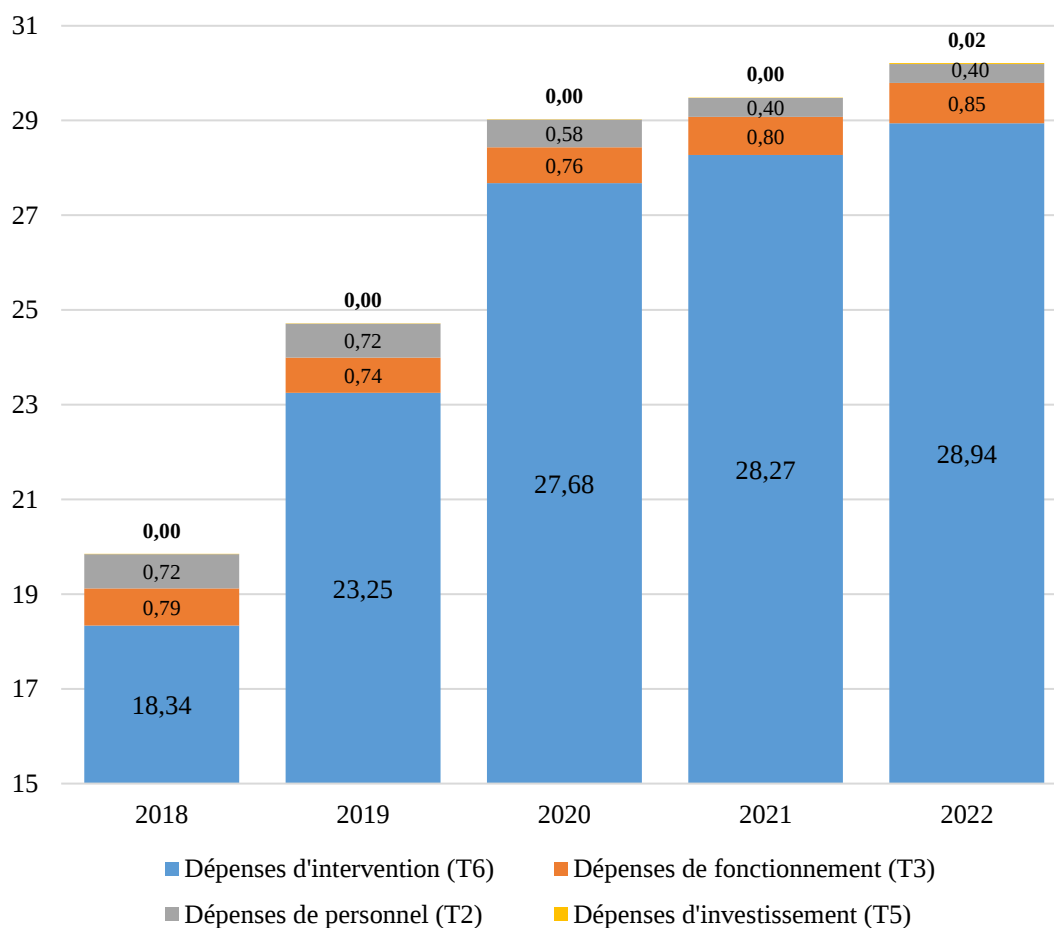
III - Une mission dont les dépenses progressent entre 2021 et 2022

Globalement, les dépenses des quatre programmes de la mission se sont élevées à 30,16 Md€ en AE et 29,78 Md€ en CP (hors programme 371), soit une

hausse de + 14 % en AE et + 12 % en CP par rapport à l'exécution 2021, qui s'explique par la conjonction de différents facteurs :

- la hausse de 2,64 Md€ des crédits du programme 304 qui comprend notamment la prime d'activité, la recentralisation du RSA et une nouvelle aide exceptionnelle de solidarité ;
- l'augmentation de 565 M€ des crédits du programme 157 – *Handicap et dépendance*, qui porte principalement les dépenses d'AAH et de GRTH ;
- l'augmentation de 84 M€ des crédits du programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* ;
- la progression des dépenses du programme 137 – *Égalité entre les femmes et les hommes*, grande cause du quinquennat (+11,3 M€ en CP). Ce programme pèse peu (0,14 %) sur les crédits de la mission et n'a pas été affecté par des mesures de périmètre.

Graphique n° 5 : dépenses par titre (en CP, Md€)



Source : infocentre Chorus

A - Les emplois et les dépenses de personnel

Seul le programme 124 – *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* porte les effectifs attachés à la mission *Solidarité*.

1 - Un plafond d'emplois en augmentation après de fortes baisses ces deux dernières années

Selon le projet annuel de performance (PAP), le plafond d'emplois de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* passe à 4 986 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en hausse de 167 ETPT par rapport au plafond 2021 de 4 819 ETPT.

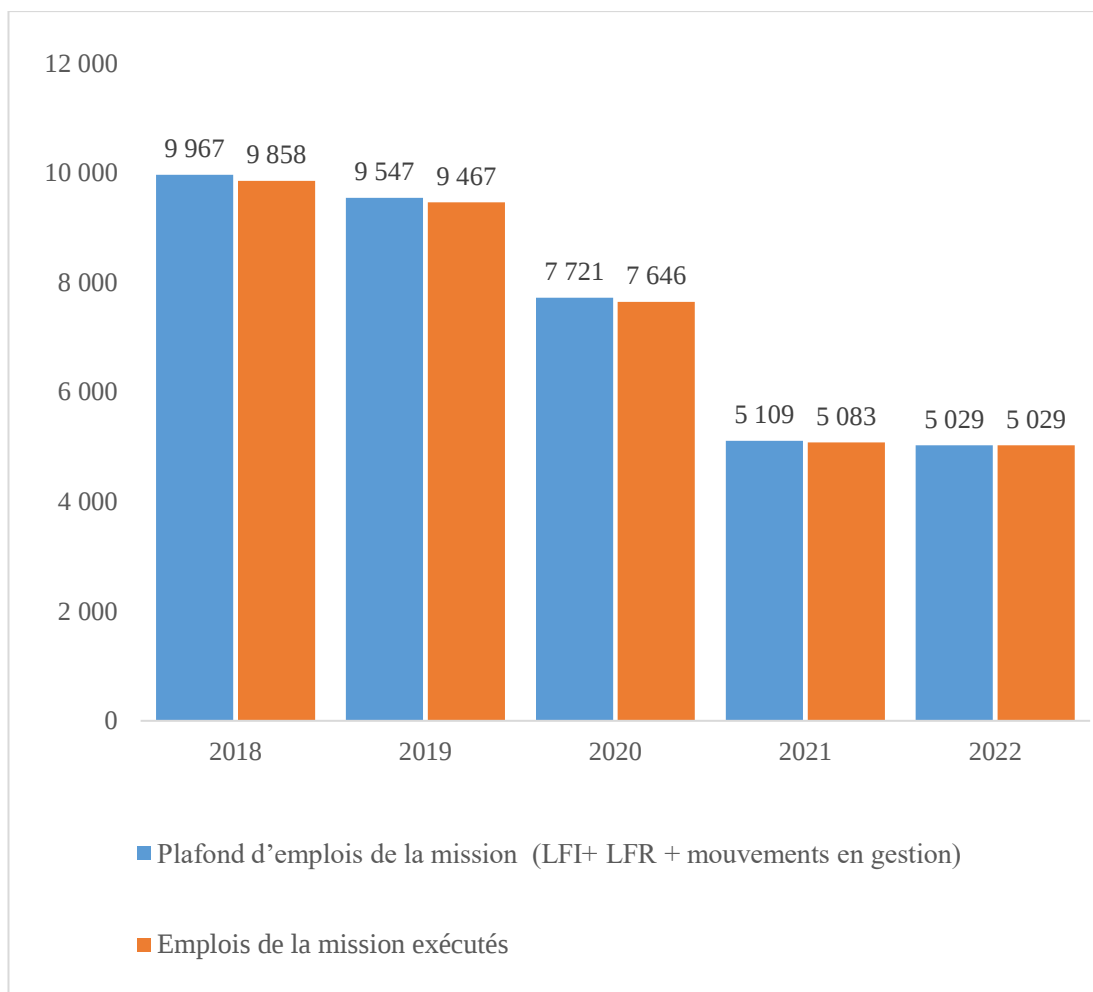
La mise en œuvre des mouvements de personnel prévus par la réforme de l'organisation territoriale de l'État conduit au maintien dans les services d'agents dont les postes ont été transférés. Ils se trouvent donc en sureffectifs sur le programme 124. Un rehaussement temporaire du plafond d'emplois à hauteur de 116 ETPT en 2022 vise à permettre une résorption progressive des inadéquations entre les transferts de postes et la situation réelle des agents. La consommation du plafond d'emplois en 2022 s'établirait finalement à 5 029 ETPT⁸ selon le responsable de programme, et 5 034 selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel. La consommation des renforts de crise sanitaire s'établirait à + 70 ETPT⁹ et celle de l'accueil des déplacés ukrainiens à + 52 ETPT.

La réforme de l'organisation territoriale de l'État (OTE) a conduit à une diminution de moitié des effectifs rattachés à la mission, suite aux transferts vers les ministères de l'intérieur et de l'éducation nationale.

⁸ Chiffres provisoires en cours de consolidation par la DFAS.

⁹ Renforts compensés en LFR 2022 par un rehaussement du plafond d'emplois.

Graphique n° 6 : plafond d'emplois de la mission, en ETPT (chiffres provisoires pour 2022)



Source : rapports annuels de performance, LFI, LFR et DFAS

2 - Le schéma d'emplois

Après cinq années présentant un schéma d'emplois négatif en exécution, l'année 2022 marque une rupture. En exécution, il présente un solde positif de + 151 équivalents temps plein (ETP)¹⁰ contre + 35 ETP fixé en LFI 2022. Selon le responsable de programme, cette évolution s'explique principalement par deux facteurs : d'une part, la prise en charge financière en janvier 2022 de recrutements intervenus fin 2021, destinés à compenser la baisse des effectifs intervenue cette année-là¹¹ dans un contexte d'activité soutenue dans les services et, d'autre part, en raison de l'impact du remaniement ministériel intervenu à l'issue des élections législatives, avec la nouvelle structuration des cabinets des ministères chargés de la santé et de la solidarité (+ 70 ETP supplémentaires, avec une incidence 2022

¹⁰ Donnée provisoire en cours de consolidation.

¹¹ En 2021, le schéma d'emploi avait été exécuté à hauteur de - 79 ETP, contre + 29 ETP en LFI.

évaluée à une vingtaine d'ETPT). À noter que 60 ETP ont été obtenus en compensation partielle de cet impact en LFI 2023.

Tableau n° 3 : Le schéma d'emplois 2017-2022

Exécution du Schéma d'emplois (ETP)	2017	2018	2019	2020	2021	LFI 2022	Exécution 2022
Sorties totales	1 282	1 254	1 222	1 244	871	878	858
dont sorties pour retraite	395	390	367	323	237	260	212
Entrées	1 094	980	952	980	792	913	1 009
Variation des ETP (entrées-sorties totales)	- 188	- 274	- 270	- 264	- 79	35	151

Source : DFAS

3 - Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (titre II) au titre de l'année 2022 sont essentiellement portées par le programme 124. Elles s'élèvent à 402,6 M€ dont 91,4 M€ au titre du CAS *Pensions* et 311,2 M€ hors CAS *Pensions*.

La dépense du titre II est exécutée à un niveau supérieur à la dotation initiale (385,2 M€, soit 17,4 M€ de plus que la LFI).

Tableau n° 4 : Dépenses de personnel 2021 / 2022

En M€ (AE=CP)	LFI 2021	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Total Titre 2	388,9	398,5	385,2	402,6
dont crédits hors CAS Pensions	285,7	302,5	290,3	311,2
dont crédits CAS Pensions	103,1	96,0	94,8	91,4

Source : DFAS et DGCS

Le taux d'exécution, supérieur aux crédits ouverts en LFI 2022, s'explique par la mise en œuvre de mesures non budgétées. Des ouvertures de crédits ont ainsi été réalisées en cours de gestion, par arrêtés de répartition, afin de financer les nouvelles mesures telles que la convergence indemnitaire des catégories A et B administratives, la hausse du point d'indice dans la fonction publique, la compensation des renforts recrutés dans le cadre de la crise sanitaire et pour l'accueil des déplacés ukrainiens, et l'allocation forfaitaire de télétravail.

Sur le fond, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel ne partage pas les explications avancées par le responsable de programme concernant l'exécution budgétaire du titre 2 du programme 124, tant en emplois qu'en masse salariale. Pour le schéma d'emplois, la dégradation ne peut ainsi s'expliquer, selon lui, par la seule constitution d'un cabinet ministériel supplémentaire à l'été 2022, et le plafond d'emplois a été dépassé de 5 ETPT. Quant au plafond de masse salariale, l'exécution a nécessité des ressources complémentaires hors compte d'affectation spéciale (CAS) pensions, pour un montant de 12,2 M€, représentant 4,2 % des crédits ouverts en LFI. Le CBCM mentionne plusieurs facteurs explicatifs à ce dépassement, outre le déficit structurel lié à la réforme OTE, dont il est rappelé qu'il a fait l'objet d'un rebasage de l'ordre de 5 M€ : exécution du schéma d'emploi conjuguée à une hausse des recrutements en catégorie A administratif, reconduction d'un CIA (complément indemnitaire annuel) complémentaire « post-Covid », hausse des recrutements d'apprentis, recours accru à des agents occasionnels.

B - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la mission se sont élevées à 849,3 M€ en CP. Elles sont concentrées au sein du programme 124 (861,19 M€ en AE et 796,41 M€ en CP) qui assure notamment le versement de la subvention pour charges de service public aux ARS (582,87 M€).

Tableau n° 5 : dépenses de fonctionnement du programme 124

(en M€)	Exécution 2021		Exécution 2022		2021 / 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement des services	27,06	20,92	32,05	33,92	18 %	62 %
Systèmes d'information	69,30	64,50	70,87	77,05	2 %	19 %
Affaires immobilières	-4,38*	45,18	122,64	49,89	*	10 %
Communication	16,00	12,93	23,40	23,11	46 %	79 %
Affaires euro. et internationales	0,18	0,18	0,17	0,18	-7 %	-3 %
Statistiques Études et Recherche	11,44	12,28	8,59	7,91	-25 %	-36 %
Financement des ARS	592,73	592,73	582,87	582,87	-2 %	-2 %
Politique des RH	21,97	21,39	20,57	21,44	-6 %	0 %
Total	734,32	770,14	861,19	796,41	17 %	3 %

(*) : La consommation d'AE en 2021 s'explique par le renouvellement des baux pour les sites « Mirabeau » (51 M€) et « Avenue de France » (33 M€) et par le retrait d'engagements (32,9 M€) suite au transfert du site « Avenue de France » au ministère de l'éducation nationale, de la jeunesse et des sports au 1^{er} janvier 2021.

Source : DFAS

La consommation est en hausse sur le programme 124 de 17 % en AE et 3 % en CP par rapport à 2021.

La hausse importante des dépenses en AE et surtout en CP de l'action « Fonctionnement des services » s'explique par l'augmentation des dépenses contentieuses (9,9 M€ en AE et CP) par rapport à 2021 avec notamment le contentieux IRGLAM (7,1 M€ en AE et CP). Par ailleurs, la mise en œuvre des prestations d'accompagnement de l'équipe chargée du déploiement du Ségur du numérique (9,08 M€ en AE et 10,58 M€ en CP), financé par l'Agence du numérique en santé (ANS) via un fonds de concours.

Enfin, la campagne de promotion des métiers du soin pour un montant de 10 M€ explique la hausse des dépenses de l'action « Communication ».

C - La prédominance des dépenses d'intervention

En intégrant les crédits du programme 371 (indemnité inflation), le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 29,1 Md€ en CP, soit plus de 96 % des dépenses de la mission en 2022.

À périmètre constant (hors dépenses non reconductibles : indemnité inflation, aides exceptionnelles de solidarité), ces dépenses marquent une hausse de 2,21 Md€ par rapport à la LFI 2022 et de 3,36 Md€ par rapport à l'exécution 2021.

Les dépenses de guichet représentent 98 % des dépenses d'intervention de la mission, en hausse de 1,97 Md€ par rapport à la LFI 2022. Les dépenses discrétionnaires sont également en hausse (618,8 M€ en LFI et 857,2 M€ consommés). Les principaux dispositifs correspondants sont analysés en partie 2.

Deux dispositifs dominant, en montant, les dépenses d'intervention : l'allocation aux adultes handicapés (11 782,9 M€ en LFI et 11 916,4 M€ consommés) et la prime d'activité (9 792,3 M€ en LFI et 10 261,4 M€ consommés). Trois autres dispositifs ont coûté plus de 1 Md€ en 2022 : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1 420,2 M€ en LFI et 1 440,9 M€ consommés), le RSA centralisé (1 421,8 M€ en LFI et 1 538,6 M€ consommés) ainsi que les deux aides exceptionnelles de solidarité (1 130 M€ consommés).

Le programme 137 – *Égalité entre les femmes et les hommes* comporte quasi-exclusivement des dépenses discrétionnaires qui contribuent notamment au financement des centres d'information sur les droits des femmes et des familles et à l'accompagnement des femmes victimes de violences dans le cadre des accueils de jour et des lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation.

IV - Perspectives associées à la trajectoire budgétaire

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

Comme chaque année, la quasi-totalité des crédits de la mission est consommée et le solde des demandes de reports de crédits est faible (95,2 M€ en AE et 154 M€ en CP).

Concernant les charges à payer automatiques constatées au 31 décembre, il est constaté une stabilisation globale des charges à payer entre les clôtures des gestions 2021 et 2022, soit respectivement des montants de 13,7 M€ et 13,9 M€. Elles relèvent essentiellement du programme support de la mission et portent pour plus de la moitié sur les systèmes d'information.

Tableau n° 6 : les charges à payer automatiques de la mission

Programmes	Charges à payer automatiques au 31 décembre en €	
	2021	2022 (provisoire)
124	13 747 494	13 931 233
137	366 626	206 685
157	33 901	353 629
304	4 056 904	3 659 366
Total	18 204 925	18150 913

Source : DFAS et DGCS

B - 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 et ont fortement augmenté entre 2021 et 2022, passant de 134,3 M€ à 487,8 M€. Cette augmentation de 353,4 M€ (soit 263 % par rapport à 2021) s'explique par les restes à payer sur l'immobilier suite notamment aux engagements de l'opération Malakoff, qui vise à la conception et à la construction du second grand site de l'administration centrale des ministères sociaux, et de la prise à bail du site temporaire de la Tour Olivier de Serres. Par ailleurs, le programme 124 a porté des restes à payer de 96,6 M€ pour le versement aux régions des subventions au titre de la revalorisation salariale des agents et salariés exerçant dans les instituts de formation aux soins infirmiers (IFSI) et au titre de la création de places dans ces instituts.

Le projet immobilier de Malakoff (programme 124)

Les ministères chargés des affaires sociales sont engagés dans une démarche de renouvellement de leur schéma pluriannuel de stratégie immobilière qui vise à regrouper les agents d'administration centrale sur trois sites domaniaux, en libérant deux locations privées utilisées jusqu'à présent.

Dans ce contexte, le CBCM a émis un avis favorable assorti de plusieurs réserves sur le projet de conception-réalisation-exploitation-maintenance du second grand site de l'administration centrale des ministères sociaux sur la commune de Malakoff. À ce titre, si le projet ne présente pas de difficulté en termes de soutenabilité budgétaire, il appelle des points de vigilance :

Le prix au m² du projet, sensiblement plus élevé que celui qui ressort d'autres opérations immobilières récemment mises en œuvre par l'État en Ile-de-France, qualifié de très élevé par le CBCM ;

Les risques associés au calendrier général de l'opération, liés en particulier à son acceptabilité, et source de surcoûts potentiels ;

Les risques de dépassements budgétaires découlant des clauses de réexamen susceptibles de motiver une augmentation du marché ;

Le caractère qualifié de « prématuré » d'une tranche optionnelle du marché, et son articulation incertaine avec les garanties légales.

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

Tableau n° 7 : les restes à payer de la mission

Programmes	Restes à payer au 31 décembre en € et en CP	
	2021	2022
124	134 369 340	487 827 678
137	366 626	3 731 985
157	2 744 996	2 458 706
304	11 040 191	45 274 924
Total	148 521 153	539 293 293

Source : DGCS

V - L'incidence des dépenses budgétaires sur l'environnement

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État a conclu à la neutralité des dépenses budgétaires et fiscales rattachées à la mission *Solidarité*¹².

Dans le cadre des marchés passés au titre du Fonds social européen plus (FSE +) pour l'aide alimentaire à compter de 2022, la DGCS a introduit des critères environnementaux de sélection relatifs à la qualité de certains produits alimentaire (labels) et au volet logistique (réduction des émissions de CO²).

¹² Cf. page 77 du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2022.

Chapitre II

Points d'attention par programme

I - Le 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 en 2022 autour de dix actions (huit en 2021), avec la création d'une nouvelle action 21 consacrée aux allocations et dépenses d'aide sociale, résultant d'un transfert depuis le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, et la création d'une nouvelle action 22 portant les aides exceptionnelles de solidarité créées en LFR d'août 2022.

Après avoir baissé de près de 15 % en 2021 suite à la suppression de l'allocation exceptionnelle de solidarité de l'exercice antérieur, les dépenses du programme ont à nouveau augmenté de 22 % en AE (15 103 M€) et 21 % en CP (15 070 M€). En effaçant l'effet de périmètre lié à l'aide exceptionnelle de solidarité créée en LFR, cette hausse est ramenée à 12 %, et découle essentiellement des mesures de revalorisation des principales prestations sociales en cours d'exercice. Compte tenu des crédits ouverts en LFI, le taux d'exécution s'établit à 115 % en AE /CP en 2022.

Le programme appelle plusieurs observations générales en termes de maquette budgétaire et de suivi des crédits.

Comme déjà souligné l'an passé, il serait opportun de mieux distinguer les différents dispositifs de l'action 11 *Prime d'activité et autres dispositifs*, compte tenu de leur importance budgétaire : si la prime d'activité occupe une place prépondérante dans l'équilibre général du programme (75 % des crédits ouverts en LFI), le RSA et la prime de fin d'année atteignent en effet des montants significatifs¹³, qui pourraient justifier un suivi individualisé, assorti d'objectifs de performance spécifiques.

D'autre part, les actions 17 (notamment la sous action relative à la *Stratégie de prévention et de protection de l'enfance*) et 19 (*Stratégie interministérielle de*

13 Alors que le montant inscrit en LFI 2021 pour le RSA outre-mer était de 878 M€, il était de 1 422 M€ en LFI 2022, dont 565 M€ pour l'expérimentation concernant le département de Seine-Saint-Denis. 143 M€ se sont ajoutés en LFR d'août suite à la candidature du conseil départemental des Pyrénées orientales à l'expérimentation de recentralisation du RSA.

prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes) s'inscrivent dans des logiques de contractualisation avec les collectivités territoriales, dont il est malaisé d'apprécier la portée à l'aune du seul budget de l'État. Ces actions sont en effet affectées par un émiettement et une forte intermédiation. Au-delà du suivi budgétaire, les démarches d'évaluation dont ces stratégies ont fait l'objet confirment, par ailleurs, la difficulté à disposer d'une vision consolidée des actions engagées et à en apprécier la performance.

A - La prime d'activité

1 - Une dépense tirée par le dynamisme du marché du travail et par l'apurement de dettes antérieures

La dépense annuelle de prime d'activité s'est établie en 2022 à 10 262,4 M€, en hausse de 3,7 % par rapport à l'exécution 2021 et de 4,8 % par rapport aux crédits ouverts en LFI (9 792 M€). L'écart à la LFI a été financé par des ouvertures de crédits en LFR, et par la levée intégrale de la réserve de précaution en fin de gestion.

Les crédits ouverts en LFI reposaient sur la prévision de dépenses établie par la CNAF le 1^{er} juin 2021. Lors de l'actualisation de ses prévisions à l'automne 2021, la CNAF a revu celles-ci à la hausse, à 10 091 M€.

À l'occasion de l'unique prévision produite en 2022¹⁴, la CNAF a revu ces projections à la baisse (9 939 M€), avec une hausse limitée à 1 % par rapport à 2021 en tenant compte des réalisations plus basses qu'anticipé au cours du premier semestre et de la révision à la hausse de l'hypothèse d'inflation. Dans ce contexte, trois effets se combinent :

- un effet « volume » fortement positif (+ 4 %), lié au dynamisme du marché du travail. La revalorisation du SMIC a, en outre, un effet légèrement positif ;
- un effet des modifications de barèmes négatif (- 2,7 %), lié à l'éviction de certains allocataires dont les dynamiques de ressources indexées sur l'inflation dépassent celles du point de sortie, ou conduisent à une baisse des prestations qui leur sont versées ;
- un effet limité (- 0,3 %) de la mesure nouvelle de revalorisation exceptionnelle intervenue en août, qui ne sera totalement montée en charge qu'en début d'année 2023 compte tenu des effets figés.

Ces variations importantes de prévision de dépense de prime d'activité tiennent donc principalement aux hypothèses d'évolution du marché du travail et de l'inflation, auxquelles le dispositif est très sensible.

Par ailleurs, la LFR de décembre a permis l'apurement de la dette contractée par l'État à l'égard de la sécurité sociale lors de précédents exercices au titre du financement de la prime d'activité, du RSA et des primes de fin d'année (dites de

14 Note DANSE 2022-101 du 17 octobre 2022.

Noël). Pour la seule prime d'activité, le coût de ce remboursement représente 300 M€.

Si la dernière prévision de la CNAF d'octobre 2022 enregistre une sous-estimation de 322 M€ par rapport aux dépenses réellement exécutées au cours de l'exercice, c'est donc essentiellement sous l'effet de cet apurement. Le montant global des prestations de prime d'activité servies en 2022 s'établit en effet à 9 961 M€, soit un dépassement de seulement 22 M€ à la dernière prévision, et de 169 M€ aux crédits ouverts en LFI (soit moins de 1,7 % des crédits initiaux).

2 - Une budgétisation cohérente avec les dernières prévisions

Le montant ouvert en LFI 2023 est de 10 388 M€ AE/CP. En hausse de 6 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2022, cette enveloppe correspond à la dernière prévision de dépenses de la CNAF d'octobre 2022 (10 261 M€) assortie d'un retraitement comptable et des frais de gestion. Outre l'effet barème lié à la revalorisation anticipée de juillet 2022¹⁵, elle intègre une hypothèse de légère hausse des effectifs de bénéficiaires, à 4,54 millions de foyers en moyenne annuelle, et anticipe l'incidence de l'inflation, de la revalorisation des barèmes¹⁶ et, dans une moindre mesure, de la dynamique de l'emploi salarié.

La CNAF indique ne pas être en capacité d'ajouter un exercice de prévision supplémentaire¹⁷ ni de faire évoluer son calendrier de prévisions pour mieux l'articuler avec la préparation des lois de finances. Plusieurs actions ont néanmoins été engagées depuis 2021 pour améliorer le pilotage des dépenses de prime d'activité, en particulier une transmission anticipée des éléments techniques des prévisions par la CNAF et la systématisation de temps d'échanges entre administrations. La complexité du pilotage budgétaire du dispositif, du fait de sa sensibilité à la conjoncture et des limites des exercices de prévisions associant plusieurs administrations (DGCS, CNAF, DB et DG Trésor), confirme l'intérêt de cette démarche.

3 - Des indicateurs de performance orientés à la hausse

Les indicateurs relatifs à la prime d'activité traduisent sa nature de dépense sociale *d'activation* (incitative à l'accès, au retour ou au maintien dans l'emploi des bénéficiaires).

Dans le contexte de crise, ces indicateurs accusaient de légers reculs entre 2019 et 2020. Compte tenu de l'amélioration de la situation du marché de l'emploi

15 Dont 662 M€ liés à la revalorisation de 4 % intervenue en juillet 2022, selon la DGCS.

16 Le coût des revalorisations anticipées de la base mensuelle de calcul des allocations familiales (Bmaf) et du montant forfaitaire a été estimé par la CNAF à 225 M€ en 2022 et 470 M€ en 2023. L'impact sur les dépenses était plus limité en 2022 en raison des effets figés qui impliquent qu'un changement de barème ne soit entièrement effectif qu'au bout de cinq mois, soit début 2023 pour les revalorisations intervenues en juillet.

17 Au contraire, en 2022, la refonte du système d'information de la CNAF 2022 ne lui a pas permis d'effectuer et de transmettre l'exercice de prévision réalisé traditionnellement en mai, limitant la prévision à un unique exercice en octobre.

au cours des deux derniers exercices, ils ont été revus à la hausse pour traduire un objectif ambitieux de reprise d'activité des bénéficiaires du RSA en 2022 et 2023, de promotion de la bi-activité au sein des ménages bénéficiaires, d'incitation à la reprise d'activité des familles monoparentales, et de maintien dans l'emploi.

Concernant l'indicateur « *taux de sortie de la prime d'activité pour dépassement de ressources* », celui-ci avait notamment connu une baisse importante entre 2018 (7,1) et 2019 (5,5) suite au recul du point de sortie lié à la réforme du dispositif. La reprise économique observée depuis 2021 et l'effet mesure liée à la réforme Ségur (revalorisation des salaires du personnel soignant) a conduit à fixer un objectif élevé en 2022 (7 %). L'objectif de plein emploi du Gouvernement combiné à une amélioration du marché de l'emploi sur le quinquennat se traduit par une orientation à la hausse de cet indicateur pour tendre vers 8 % en 2025.

B - Les aides exceptionnelles de fin d'année

Depuis la suppression du fonds national des solidarités actives (FNSA) en 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 de solidarité sont financées par le budget de l'État sur le programme 304.

En 2022, les crédits exécutés (648,6 M€) ont été nettement supérieurs au montant ouvert en LFI (508,9 M€), en hausse annuelle de 41 % du fait de l'apurement de la dette de l'État vis-à-vis de la sécurité sociale (170 M€) par des crédits ouverts en LFR de décembre. En excluant cette opération exceptionnelle, la dépense globale de la prestation servie à près de 2,3 millions de bénéficiaires a été contenue à 478,5 M€. Cela représente un taux d'exécution de 94 % de la LFI, pour un montant moyen par bénéficiaire de près de 209 €.

Le montant de crédits ouverts en LFI 2023 est de 467,8 M€, en baisse de 8 % par rapport à la LFI 2022.

C - La recentralisation du RSA : des mesures de périmètre importantes

Visant à prendre en compte la situation spécifique de ces départements, la recentralisation du RSA en Guyane et à Mayotte intervenue au 1^{er} janvier 2019 a été étendue à La Réunion au 1^{er} janvier 2020. Les caisses d'allocation familiale de La Réunion et de Guyane et la caisse de sécurité sociale de Mayotte attribuent, servent et contrôlent le RSA et assurent l'orientation des bénéficiaires, pour le compte de l'État qui en assure le financement.

La dépense de RSA outre-mer s'est élevée à 859,2 M€ en 2022, en hausse annuelle de 18,5 M€ (+ 2,2 %) et en cohérence avec la LFI (+ 0,3 %). Pour 2023, la prévision de dépenses pour le financement du RSA dans ces trois départements est de 809,4 M€, dont 1,6 M€ de frais de gestion.

La LFI 2022 permettait par ailleurs aux départements volontaires d'expérimenter pendant cinq ans la recentralisation du financement et de la gestion du RSA¹⁸. Dans ce cadre, l'État assure le financement de l'allocation ainsi que l'instruction, l'attribution et le service de cette prestation, confiées aux CAF et caisses de la MSA par délégation. Conformément au principe de neutralité budgétaire des transferts de compétences, la loi organise la reprise d'une partie des ressources perçues par les départements pour l'exercice de cette compétence.

Les départements concernés conservent les compétences liées à l'orientation et à l'insertion, l'expérimentation visant à dynamiser les politiques d'insertion des collectivités en renforçant les moyens qu'elles y consacrent.

564,9 M€ ont ainsi été inscrits en LFI pour le département de Seine-Saint-Denis, premier département de métropole à expérimenter cette recentralisation. 143,7 M€ ont ensuite été ouverts en LFR d'août au titre du département des Pyrénées orientales qui a rejoint l'expérimentation au 1^{er} mars, avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2022. Cette situation explique en partie le dépassement de 20,3 % des crédits ouverts en LFI. L'exécution globale des crédits de RSA recentralisé en métropole s'établit à 679,4 M€ en 2022, soit un taux d'exécution de 96 % des crédits ouverts en LFI et en LFR¹⁹.

En 2023, l'expérimentation est étendue à l'Ariège, pour un montant prévisionnel de dépenses nouvelles de 39,9 M€. Dans ce contexte, la prévision globale de dépenses pour le financement du RSA se monte à 1 545,5 M€ dont 2,6 M€ de frais de gestion.

18 Ce choix a été critiqué par la Cour dans son rapport « Le revenu de solidarité active », publié en janvier 2022, au motif que « la recentralisation « à la carte » du financement de l'allocation à la charge de l'État ne constitue pas une réponse globale et soutenable à une difficulté qui concerne tous les départements, alors qu'elle affaiblit par ailleurs l'identité « décideur = financeur », au cœur de la décentralisation du RMI ».

19 Le rapport annuel de performance (RAP) de la mission, publié en avril 2023, mentionne des montants d'exécution différents pour les dépenses de RSA en outre-mer (789,6 M€) et en métropole (749 M€), qui feront donc l'objet d'analyses particulières dans le cadre de la prochaine note d'exécution budgétaire.

Tableau n° 8 : détail des dépenses de RSA de la LFI 2023 (M€)

Outre-mer	809,461
Seine-Saint-Denis	552,551
Pyrénées Orientales	143,565
Ariège	39,909
Total	1 545,487

D - La protection juridique des majeurs (PJM) : une dépense dynamique

1 - Un niveau de dépenses supérieur à l'autorisation initiale

La protection juridique des majeurs (PJM) constitue la troisième action du programme en termes de dépenses, qui se sont élevées à 764 M€ en 2022, en progression annuelle de 5 %, soit un dépassement de 30 M€ des crédits ouverts en LFI.

Cet écart découle essentiellement de la prime dite « Ségur III » pour les délégués mandataires et les cadres socio-éducatifs des services de protection juridique : 28,5 M€ ont été ouverts pour les délégués mandataires dans le cadre de la LFR d'août et 4,36 M€ supplémentaires²⁰ en deuxième loi de finances rectificative. Celle-ci a également ouvert 9,8 M€ pour financer la revalorisation de 3 % au 1^{er} juillet 2022 correspondant à la revalorisation du point d'indice pour les services mandataires de la PJM. Ces derniers crédits font l'objet d'un report en 2023.

L'évolution annuelle des dépenses (+ 36 M€ par rapport à l'exécution 2021) s'explique par la conjonction de plusieurs facteurs :

- l'effet du tendancier annuel lié à la prise en compte des évolutions salariales (GVT), à la revalorisation des dotations allouées aux services tutélaires, et au nombre plus important de mesures confiées aux mandataires individuels²¹ ;
- l'intégration de la prime Ségur depuis le 1^{er} avril 2022, qui a bénéficié à près de 8 000 professionnels du secteur (mandataires et cadres socio-éducatifs) pour une dépense supplémentaire de 31,4 M€ en 2022, estimée à 41,9 M€ en 2023 ;

20 Dont 3,76 M€ pour les cadres socio-éducatifs et 0,6 M€ d'ajustement pour les délégués mandataires.

21 À l'exception de l'année 2020 (atypique en raison de l'augmentation de la mortalité et des fermetures de tribunaux induisant une réduction des mesures), le nombre de mesures de protection connaît une progression moyenne de 2 % par an depuis 2017. Le nombre global de mesures de protection a progressé de 34 % en 10 ans, pour atteindre près de 528 000 en 2021, toutes catégories confondues.

Les majeurs protégés sont principalement des personnes âgées ou des personnes handicapées : 44 % perçoivent l'AAH et 40,3 % ont plus de 60 ans, dont 20,9 % plus de 75 ans. La progression du nombre de mesures tient largement à la part grandissante des personnes âgées dépendantes dans la population totale.

- la fin des surcoûts liés au covid (achat de masques, matériel d'hygiène...) qui représentaient près de 5 M€ en 2021 ;
- la diminution des délégations liées aux contentieux barème (- 13 M€ en AE/CP).

Par ailleurs, la LFR de décembre a ouvert 9,8 M€ de crédits pour le financement de la revalorisation de 3 %, correspondant à la revalorisation du point d'indice au 1^{er} juillet pour les services mandataires. Ces crédits font l'objet d'un report en 2023.

2 - Des chantiers au service du pilotage d'une dépense qui reste orientée à la hausse en 2023

La PJM fait l'objet de plusieurs chantiers de modernisation visant à améliorer son pilotage. Ils concernent notamment l'analyse des coûts des mesures afin d'objectiver les écarts entre les différentes catégories de mandataires (services mandataires, mandataires individuels et préposés d'établissements). D'autre part, le programme de transformation numérique « MANDoline » porte sur différents aspects de cette politique et vise à en dématérialiser et à en moderniser les procédures administratives et financières aux niveaux national et local.

L'action est budgétée à hauteur de 825,6 M€ en 2023, en hausse de 13 % par rapport à la LFI 2022. Les deux tiers de cette augmentation proviennent des revalorisations salariales, dont 23,7 M€ ouverts par voie d'amendement pour financer la revalorisation des services mandataires. Elle correspond au financement de 516 900 mesures, dont plus des trois quarts (77 %) relèvent des services mandataires (641,2 M€), les autres étant gérées par les mandataires individuels (103,8 M€).

E - La stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté

1 - Une dépense soutenue, assise sur la contractualisation avec les collectivités

Présentée à l'automne 2018, la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté fait l'objet de l'action 19 pour la mise en œuvre des mesures relevant du programme 304²². Pour cette quatrième année de déploiement, elle a bénéficié d'une hausse des crédits ouverts en LFI de près de 75 M€, correspondant à la fois à la trajectoire pluriannuelle arrêtée lors de l'adoption de la stratégie et à l'accent mis sur certaines mesures prioritaires. 43,6 M€ ont notamment été consacrés au financement des petits-déjeuners à l'école (9,6 M€), à la tarification sociale des cantines (29,2 M€), au plan de formation des professionnels de la petite

22 Cette stratégie interministérielle mobilise également des crédits des programmes 102 *Accès et retour à l'emploi*, 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des populations vulnérables* et 364 du plan de relance (Cohésion), ainsi que des crédits ouverts en loi de financement de la sécurité sociale.

enfance et à la montée en charge de la qualité des modes d'accueil de la petite enfance (4,8 M€).

L'exécution s'établit à 292 M€ en AE et 282 M€ en CP. Par ailleurs, 9,6 M€ ont fait l'objet d'un transfert au programme 230 *Vie de l'élève* (petits-déjeuners à l'école) et 10 M€ à l'action 17 du programme 304 (*Protection des enfants*) au titre de la prévention des sorties sèches de l'ASE. Enfin, 12 M€ ont fait l'objet d'un surgel et d'une annulation en cours de gestion.

Globalement, la dépense de cette action est en progression annuelle de 13 % en AE et 10 % en CP, avec un taux d'exécution de l'ordre de 89 % des crédits ouverts en LFI, qui portaient sur 327 M€ (AE/CP)²³. Une exécution différenciée est constatée entre les mesures relevant de la contractualisation avec les collectivités territoriales (158,7 M€, soit environ 70 % des crédits ouverts) et des crédits dits *d'investissement social*, directement opérés par l'État (133 M€ en AE et 123 M€ en CP, soit respectivement 130 % et 120 % des crédits ouverts). Ces derniers crédits bénéficient en effet des réfections opérées sur les crédits contractualisés, qui ont représenté plus de 43 M€ en 2022, faisant l'objet d'un redéploiement par l'État.

En 2022, la mise en œuvre de la stratégie s'est traduite par la prolongation d'une année des conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi (CALPAE). Celles-ci concernent au premier chef les conseils départementaux, qui concentrent 91 % des 158 M€ de dépenses liées à ces crédits contractualisés (contre 8 % avec les métropoles et 1 % avec les régions).

Les points saillants de cette exécution concernent notamment :

- la consolidation du volet mobilité mis en œuvre en 2021 (création de dix nouvelles plateformes de mobilité au sein des CALPAE, financement du volet mobilité du Contrat Emploi Jeune – Jeune en rupture) ;
- la montée en charge de la tarification sociale des cantines, qui a concerné 1 751 communes en 2022 (soit plus de 900 entrées dans le dispositif par rapport à 2021), pour une dépense de plus de 29 M€ au profit de l'ASP ;
- le lancement de l'expérimentation « *Aide budget* » en fin d'année 2022 dans 12 départements.

2 - La préparation d'une nouvelle séquence de contractualisation

L'année 2023 a vocation à constituer une année d'évaluation et de transition vers une nouvelle stratégie couvrant la période 2024-2027, qui prolongera l'approche contractuelle dans des *pactes des solidarités*.

Dans ce cadre, les crédits alloués à la stratégie de lutte contre la pauvreté par la LFI 2023 sont en recul annuel de 70 M€, soit une ouverture de 257 M€ contre 327 M€ en LFI 2022. Cette évolution s'inscrit dans le cadre de la révision du financement des politiques de soutien à l'insertion des publics les plus éloignés de l'emploi, qui accompagne la réforme de France Travail. Cette diminution porte

²³ En tenant compte des transferts précités, du surgel et de l'annulation de 12 M€ intervenus en août 2022, le taux d'exécution s'établit à 99 % en AE et 94 % en CP.

majoritairement sur les dépenses contractualisées. D'autre part, les crédits destinés à la lutte contre les sorties sèches de l'ASE (50 M€) sont rattachés à l'action 17.

F - Les actions en faveur de l'enfance et des familles vulnérables : des dynamiques budgétaires contrastées

L'action 17 du programme 304 (*protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables*) porte les concours financiers de l'État à la protection de l'enfance, politique en partie décentralisée²⁴. Les crédits ouverts en LFI 2022 se montaient à 249 M€ (AE/CP), en hausse annuelle de 1,2 %. Les dépenses se sont élevées à 301,3 M€ en AE et 285,9 M€ en CP en 2022, soit un taux d'exécution de respectivement 121 % et 115 %, en hausse annuelle de 96 % en AE et 89 % en CP.

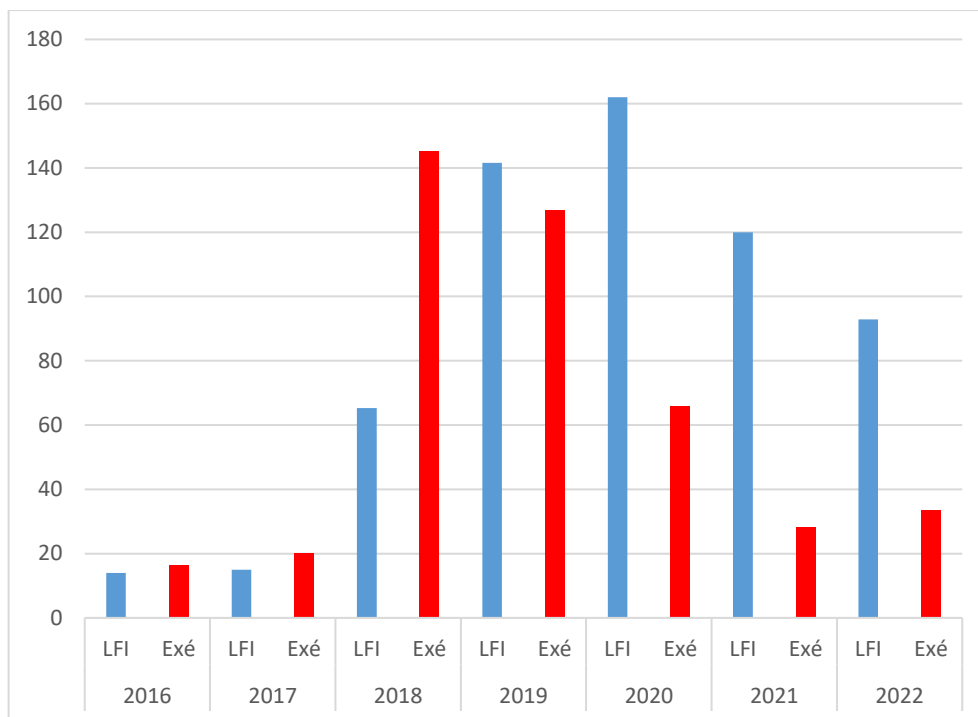
Cette évolution tient principalement à l'évolution des dépenses liées à la stratégie nationale de protection de l'enfance, qui avait bénéficié d'une hausse annuelle de 25 M€ en LFI 2022, à la nouvelle sous-exécution des crédits ouverts au titre de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) et au financement de mesures nationales décidées en cours d'exercice (maintien des jeunes majeurs dans l'ASE, prime Ségur).

1 - L'accueil des MNA : un niveau d'exécution encore très inférieur aux prévisions.

Le financement du dispositif d'accueil des MNA par le budget de l'État intervient en complément de l'action des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE). Cette action est affectée, depuis 2017, d'une forte variabilité des arrivées sur le territoire, qui complexifie sa budgétisation.

Dans ce contexte, les dépenses se sont établies à 39,08 M€ en AE et 33,08 M€ en CP en 2022, en hausse annuelle de 40 % en AE et 19 % en CP, mais avec un taux d'exécution des crédits ouverts en LFI restant limité à 42 % en AE et 36 % en CP.

²⁴ « La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant. » Rapport public thématique de la Cour des comptes (novembre 2020).

Graphique n° 7 : dépenses MNA (M€) - écarts exécution / LFI

Source : Cour des comptes 2022, d'après données DGCS

L'État contribue au financement du dispositif à deux titres :

- en amont, depuis 2013, pour la mise à l'abri, l'évaluation et l'orientation des jeunes migrants se déclarant mineurs (36 M€ en AE et 30 M€ en CP en 2022) ;
- en aval²⁵, depuis 2018, pour la prise en charge par l'ASE des MNA, cette mesure exceptionnelle ayant été reconduite depuis. En 2022, la dépense correspondante s'est établie à 3 M€.

Les modalités de ces financements ont évolué depuis 2019 : la contribution de l'État à la mise à l'abri et à l'évaluation a été revalorisée²⁶, le délai des demandes de participation financière par les départements à l'ASP a été limité à un an, et le financement exceptionnel de l'État pour la prise en charge des MNA par l'ASE a été revu à la baisse²⁷.

La sous-exécution constatée au cours des trois derniers exercices reflète la baisse significative des flux d'arrivée constatée depuis 2019, accentuée par la crise sanitaire. Les données reposent sur les déclarations des départements auprès de l'ASP dans le cadre des demandes de versement de la participation forfaitaire de

25 Dans le cadre du dispositif dit « Cazeneuve ».

26 Le remboursement des dépenses des départements s'effectue à partir du 1^{er} 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.

27 Cette participation est désormais calculée sur la base de 6 000 € par MNA supplémentaire pris en charge par l'ASE au 31 décembre de l'année (n-1) par rapport au 31 décembre de l'année (n-2), pour 75 % des jeunes concernés. Le différentiel annuel s'apprécie au sein de chaque département pour le calcul du montant de la prise en charge.

l'État pour les dépenses engagées au titre de l'évaluation et de la mise à l'abri. Les collectivités disposent désormais d'un délai d'un an à compter du trimestre échu pour faire valoir leur demande. L'impact budgétaire du ralentissement des arrivées de MNA se traduit donc de manière différée. Dans ce cadre, les données disponibles au titre de l'exercice 2021 traduisent une reprise progressive du flux de personnes se présentant comme MNA, à des niveaux toutefois très inférieurs à ceux antérieurs à la crise sanitaire²⁸.

La loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants a introduit, au sein du code de l'action sociale et des familles (CASF)²⁹, une nouvelle disposition qui constitue désormais le cadre légal de l'évaluation de la minorité et de l'isolement des personnes qui se présentent comme mineurs isolés et privés temporairement ou durablement de la protection de leur famille. Elle définit également les modalités de la contribution forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les départements dans ce cadre. Le niveau de la contribution financière en matière d'évaluation est désormais conditionné par l'utilisation effective de la base de données *d'appui à l'évaluation de la minorité* (AEM) mise en œuvre par le ministère de l'intérieur et des outre-mer. Cette orientation traduit une des recommandations de la Cour en faveur d'un meilleur pilotage national du dispositif, compte tenu de la forte hétérogénéité constatée en matière d'évaluation des MNA entre départements. Ces nouvelles dispositions n'emportent pas de changement sur le montant de la contribution forfaitaire de l'État pour la mise à l'abri.

En retenant l'hypothèse d'un retour progressif aux volumes d'arrivées de MNA constatés avant la crise sanitaire (de l'ordre de 53 000 MNA évalués par an), les crédits ouverts en LFI 2023 s'élèvent à 89,8 M€ (en AE/CP), en retrait de 23 % par rapport à la LFI 2022. La forte variabilité des arrivées de jeunes migrants et la sous-exécution budgétaire constatées au cours des quatre derniers exercices confirment la difficulté des prévisions et donc de la budgétisation du dispositif.

2 - La contractualisation avec les départements en matière de stratégie nationale de prévention et protection de l'enfance

La contractualisation départementale en prévention et protection de l'enfance (CDPPE) a été approfondie en 2022 : 91 départements y ont pris part, pour un montant de crédits délégués de 130,9 M€, contre 79,5 M€ au profit de 65 départements en 2021. Cela représente un taux d'exécution de 95 % des 139 M€ ouverts en LFI, alors qu'il n'était que de 69 % en 2021.

Le processus de contractualisation a de nouveau été confronté à des retards dans la mise en œuvre des conventions tripartites (préfet, président du conseil départemental, agence régionale de santé), générant une difficulté pour certaines

²⁸ Selon les déclarations faites par les départements auprès de l'ASP pour 2021, 26 335 évaluations ont été réalisées soit une augmentation de 19 % par rapport à 2020. À l'issue de ces évaluations, 8 117 jeunes (31 %) ont été reconnus mineurs par les départements. Il a, en outre, été procédé à 34 039 mises à l'abri pour 447 985 jours, soit une moyenne de 13 jours.

²⁹ Article L. 221-2-4 du CASF. Un projet de décret d'application est, par ailleurs, en cours de finalisation pour modifier les dispositions de l'article R. 221-12 du CASF. Il est prévu que ces nouvelles règles s'appliquent aux dépenses engagées à compter du 1^{er} avril 2023.

collectivités à engager les crédits avant les délais impartis pour le calendrier budgétaire de fin de gestion. D'autre part, le suivi et l'évaluation de ces démarches contractuelles demeure pénalisé par l'absence d'outil de pilotage harmonisé et par l'hétérogénéité des bilans transmis par les collectivités.

L'année 2023 a vocation à constituer une année de transition, en prolongeant les modalités des exercices précédents avant une révision du dispositif en 2024. Dans ce contexte, 140 M€ ont été ouverts en LFI 2023, soit une stabilité par rapport à 2022.

3 - Le financement de mesures nationales décidées en cours d'exécution et reconduites en 2023

La sous-action *autres mesures nationales* explique une part importante de la hausse annuelle des dépenses de l'action 17 en 2022. Elle recouvre notamment le versement aux conseils départementaux de 50 M€ permettant le financement partiel du maintien dans l'ASE des jeunes majeurs, qui découle de l'extension de compétence issue de la loi du 7 février 2022, dite « loi Taquet ».

Elle correspond en outre à une contribution de 15 M€ à la prime dite « Ségur » à destination des personnels éligibles des services de protection maternelle et infantile (PMI), soit une prise en charge par l'État de 30 % du coût supporté par les conseils départementaux.

La programmation de l'action 17 reste orientée à la hausse en 2023. La LFI prévoit en effet 315,7 M€ en AE/ CP contre 249,2 M€ en LFI 2022 (+ 27 %). L'évolution des crédits (+ 66,5 M€) intègre notamment la contribution de l'État aux dépenses des départements engagées pour la prévention des sorties sèches de jeunes majeurs de l'ASE (+ 50 M€) et pour la compensation partielle de l'effet des revalorisations salariales dans les services de PMI (+ 20 M€). La contribution au nouveau GIP enfance protégée est portée à 11,15 M€ (cf. infra). La prévision des crédits nécessaires pour l'appui au dispositif d'accueil et d'évaluation des personnes se présentant comme des mineurs non accompagnés (MNA) est, elle, réduite de 3,1 M€ compte tenu de l'évolution récente des flux.

G - L'aide alimentaire encore fortement sollicitée

1 - Un dispositif qui combine des crédits européens et nationaux

Le dispositif d'aide alimentaire, particulièrement mobilisé depuis le début de la crise, vise à faire face aux situations d'insécurité alimentaire, elles-mêmes liées à des situations de pauvreté ou d'exclusion sociale. Il repose largement sur des crédits européens qui abondent les marchés d'achat de denrées passés par France AgriMer (FAM)³⁰. À cet égard, l'année 2022 est marquée par un changement de

30 Chaque campagne annuelle du FSE+ repose sur le versement à France AgriMer (FAM), intervenant comme organisme intermédiaire avec les associations, d'une contribution nationale sur le programme 304 à hauteur de 10 % du montant total annuel des dépenses prévues. D'autre part, la

fonds européen, le FSE+ succédant au FEAD pour co-financer le dispositif, à un taux désormais porté à 90 %, contre 85 % pour la précédente programmation (2014-2020). FAM bénéficie d'une subvention de 2,9 M€ au titre de la compensation des charges de service public supportées en tant qu'organisme intermédiaire.

Dans ce contexte, les dépenses d'aide alimentaire comprennent plusieurs volets :

- la contribution de la France au FSE+ ;
- l'achat de denrées pour les épiceries sociales. Celles-ci, en effet, ne peuvent pas bénéficier des financements européens en raison du principe de gratuité de la distribution prévu par ces derniers ;
- l'aide alimentaire nationale, qui recouvre les subventions à quatre grandes têtes de réseau associatives nationales³¹ ;
- les crédits déconcentrés, à la disposition des services déconcentrés chargés de 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 au remboursement sur crédits européens.

2 - Un niveau d'exécution deux fois supérieur aux crédits initialement ouverts

Avec 56,7 M€ ouverts en LFI (AE/CP), en baisse annuelle de 12 %, les dépenses d'aide alimentaire se sont finalement établies en 2022 à un niveau deux fois supérieur, de 115 M€ en AE et 109 M€ en CP, soit un dépassement de 58,4 M€, et une hausse annuelle en exécution de 46 % en AE et 37 % en CP.

Ce dépassement a été financé par des ouvertures de crédits en LFR d'août (40 M€, adoptés par voie d'amendement) et de décembre (40 M€), pour permettre aux associations de faire face à l'inflation et à l'augmentation des files actives et, d'autre part, compenser certains lots infructueux de marchés publics du programme européen. À cet égard, la hausse des dépenses traduit en partie une substitution de crédits nationaux aux crédits communautaires du FSE.

Par ailleurs, afin de tenir compte de la situation particulière de la cherté de la vie outre-mer, une enveloppe de 15 M€ a été ouverte en LFR d'août sur le programme 123 *Condition de vie en Outre-mer*. Ces crédits ont ensuite été transférés pour mise en œuvre sur le programme 304.

Commission rembourse à FAM 90 % du montant des dépenses réalisées, financées pour partie par la trésorerie de l'organisme.

31 Fédération Française des banques Alimentaires, Secours Populaire, Restaurants du Cœur et Secours populaire Français.

Tableau n° 9 : dépenses d'aide alimentaire LFI/Exécution

Action 14 - Aide alimentaire	LFI 2022		Exécution 2022	
	AE	CP	AE	CP
Crédits nationaux	4 787 281,00 €	4 787 281,00 €	6 658 400,00 €	6 415 920,00 €
Epicerie sociale	9 111 950,00 €	9 111 950,00 €	10 179 000,00 €	10 179 000,00 €
Crédits FEAD dont :	12 252 659,00 €	12 252 659,00 €	41 685 047,71 €	41 708 303,71 €
dont Part nationale achat de denrées et forfait	12 000 000,00 €	12 000 000,00 €	41 285 047,71 €	41 285 047,71 €
dont assistance technique crédits nationaux (hors Fdc)	252 659,00 €	252 659,00 €	60 000,00 €	60 000,00 €
dont Fonds de concours assistance technique FEAD 1-1-00294	0,00 €	0,00 €	340 000,00 €	363 256,00 €
Dépenses de fonctionnement - SCSP FAM	2 900 000,00 €	2 900 000,00 €	2 885 500,00 €	2 885 500,00 €
Compensation des refus d'apurement	8 919 496,00 €	8 919 496,00 €	8 814 852,00 €	9 308 312,83 €
Sous-total Aide alimentaire Enveloppe nationale	37 971 386,00 €	37 971 386,00 €	70 222 799,71 €	70 497 036,54 €
Sous-total Aide alimentaire Enveloppe déconcentrée	18 715 756,00 €	18 715 756,00 €	44 903 746,07 €	38 793 957,61 €
Total action 14	56 687 142,00 €	56 687 142,00 €	115 126 545,78 €	109 290 994,15 €

Source : DGCS

Outre 1 M€ mobilisé immédiatement à destination des étudiants, les crédits ouverts en LFR de décembre devaient faire l'objet de délégations de crédits aux services déconcentrés pour conventionnement avec les structures locales d'aide alimentaire. Les délais impartis par la fin de gestion n'ont pas permis leur mise en œuvre, ce qui a généré une demande de report sur 2023 pour 39 M€.

3 - Un soutien volontariste du dispositif prévu en 2023

En LFI 2023, l'action 14 est dotée de plus de 118 M€, dont 24,6 M€ AE/CP au titre des financements nationaux du fonds social européen (FSE)+ et 93,5 M€ AE/CP de financements de l'aide alimentaire hors crédits européens.

Outre 5 M€ de crédits nationaux, 19,3 M€ de crédits déconcentrés et 9,1 M€ pour les épicerie sociale, cette dernière enveloppe comprend un nouveau « fonds pluriannuel pour une aide alimentaire durable » doté de 60 M€. Structuré en deux volets (national et local), il a vocation à promouvoir de nouveaux objectifs issus des travaux de la convention citoyenne pour le climat et de la loi Egalim, en particulier :

- l'amélioration de la qualité environnementale et nutritionnelle ainsi que la diversité des aliments distribués, en ciblant des achats de fruits et légumes et de produits sous label de qualité ;
- le développement de réseaux locaux de solidarité alimentaire *producteurs-associations-collectivités*, en circuits courts ou sous label de qualité.

H - Deux nouvelles actions destinées à porter différentes allocations sociales

Une nouvelle action 21, dotée de 34 M€, a d'abord été créée en LFI pour porter plusieurs allocations sociales relevant de l'État. Les crédits ont été ouverts sur cette nouvelle action, suite à un transfert en base du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* vers le programme 304. Elle finance notamment des prestations d'aide sociale à destination des personnes sans domicile fixe âgées ou en situation de handicap,

compétence résiduelle de l'État dérogatoire à la compétence d'aide sociale décentralisée des départements.

L'État assure également la gestion et le financement d'autres allocations individuelles relevant de l'aide sociale, dont l'allocation différentielle pour personne handicapée (en extinction depuis la mise en place de l'AAH) et l'allocation simple d'aide à domicile pour les personnes âgées ne remplissant pas les conditions d'accès à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette action a représenté un montant total de 34,6 M€ en 2022.

D'autre part, une nouvelle action 22 a été créée par la LFR du 16 août 2022 dans le cadre des mesures visant à répondre à l'inflation, sous forme de deux allocations exceptionnelles de solidarité non pérennes. 1 030 M€ ont d'abord été ouverts pour financer une aide exceptionnelle de solidarité à destination des foyers bénéficiaires de minima sociaux et des aides personnelles au logement. D'une valeur de 100 € par foyer, majorée de 50 € par enfant à charge, elle a donné lieu à un versement en septembre. La seconde allocation était destinée aux foyers n'ayant pas bénéficié de l'aide précédente, mais dont un membre au moins était bénéficiaires de la prime d'activité : d'un montant de 28 € par ménage éligible et de 14 € par enfant à charge, elle a été dotée de 100 M€ et versée en novembre. Le montant total des dépenses de ces deux aides exceptionnelles de solidarité s'est élevé à 1 130 M€ en 2022.

II - Le programme n°157 – Handicap et dépendance

Le programme 157 porte les crédits de la politique en faveur des personnes en situation de handicap et des personnes âgées en perte d'autonomie.

Les dépenses du programme connaissent une hausse ininterrompue depuis plusieurs années. L'enveloppe du programme 157 s'élève ainsi à 13,23 Md€ en AE/CP en LFI 2022, en augmentation de 574 M€ par rapport à 2021 (12,66 Md€). La réserve de précaution est de 66,19 M€ en AE/CP, soit 0,5 % des crédits. Cette progression structurelle se poursuivra en 2023 avec 14,08 Md€ programmés au PLF.

Le programme est constitué de deux actions³² dont la première regroupe la quasi-totalité des crédits (99,7 %). L'action 1 porte en effet l'allocation aux adultes handicapés (AAH), qui représente elle-même 89 % des crédits disponibles du programme et constitue le principal point d'attention.

Sera ensuite présentée la hausse des moyens alloués à l'emploi accompagné, notamment grâce aux crédits du plan de relance, via « l'aide au poste » versée par l'État aux établissements et services d'aide par le travail (ESAT) au titre de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

³² Action 12 Allocation et aides en faveur des personnes handicapées et Action 13 Pilotage du programme et animation des politiques inclusives.

A - Une augmentation structurelle des dépenses d'AAH

1 - Des dépenses dynamiques du fait notamment de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et des revalorisations récentes

L'allocation aux adultes handicapés (AAH) est une aide financière visant à assurer un minimum de ressources aux personnes reconnues handicapées par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Afin de bénéficier de l'AAH³³, la personne handicapée doit être atteinte :

- soit d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (AAH-1)³⁴ ;
- soit d'un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et présenter une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (AAH-2).

Le nombre de bénéficiaires a fortement augmenté, passant de 0,99 million en 2012 à 1,25 million en 2022. Alors que le nombre de bénéficiaires de l'AAH-1 est relativement stable (passant de 642 300 en 2018 à 636 300 en 2021), celui de l'AAH-2 connaît une progression forte (551 700 bénéficiaires en 2018 pour atteindre 615 400 en 2021).

Dès lors, et même si le rythme ralentit, la progression de la dépense consacrée à l'AAH a été forte, passant d'une enveloppe en LFI 2010 de 6,23 Md€ à 11,78 Md€ en LFI 2022, soit une hausse de 70 % sur la période et de 25 % entre 2017 et 2022.

Plusieurs raisons peuvent expliquer cette augmentation structurelle : la forte visibilité de cette prestation et des réformes favorables aux bénéficiaires, le faible taux de sortie du dispositif ainsi que l'extension du champ et de la reconnaissance du handicap ces dernières années.

Le Président de la République a par ailleurs souhaité faire de l'amélioration et de l'accompagnement des personnes en situation de handicap un axe fort du quinquennat³⁵, qui s'est traduit notamment par une revalorisation du montant à taux plein de l'AAH en deux temps : de 820 €, son montant maximum a été porté à 860 € au 1^{er} novembre 2018, puis à 900 € à compter du 1^{er} novembre 2019.

Compte tenu de son indexation sur l'évolution des prix, la loi de finances rectificative (LFR) du 16 août 2022³⁶ a ouvert des crédits supplémentaires à hauteur de 192,4 M€ afin de financer la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de l'AAH à hauteur de 4 % au même titre que les autres prestations sociales. Cette

³³ Il est rappelé que l'AAH est cumulable avec d'autres ressources et prend alors un caractère différentiel dans ses modalités de calcul.

³⁴ Seules les personnes justifiant d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (AAH-1) peuvent cumuler cette allocation avec une pension de retraite.

³⁵ 5^{ème} conférence nationale du handicap (CHN) *Tous concernés, tous mobilisés* le 11 février 2020 ; 5^{ème} comité interministériel du handicap (CIH) le 5 juillet 2021.

³⁶ Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative.

revalorisation porte le montant forfaitaire de l'AAH à 956,7 € par mois, soit une augmentation de 37 €.

2 - Des mesures d'économies insuffisantes pour compenser l'effort budgétaire

L'État a pris ces dernières années des initiatives afin de tenter de maîtriser l'évolution des dépenses. 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 cette prestation (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 qui a abouti en 2022 au déploiement d'un SI-harmonisé dans les MDPH³⁷.

Ces mesures n'ont toutefois pas permis une maîtrise satisfaisante du dispositif. La croissance de la dépense d'AAH au cours des dix dernières années est avant tout tirée par celle de l'AAH-2. Cette dernière est une source d'incertitude 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.

En outre, les modalités d'attribution de l'AAH posent des problèmes d'équité territoriale et d'égal accès aux droits, l'une des difficultés résidant dans l'appréciation différenciée de la notion de restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) dans les décisions des CDAPH. Cette situation appelle notamment une réflexion sur la place des différents acteurs dans le dispositif : l'attribution de la prestation est décidée par les CDAPH qui suivent, en pratique, les avis des MDPH. L'État paie la prestation mais ne décide ni ne contrôle son attribution dans les faits.

Aussi, dans son rapport relatif à l'AAH publié le 25 novembre 2019³⁸, la Cour a formulé neuf recommandations visant à améliorer le pilotage de ce dispositif et son fonctionnement. La recommandation n° 7 « *mettre en place des mécanismes de contrôle de l'attribution à bon droit, en systématisant le contrôle interne au sein des MDPH et en créant une mission nationale de contrôle, compétente sur le plan médical* » a trouvé en partie une suite dans le projet, toutefois reporté, de création d'une mission nationale de contrôle et d'audit ainsi que, à la faveur de la conférence nationale du handicap réunie le 11 février 2020, dans la proposition de généraliser le contrôle interne dans les MDPH. La création d'une mission d'accompagnement et de conseil de la CNSA avait été prévue dans le cadre de la LFSS 2022, mais a

³⁷ La LFSS 2023 contient une disposition confiant à la CNSA la tâche de piloter le passage vers un SI unique, par remplacement progressif des briques actuelles du SI harmonisé.

³⁸ Rapport public thématique de la Cour des comptes relatif à l'AAH publié le 25 novembre 2019 : <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lallocation-aux-adultes-handicapes-aah>.

été censurée par le Conseil constitutionnel car la disposition n'avait pas d'effet ou un effet trop indirect sur les dépenses ou les recettes des régimes obligatoires de base ou des organismes concourant à leur financement. Néanmoins, une mission nationale d'audit est en phase de préfiguration et devrait progressivement monter en charge à compter de 2023³⁹. La mesure d'économie de 80 M€ inscrite pour 2022 en vue de concourir à l'harmonisation des pratiques d'attribution et de contrôle de l'AAH-2 par les MDPH, qui sont encore très disparates, n'a pas pu être réalisée à l'image de 2021.

Par ailleurs, deux mesures d'économie ont récemment été mises en place pour limiter la progression de la dépense :

- la première, concomitante à la revalorisation exceptionnelle, a consisté à abaisser le plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple sans enfant⁴⁰ en deux étapes, au 1^{er} novembre 2018 et au 1^{er} novembre 2019. Les économies attendues étaient estimées à 160 M€ en 2019, puis 130 M€ supplémentaires en 2020, soit 290 M€ en année pleine de 2020 à 2022. La CNAF indiquait toutefois dans une note de décembre 2019, sur la base d'une étude *ex post* réalisée fin 2019, que l'impact financier de l'abaissement du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple sans enfant était en réalité « très faible », moins de 1 % des couples étant concernés⁴¹ ;
- la deuxième est la fusion des compléments d'AAH. 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^{er} décembre 2019 pour les nouveaux bénéficiaires. Cette mesure devrait permettre à terme une économie de 5,7 M€ en année pleine⁴². Le complément de ressources devrait disparaître pour l'ensemble des bénéficiaires dans dix ans.

³⁹ L'engagement 34 de la COG entre la CNSA et l'État fait référence à la mise en place d'une mission d'appui et d'évaluation de la qualité chargée d'accompagner les départements et les MDPH dans l'attribution des droits et des prestations d'autonomie. Dès lors, cette mission a été rattachée à la CNSA qui organise actuellement une phase de préfiguration et a vocation à préciser le périmètre, la méthode, le calendrier, l'articulation avec la mission d'appui aux MDPH notamment.

⁴⁰ 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.

⁴¹ Notes PROMES 2019-126 et DANSE 2019-199 du 20 décembre 2019 *Baisse du plafond de ressources pour les couples bénéficiaires de l'AAH*, CNAF.

⁴² Note de la CNAF du 4 octobre 2021 *Actualisation des prévisions de dépenses d'AAH à l'horizon 2025*.

3 - Une budgétisation des dépenses d'AAH conforme aux dernières prévisions de la CNAF

Des travaux menés avec la CNAF qui nécessiteront d'être poursuivis à moyen terme

Suite aux recommandations de la Cour des comptes dans son rapport de novembre 2019 sur l'AAH et à la note d'exécution budgétaire 2020⁴³, un travail a été mené en 2021 entre la DGCS, la DB et la CNAF afin d'améliorer l'articulation entre les prévisions retenues et le processus de budgétisation de cette prestation.

Malgré l'engagement de temps d'échanges plus réguliers entre les différents services⁴⁴, la CNAF ne semble pas disposer des moyens humains nécessaires à la mise en place à court terme des évolutions suivantes : ajout d'un exercice de prévision ; distinction entre AAH-1 et AAH-2, car une telle évolution nécessiterait de construire et tester deux nouveaux modèles ; modification du calendrier des exercices de prévision, qui dépend de la réception d'hypothèses macroéconomiques transmises à la CNAF par la direction de la sécurité sociale. Cependant, la CNAF transmet désormais aux administrations centrales ses prévisions en amont de leur publication.

En raison de travaux de modernisation de son système d'informations décisionnel (SID), la CNAF n'a pas été en mesure d'effectuer et de transmettre l'exercice de prévision des dépenses et des bénéficiaires d'AAH réalisé traditionnellement en mai de chaque année.

Des économies budgétées en LFI qui peinent à se concrétiser

L'enveloppe inscrite en LFI pour l'AAH s'élevait à 11,783 Md€ en CP⁴⁵ début 2022, soit une augmentation de 563 M€ par rapport à la LFI 2021 (11,220 Md€). En effet, l'évolution tendancielle de l'AAH issue de la prévision CNAF de mai 2021⁴⁶ indiquait un besoin supplémentaire de 458 M€ par rapport à 2021. La réserve de précaution s'élevait à 59 M€⁴⁷, diminuant ainsi les crédits disponibles à hauteur de 11,724 Md€.

La budgétisation pour 2022 prenait également en compte une économie demandée à hauteur de 80 M€ via une refonte du guide-barème clarifiant les critères de la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) ou l'harmonisation des pratiques médicales en travaillant sur la formation et la certification des médecins habilités à remplir les certificats.

⁴³ Recommandation n° 1 de la NEB 2020 (DGCS, DB, CBCM) : *Prendre en compte les prévisions de consommation de la CNAF les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de l'AAH et améliorer l'articulation entre les prévisions de la CNAF et le processus de budgétisation.*

⁴⁴ CNAF, Direction du Budget (DB), DGCS, DG Trésor.

⁴⁵ $LFI\ 2022\ (11,783\ Md€) = LFI\ 2021\ (11,220\ Md€) + 458\ M€\ (tendanciel\ CNAF) - 80\ M€\ (économies) + 185\ M€\ (abattement\ forfaitaire\ sur\ les\ revenus\ du\ conjoint).$

⁴⁶ Note DANSE 2021-059 du 20 mai 2021 *Prévisions de dépenses de l'AAH à l'horizon 2025* : la budgétisation initiale de l'AAH qui s'établissait à 11,783 Md€ en LFI 2022, a été construite à partir de la prévision CNAF de mai 2021, majorée de 15 M€ afin de tenir compte des indus (11,678 Md€).

⁴⁷ 0,5 % des crédits disponibles.

Enfin, la LFI intégrait également le coût, à hauteur de 185 M€, de l'introduction, via l'article 43 du PLF 2022, d'un abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint, de 5 000 €, majoré de 1 300 € par enfant à charge.

Une exécution 2022 conforme aux dernières prévisions de la CNAF

L'exécution de l'AAH pour 2022 s'est élevée à 11,916 Md€, soit 133 M€ de plus par rapport à la LFI 2022 et une augmentation de 516 M€ par rapport à l'exécution 2021 (11,400 Md€). La CNAF, dans sa note en date du 12 octobre 2022⁴⁸, actualise sa prévision de dépenses pour l'AAH pour 2022 à 11,851 Md€, soit 451 M€ de plus par rapport à l'exécution 2021 (11,400 Md€). Cette croissance se décompose comme suit : la revalorisation de la prestation (+ 2,9 % par rapport à 2021, tenant compte de l'inflation et de la revalorisation exceptionnelle de juillet 2022), l'effet volume qui correspond à l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 1,7 %) et l'impact des mesures nouvelles (+ 1 % suite à l'entrée en vigueur de l'abattement forfaitaire).

Cette prévision CNAF ne tient pas compte de la décision de la Cour de cassation⁴⁹ relative au maintien du complément de ressources en cas de cumul de l'AAH et de l'ASPA⁵⁰ ainsi que de la prise en charge par l'État de 50 % des indus d'AAH non recouverts conformément aux dispositions de l'arrêté du 22 février 2013.

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022 du 16 août 2022⁵¹, une ouverture de crédit à hauteur de 192,4 M€ a été adoptée pour financer la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2022 de l'AAH à hauteur de 4 %, portant ainsi les crédits disponibles à 11,916 Md€, ce qui a permis le financement de l'exécution.

Une poursuite de la hausse des crédits en 2023

Pour 2023, la prévision de dépense relative à l'AAH s'établit à 12,532 Md€ au PLF, soit une augmentation de 749 M€ par rapport à la LFI 2022.

L'article 10 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat⁵² met en œuvre une réforme attendue de l'AAH, à savoir sa déconjugalisation dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} octobre 2023. La disposition consiste à ne plus tenir compte dans le calcul de l'allocation des revenus du conjoint du bénéficiaire de l'AAH. Le coût de cette mesure est estimé à 400 M€ par an⁵³, tandis que la possibilité pour les perdants d'avoir un maintien du mode de calcul conjugalisé serait de 160 M€, ce qui porte le coût total de la mesure à 560 M€ en année pleine (93 M€ en 2023 pour la période d'octobre à décembre). Cette mesure permettra à 160 000 ménages de voir leur allocation revalorisée de 300 € par mois en moyenne, dont 80 000 nouveaux bénéficiaires de l'AAH. La déconjugalisation de l'AAH, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} octobre 2023,

⁴⁸ Note DANSE 2022-096 du 12 octobre 2022 *Prévisions de dépenses de l'AAH à l'horizon 2026*.

⁴⁹ Cour de cassation, 2^{ème} ch. civile, 19 septembre 2019, 18-17.817 : le complément de ressources doit être versé, même en cas de départ à la retraite.

⁵⁰ L'impact de cette décision est estimé à 60 M€.

⁵¹ LFR n° 2022-1157 du 16 août 2022.

⁵² Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

⁵³ Note DANSE 2022-096 *Prévisions des dépenses d'AAH à l'horizon 2026*.

conjuguée avec une inflation toujours importante, expliquerait une progression encore dynamique des dépenses en 2023 et 2024.

B - Une hausse de l'enveloppe dédiée à l'emploi des personnes handicapées

1 - L'aide au poste – la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) : un niveau de dépenses légèrement supérieure à la programmation initiale

Le programme 157 contribue à soutenir les établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à travers l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH). Les ESAT sont des établissements médico-sociaux qui, sur décision d'orientation de la CDAPH, accueillent près de 120 000 adultes handicapés (nombre qui n'a pas évolué depuis 2013 suite à un moratoire sur les créations de places) 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 55,7 % et 110,7 % 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 des paiements (ASP).

Le montant des crédits ouverts en LFI est de 1,42 Md€ pour 2022. Cette ligne budgétaire a connu une mise en réserve à hauteur de 7 M€ (0,5 %), diminuant les crédits disponibles à 1,413 Md€.

L'exécution s'élève à 1,439 Md€ en 2022, soit une hausse de 49 M€ par rapport à 2021 (1,39 Md€) :

- 1,2 M€ ont été versés à l'ASP pour financer le projet de dématérialisation et d'automatisation des bordereaux. L'étude de cadrage du projet a été menée et finalisée en 2022 pour arriver à deux scénarios de mise en œuvre : l'un de SI totalement autonome et l'autre rattachant le nouveau SI à celui transverse de l'ASP dénommé Calypso. Le dossier est désormais en phase d'arbitrage ;
- 10 M€ étaient programmés pour l'annualisation de l'aide au poste ;
- 38 M€ relèvent du tendancier retenu dans le schéma de fin de gestion 2022.

Le dégel de la réserve de précaution du programme⁵⁴ a permis d'augmenter la ligne de 26 M€ et de porter ainsi les crédits disponibles à 1,439 Md€, c'est-à-dire à hauteur de l'exécution.

⁵⁴ Le tamponné n° 19 du 23 novembre 2022 a permis la levée de la réserve de précaution résiduelle du programme 157 à hauteur de 27,2 M€ en CP. Pour rappel, le décret n° 2022-512 du 07 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance a annulé 38,9 M€ de crédits mis en réserve.

2 - Une enveloppe consacrée à l'emploi accompagné renouvelée en 2022

Instauré par l'article 52 de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, le dispositif « d'emploi accompagné » permet à des personnes en situation de handicap de bénéficier d'un suivi médico-social et d'un appui du service public de l'emploi tout au long de leur parcours professionnel, en vue de leur permettre d'obtenir un emploi rémunéré et de s'y maintenir.

Sur le plan budgétaire, ce dispositif est financé par l'État au moyen de l'association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH) et par le fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP).

En 2022, l'enveloppe inscrite au programme 157 au titre du dispositif d'emploi accompagné s'élève à 14,9 M€, montant identique à 2021 pour une exécution de l'ensemble des crédits à fin 2022. Avec les 15 M€ prévus dans le cadre du plan de relance, qui ont été versés aux agences régionales de santé (ARS) sur deux ans (7,5 M€ en 2021 et 7,5 M€ en 2022)⁵⁵, les crédits 2022 au titre de l'emploi accompagné s'élèvent au total à 22,4 M€. Le nombre de personnes accompagnées en milieu ordinaire par ces dispositifs a fortement augmenté, passant de 1 228 travailleurs handicapés à fin 2018 à près de 7 000 au 30 juin 2022.

C - Une maquette de performance précisée

La maquette de performance a été modifiée entre 2021 et 2022 et comprend désormais trois objectifs et quatre indicateurs.

Au sein de l'objectif n° 1 « *accroître l'effectivité et la qualité des décisions prises au sein des MDPH* », un nouvel indicateur et deux sous-indicateurs ont été créés : la Cour avait notamment recommandé, dans son rapport de novembre 2019 consacré à l'AAH, de renforcer la gestion et du suivi de l'AAH en présentant de manière distincte dans les documents budgétaires (PAP et RAP) l'AAH-1 et l'AAH-2. Le PLF 2022 a ainsi complété l'indicateur consacré au renouvellement de l'AAH en distinguant l'AAH-1 et l'AAH-2. Cet indicateur permet désormais, grâce à la création de deux sous-indicateurs, de distinguer les bénéficiaires de l'AAH-1 et de l'AAH-2, conformément aux recommandations formulées par la Cour⁵⁶. La distinction entre AAH-1 et AAH-2 ne peut être réalisée sur les premières demandes, elle a donc été introduite uniquement sur l'indicateur relatif aux demandes de renouvellement.

L'objectif n° 2 « *développer l'insertion professionnelle des travailleurs handicapés-usagers des ESAT* » sera complété en 2023 par deux nouveaux sous-indicateurs mesurant la part des travailleurs handicapés en ESAT en double activité d'une part, et la part des travailleurs sortis d'ESAT bénéficiant d'une convention d'appui, d'autre part.

⁵⁵ Action 03 « Handicap » du Programme 364 « Cohésion » pour 2021 et 2022.

⁵⁶ Cette distinction n'est possible que pour les renouvellements, le SI ne pouvant pas distinguer entre les demandes d'AAH-1 et d'AAH-2 avant l'instruction des dossiers.

En ce qui concerne l'objectif n° 3 « *accompagner le retour vers l'emploi pour développer la part du revenu du travail dans les ressources des allocataires de l'AAH* », le sous-indicateur « *part des allocataires percevant une rémunération d'activité en milieu protégé* » a progressé de 8,9 % en 2020 à 9,7 % en 2021, soit un taux supérieur à la cible de 9,3 %. Le sous-indicateur « *part des allocataires percevant une rémunération d'activité en milieu ordinaire* » s'est élevé à 10,4 % en 2020 et, avec 11,6 %, atteint en 2021 la cible 2023, de 11,5 %. À noter la création d'un nouveau sous-indicateur pour mesurer le taux de bénéficiaires de l'AAH de moins de 65 ans percevant des ressources d'activité.

Enfin, l'objectif n° 4 « *lutter contre les situations de maltraitance des personnes vulnérables* » mesure le taux d'appels téléphoniques traités par le dispositif d'accueil téléphonique « 39.77 ». Après avoir atteint une réalisation de 74 % en 2019 et de 78 % en 2020 et avoir presque atteint la cible de 80 %, cet indicateur est supprimé à compter de 2023.

III - Le programme n°137 – Égalité entre les femmes et les hommes

A - Une poursuite de l'augmentation des crédits alloués

Le programme 137 porte la politique publique d'égalité entre les femmes et les hommes dans la vie professionnelle, économique, sociale et vise à lutter contre les violences faites aux femmes. Les actions portées par le programme sont conduites dans le cadre de partenariats qui engagent des acteurs locaux, nationaux et européens.

Le budget du programme 137 s'est élevé en LFI 2022 à 47,4 M€ en AE et à 50,6 M€ en CP, soit une augmentation de 22 % (+ 9,1 M€) par rapport à 2021, faisant suite à une augmentation de 37 % de la LFI 2021 par rapport à 2020 (+ 11,3 M€). Une réserve de précaution équivalente à 4 % des crédits inscrits a été appliquée, soit 1,89 M€ en AE et 2,02 M€ en CP, avant d'être levée en cours d'année⁵⁷. Après report et transfert⁵⁸, les crédits disponibles se sont élevés en 2022 à 50,8 M€ en AE et 54,5 M€ en CP.

En exécution, l'exercice 2022 se caractérise, comme en 2021, par une consommation de la quasi-totalité des crédits disponibles, avec 98,2 % des crédits en AE (49,9 M€) et 97,7 % des crédits en CP (53,2 M€ en CP).

Érigée au rang de grande cause nationale du quinquennat par le Président de la République, la politique d'égalité entre les femmes et les hommes constitue une

⁵⁷ Dégel intégral de la réserve de précaution (tamponné n° 19 du 23 novembre 2022).

⁵⁸ Report de crédits de fonds de concours 2021 (12 832 € en AE et 32 647 € en CP) ; report de crédits généraux 2021 par arrêté du 23 février 2022 (184 753 € en AE et 639 091 € en CP) ; transfert sortant de 25 750 € vers le P354 « Administration territoriale de l'État » par décret du 27 juin 2022 pour le fonctionnement courant des directions régionales aux droits des femmes et à l'égalité ultramarines ; virement de 200 000 € vers le P162 « Programme d'intervention territoriale de l'État » par décret du 27 juin 2022 au titre du contrat de convergence pour la Guyane ; versement particulièrement important de 3 443 000 € en provenance de l'Agence de Gestion et de Recouvrement des Avoirs Saisis et Confisqués (AGRASC) pour le financement des actions de prévention de la prostitution.

priorité du Gouvernement⁵⁹, expliquant la hausse continue des crédits alloués en lien avec la volonté de pérenniser les dispositifs et initiatives prises durant la période d'urgence sanitaire.

La progression du budget alloué au programme 137 se poursuivra en LFI 2023 avec des montants s'élevant à 62,1 M€ en AE et 65,3 M€ en CP, soit une augmentation de 14,7 M€ par rapport à la LFI 2022.

B - Une évolution de la maquette budgétaire

L'année 2022 est marquée par une refonte de la nomenclature budgétaire : l'action 21 *Politiques publiques – Accès aux droits* et l'action 22 *Partenariats et innovations* sont remplacées par deux nouvelles actions – l'action 24 *Accès aux droits et égalité professionnelle* et l'action 25 *Prévention et lutte contre les violences et la prostitution*. L'action 23 *Soutien du programme égalité entre les femmes et les hommes* est maintenue. Cette nouvelle présentation distingue désormais les crédits visant à prévenir et à lutter contre les violences sexistes et la prostitution de ceux permettant aux femmes d'accéder à leurs droits et à l'égalité professionnelle.

La nouvelle action 24 *Accès aux droits et égalité professionnelle* dispose d'une enveloppe de 20,5 M€ en CP après gel de la réserve de précaution. Elle vise à soutenir les initiatives contribuant à développer une culture de l'égalité et à proposer un accompagnement professionnel pour les femmes les plus éloignées de l'emploi par les CIDFF (légère augmentation de la subvention allouée à 6 M€ contre 5,8 M€ en CP en 2021) ainsi que les bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) avec 2,4 M€ en 2022 contre 1,8 M€ en CP en 2021. À noter également l'augmentation de 0,7 M€ en CP de l'enveloppe des espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS, ex-EICCF) avec 3,9 M€.

L'action 25 *Prévention et lutte contre les violences et la prostitution* dispose quant à elle de 27,2 M€ en CP après gel de la réserve de précaution. Elle contribue à la prévention des violences sexistes et sexuelles, ainsi qu'à la prise en charge des femmes qui en sont victimes. Conformément aux orientations issues du Grenelle contre les violences conjugales, les mesures développées portent prioritairement sur les violences au sein du couple, en incluant une offre d'intervention en direction des auteurs de violences conjugales pour contribuer à une meilleure prévention et protection des victimes.

Après l'ouverture de 12 nouveaux centres de prise en charge psychologique et sociale des auteurs de violences conjugales (CPCA) en 2021, qui était venue compléter les 18 centres déjà créés en 2020, la montée en charge se poursuit avec une enveloppe de 6,2 M€ en CP, en augmentation de 2 M€ par rapport à 2021. Les 30 CPCA proposent aux auteurs de violences un accompagnement

⁵⁹ Cette priorité s'est notamment concrétisée par la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 relative à la lutte contre les violences sexistes et sexuelles ou par les mesures adoptées lors du Grenelle contre les violences conjugales dont découlent les lois du 29 décembre 2019 et du 31 juillet 2020 renforçant la prévention mais également la répression à l'encontre des actes de violences au sein du couple.

psychothérapeutique, médical et socioprofessionnel et assurent la gestion d'un dispositif de recherche de places d'hébergement permettant aux victimes de rester à leur domicile.

La plateforme d'écoute téléphonique 39.19 pour les femmes victimes de violences a bénéficié d'une enveloppe de 3,2 M€ en CP (0,6 M€ supplémentaire par rapport à 2021) suite au déploiement 24h/24 et 7j/7⁶⁰ en année pleine. Dans ce cadre, une convention pluriannuelle d'objectifs 2021-2023 a été passée avec l'association à l'initiative de la plateforme téléphonique, la Fédération nationale solidarité femmes (FNSF), ainsi qu'avec l'association *En avant toutes !* (EAVT) pour le *tchat*.

Le soutien financier aux associations informant les femmes sur leurs droits ainsi qu'aux lieux les accueillant et les accompagnant a également été amplifié : augmentation globale de 1,6 M€ en CP par rapport à 2021 pour les dispositifs accueillant les victimes de violence (enveloppe de 3,2 M€ pour les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) et de 5,2 M€ pour les accueils de jour).

En matière de lutte contre la prostitution, l'enveloppe dédiée à l'allocation financière d'insertion sociale et professionnelle (AFIS), qui s'apparente à une dépense de guichet, a augmenté de 25 % (1,48 M€) par rapport à 2021 (1,14 M€ en CP). Face à la forte inflation constatée en 2022, l'AFIS a été revalorisée de 4 %⁶¹, son montant passant de 330 € à 343 € pour une personne seule. Le déploiement progressif de ce dispositif de parcours de sortie de la prostitution depuis sa création en 2016 explique la lente montée en charge de l'AFIS. Cette hausse s'explique par le nombre croissant de bénéficiaires de l'AFIS⁶². De plus, le soutien financier aux associations chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution a été augmenté de 0,8 M€ pour atteindre 2,8 M€ en 2022.

C - Des indicateurs de performance en cours de redéfinition pour renforcer leur pertinence en 2023

La maquette de performance est restée la même entre 2021 et 2022 mais sera modifiée à compter de 2023 pour la simplifier et la rendre plus pertinente. Elle se compose de trois objectifs regroupant quatre indicateurs.

S'agissant de l'objectif n° 1 *améliorer la qualité de service en matière d'aide aux personnes victimes de violence*, l'indicateur n° 1.1 *taux d'appels traités par la permanence téléphonique nationale de référence (39.19)* a progressé entre 2018 (79,7 %) et 2019 (84,1 %). Or, le trafic d'appels de la plateforme téléphonique a quasiment doublé lors du premier semestre 2020, comparé à celui de 2019, soit plus de 64 000 appels supplémentaires sur cette période, ce qui explique la chute de réalisation en 2020 à 60,3 % qui s'est légèrement améliorée en 2021 avec un taux

⁶⁰ Pour rappel, le 39.19 est disponible 24h/24 et 7j/7 depuis le 30 août 2021.

⁶¹ Décret n° 2022-1340 du 19 octobre 2022 portant revalorisation exceptionnelle de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle.

⁶² 108 bénéficiaires ont été comptabilisés fin 2018, 246 fin 2019, 312 fin 2020, 456 en 2021, en augmentation en 2022 (chiffre exact connu au cours du premier trimestre 2022). L'AFIS s'élève à 330 € par mois, majorés de 102 € par enfant à charge supplémentaire.

de 61,9 %. Cet objectif de qualité de service a été revu à la hausse pour 2022, à hauteur de 85 %, qui nécessitera également de prendre en compte l'évolution du fonctionnement de la plateforme 7j/7 et 24h/24.

L'indicateur 1.2 *accompagnement offert par les centres d'information sur les droits des femmes et des familles (CIDFF)*, composé jusqu'en 2022 d'un seul sous-indicateur, sera à compter de 2023 découpé en trois nouveaux sous-indicateurs⁶³ qui permettront d'avoir une vision plus fine des activités réalisées par les CIDFF.

Concernant l'objectif n° 2 *mesurer l'effet de levier de crédits du programme 137 sur le financement des actions en faveur de l'égalité professionnelle*, l'indicateur rattaché n° 2.1 mesure la part des crédits du programme 137 consacrés au co-financement du FSE. Le taux passe de 10 % en 2019 et 2020 à 12 % en 2021 tout en étant encore loin de la cible de 20 %.

Enfin, l'objectif n° 3 *mesurer l'impact de la culture de l'égalité* et l'indicateur associé seront supprimés à compter de 2023 et remplacés par un nouvel objectif *aider à la sortie de la prostitution et lutter contre son développement*. L'indicateur permettra de suivre le nombre de parcours de sortie de prostitution.

IV - Le programme n°371– financement de l'indemnité inflation

La LFR du 1^{er} décembre 2021 a créé une *indemnité inflation* sous la forme d'une aide exceptionnelle de 100 €, exonérée de cotisations et contributions sociales et d'impôt sur le revenu, et exclue des ressources servant au calcul des prestations sociales. Destinée à 38 millions de personnes résidant en France et percevant un revenu d'activité, une pension de retraite ou des prestations sociales ne dépassant pas un montant de 2 000 € par mois, elle a été versée entre les mois de décembre 2021 et février 2022 par les organismes les plus naturellement en lien avec les bénéficiaires (employeurs pour les salariés, caisses de retraites pour les retraités, Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, CNAF pour les bénéficiaires du RSA ou de l'AAH, etc.).

Le programme 371 a pour objet d'assurer la compensation du coût de l'aide aux organismes de sécurité sociale supportant son versement. L'ACOSS (au titre des travailleurs indépendants et via le dispositif d'aide au paiement pour compenser les employeurs publics et privés du versement de l'aide), la CNAF (versement aux bénéficiaires des prestations sociales), les caisses de retraites (versement aux retraités) et la MSA (versement pour les actifs et pensionnés dans le champ agricole) sont les principaux organismes sociaux concernés par cette intermédiation.

Dans ce cadre, le 20 décembre 2021, l'État a procédé au versement de 3 Md € (sur les 3,2 Md€ du programme) à l'ACOSS, au titre de la compensation des charges résultant de la mise en œuvre de l'indemnité, principalement effectuée

⁶³ Nombre de personnes informées individuellement ; nombre d'entretiens réalisés ; nombre de demandes formulées par le public.

entre février et mars 2022. Les 200 M€ de crédits non consommés en 2021 ont été reportés sur l'exercice 2022 pour couvrir les besoins éventuels complémentaires de compensation. In fine :

- 190 M€ ont été versés à l'ACOSS le 20 mai 2022 pour compenser les montants versés à fin février par l'ACOSS ou en attente de facturation, qui dépassaient 3 Md€ ;
- 10 M€ ont été mis à disposition de la DGFIP en février afin d'opérer les versements aux travailleurs transfrontaliers⁶⁴.

Un besoin de compensation supplémentaire de 230 M€, correspondant à un nombre de bénéficiaire plus important que prévu (+ 6 %) a fait l'objet d'une ouverture de crédits en LFR, versés à l'ACOSS qui a compensé les dépenses mises en œuvre par les organismes de sécurité sociale après la transmission de justificatifs des montants versés ou minorés⁶⁵.

V - L'articulation des crédits de la mission avec ceux du programme 364 – Cohésion, dans le cadre du plan de relance

La Mission *Plan de Relance* relève de la responsabilité de la direction du budget et comprend trois programmes. Parmi ceux-ci, le programme 364 « Cohésion » porte en crédits délégués deux actions en lien avec la mission **Solidarité**. D'une part, des crédits de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté (31,7 M€ de CP et 0,43 M€ d'AE en 2022). D'autre part, des crédits destinés à financer deux appels à manifestation d'intérêt, portant respectivement sur la lutte contre la grande précarité (1,2 M€ en CP) et sur l'aide alimentaire (0,9 M€ en CP en 2022).

Le suivi de ces crédits fait l'objet d'une note d'exécution budgétaire spécifiquement consacrée au plan de relance.

⁶⁴ Conformément à l'article 10 du décret n° 2021-1623 relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle prévue à l'article 13 de la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

⁶⁵ Conformément au décret n° 2022-80 du 28 janvier 2022 relatif à la compensation du versement de l'aide exceptionnelle prévue à l'article 13 de la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Chapitre III

Moyens consacrés par l'État à la politique de solidarité, d'insertion et d'égalité professionnelle

I - Les dépenses fiscales

Selon le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2023, le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission s'est élevé à 11 157 M€ en 2021⁶⁶, en baisse de 114 M€ par rapport au montant prévisionnel du PLF 2022. Il s'élèverait à 11 502 M€ en 2022, soit une révision à la hausse de 231 M€ par rapport aux prévisions du PLF 2022.

Pour 2021, l'écart est principalement lié à deux facteurs. D'une part, des changements de méthode fiabilisant le coût de certaines dépenses⁶⁷, expliquant un écart de - 40 M€ à la prévision initiale. D'autre part, des évolutions des effectifs bénéficiaires et des évolutions d'assiette non anticipées, avec des montants en exécution inférieurs à la prévision pour certaines dépenses fiscales⁶⁸, seulement en partie compensés par des montants constatés supérieurs à la prévision pour d'autres⁶⁹, générant globalement un écart de - 74 M€ au prévisionnel.

Aucune dépense fiscale rattachée à la mission n'a été créée en 2022. La mesure n° 070101 relative à l'exonération de taxe d'habitation en faveur des personnes âgées, handicapées ou de condition modeste, qui était rattachée au programme 157, a disparu dans le tome II des voies et moyens annexé au PLF en raison de sa fin d'incidence budgétaire en 2020. Cela porte le nombre total de

⁶⁶ Ce montant est celui du tome 2 « Voies et moyens » du PLF 2023, qui actualise l'estimation portée pour 2021 en annexe du PLF 2022 (11 271 M€). Les chiffres définitifs pour 2022 ne seront connus que dans le courant du second semestre 2023, sur la base notamment des remontées fiscales liées à l'impôt sur le revenu.

⁶⁷ Dépenses n° 120206 relatives à l'exonération de la prestation de compensation du handicap et n° 160207 relatives à l'exonération des sommes perçues à titre de dédommagement par les aidants familiaux dans le cadre de la prestation de compensation handicap.

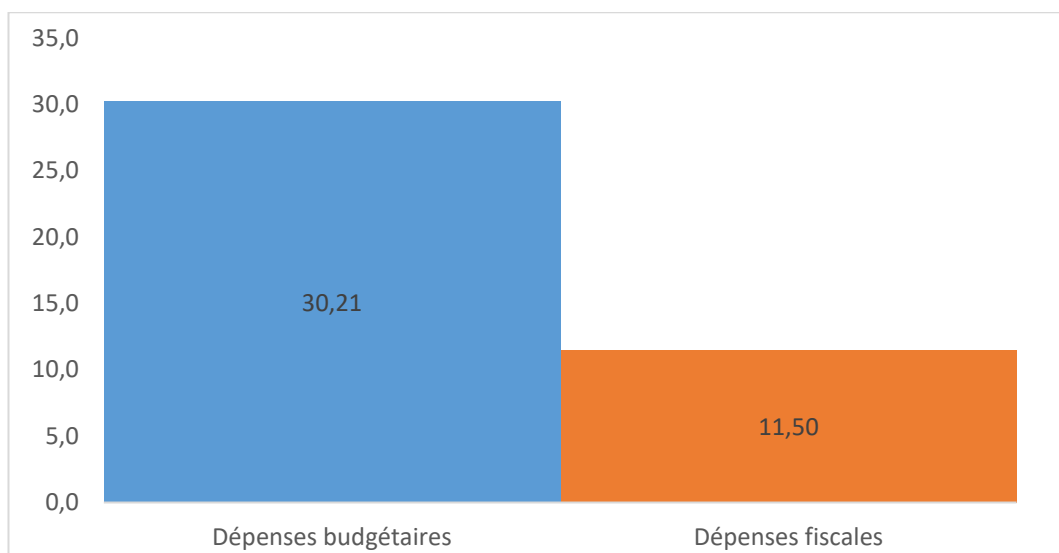
⁶⁸ Notamment la dépense n° 120202 relative à l'exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés.

⁶⁹ Notamment la dépense n° 120401 relative à l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites.

dépenses fiscales rattachées à la mission à 29. Elles demeurent un enjeu important pour la mission à un double titre :

- par rapport aux crédits budgétaires exécutés (30,21 Md€), dont les dépenses fiscales représentent 38 % en 2022. Ce ratio, stable par rapport à 2021, est toutefois orienté à la baisse au cours des dernières années (47 % en 2020, 52 % en 2019 et 72 % en 2018) ;
- par rapport au coût global des dépenses fiscales prévu en 2022 (94 230 M€) : celles de la mission représentent 12,2 % de ce total, contre 12,3 % en 2021 et 15,3 % en 2020. Selon le PLF 2023, sur les 34 missions du budget général, la mission *Solidarité* se situe sur ce plan au troisième rang, derrière les missions *Économie* (18 464 M€) et *Cohésion des territoires* (15 787 M€).

Graphique n° 8 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



A - Une dépense fiscale concentrée sur quelques dispositifs

Les dépenses fiscales de la mission concernent les programmes 157 (19 dépenses, 6 228 M€ en 2022) et 304 (10 dépenses, 5 274 M€), et sont concentrées sur un nombre restreint de dispositifs. Sept dépenses d'un montant unitaire supérieur à 400 M€ (dont 5 sur le programme 304 et 2 sur le programme 157) sont estimées à 9 850 M€, soit 86 % des dépenses fiscales de la mission. Les trois premières en montant représentent les deux tiers des dépenses fiscales de la mission en 2022 (65 %) :

- n° 120401 (programme 157), abattement de 10 % sur les montants des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites pour le calcul de l'impôt sur le revenu : 4 420 M€. La hausse de 81 M€ (+ 2 %) entre le coût 2021 exécuté et le coût 2022 (prévu par le PLF 2023) s'explique par une augmentation des effectifs de retraités et des montants des pensions et retraites déclarés ;
- n° 120202 (programme 304), Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés : 1 820 M€ (stable par rapport à 2021) ;

- n° 110203 (programme 304), crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans : 1 264 M€. La hausse de 146 M€ (+ 13 %) entre le coût 2021 exécuté et le coût 2022 estimé (prévision PLF 2023) reflète le rebond du recours à la garde des enfants après la crise sanitaire, avec une hausse tant en nombre de foyers bénéficiaires, qu'en montant de dépenses déclarées.

B - Des dépenses fiscales dont l'efficacité n'est pas établie

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. Cette information n'est cependant disponible que pour 19 dépenses fiscales sur 29 dans le PAP 2023.

Comme relevé lors des précédents exercices, l'absence de cette information concernant la deuxième dépense la plus lourde de la mission (n° 120 202, relative à l'exonération d'impôt sur le revenu d'un certain nombre de prestations), est particulièrement problématique. Selon la DLF, le nombre de bénéficiaires n'est pas connu du fait de l'absence d'obligation déclarative. L'estimation proposée (1 820 M€ pour 2022) est ainsi un simple *ordre de grandeur*, établi à partir de données agrégées de la CNAF qui ne présentent pas la même fiabilité que des déclarations fiscales individuelles.

Quatre dépenses⁷⁰ ne font pas l'objet d'une estimation pour l'année 2022 dans le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2023, soit qu'elles soient trop récentes pour disposer d'une référence *historique*⁷¹, soit que leur évolution erratique d'un exercice à l'autre limite l'intérêt d'un chiffrage prévisionnel⁷².

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, parfois beaucoup plus larges que les objectifs affectés aux programmes, voire sans rapport avec ceux-ci. Ils se limitent généralement à désigner une catégorie de bénéficiaires : *aider les personnes âgées et modestes, les personnes handicapées*, etc.

Cette situation perdure pour le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, auquel demeurent rattachées des dépenses fiscales relevant plutôt de

⁷⁰ Dépenses n° 150121, 730227, 970102 et 050202.

⁷¹ Cas de la dépense fiscale n° 970102 relative à l'exonération du malus CO2 pour les véhicules accessibles en fauteuil roulant et pour les véhicules acquis par les personnes titulaires d'une carte d'invalidité, créée par la loi de finances pour 2020.

⁷² Cas de la dépense fiscale n° 050202 relative à la déductibilité de la taxe foncière sur les propriétés bâties versée aux collectivités territoriales des dépenses engagées par les organismes d'habitations à loyer modéré pour l'accessibilité et l'adaptation des logements aux personnes en situation de handicap.

la politique de la famille. Ainsi, par exemple, de 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 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.

Ce manque de cohérence entre les objectifs de la mission et ceux des dépenses fiscales qui y sont rattachées reflète la faible articulation entre les dépenses budgétaires et fiscales et nuit à l'appréciation de leur complémentarité avec les dépenses budgétaires.

3 - Une inefficacité constatée pour près de la moitié des dépenses fiscales il y a dix ans, sans suite donnée à ce constat.

Dans le cadre de ses travaux conduits en 2011, le comité d'évaluation des dépenses fiscales avait attribué un score nul à sept des dépenses fiscales de la mission, estimant qu'elles ne remplissaient pas leurs objectifs. Si l'une des dépenses a été supprimée depuis, les six autres concernées par cette évaluation représentaient une dépense de 6 620 M€ exécutée en 2021. Selon l'estimation du PLF 2023, leur montant s'élèverait à 6 712 M€ en 2022, soit 58 % 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 l'exception de la dépense n° 120202 (*Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés*) rattachée au programme 304 :

- abattement de 10 % sur le montant des pensions et des retraites (n°120401) : 4 420 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^{er} janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant (n° 120202) : 1 820 M€ ;
- réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (n° 110213) : 272 M€ ;
- exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie – APA (n° 120205) : 115 M€ ;
- exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées – PCH (n° 120206) : 70 M€ ;
- exonération des plus-values de cession réalisées par des titulaires de pensions de vieillesse ou de la carte « mobilité inclusion » portant la mention « invalidité », sous conditions de revenus et de patrimoine (n° 150117) : 15 M€.

C - Un pilotage interministériel qui reste défaillant

1 - L'absence persistante de stratégie d'évaluation des principales dépenses fiscales

La conférence fiscale proposée aux responsables de programme de la mission n'a, de nouveau, pas eu lieu, et aucune revue de dépense n'est donc intervenue en 2022. Aucune dépense fiscale rattachée à la mission n'a fait l'objet d'une nouvelle évaluation en 2022.

On rappelle que plusieurs dépenses fiscales ont néanmoins fait l'objet de démarches évaluatives récentes, dans des cadres variés :

- une mission conjointe de l'IGF et l'IGAS a porté en 2021 sur les *dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale*. Elle a notamment permis une évaluation de la dépense n° 110102 relative à la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables vivant seuls et ayant eu à titre exclusif, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans, et de la dépense n° 110110 relative à la demi part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés ;
- en juillet 2021, à la suite de la mission conjointe de l'IGF et de l'IGAS, un rapport d'évaluation du crédit d'impôt famille (dépense n° 210308) a été remis au Parlement.⁷³ La mission constatait que si le CIF avait effectivement atteint certains de ses objectifs (dynamisation des créations de places dans le secteur des crèches privées, appropriation croissante des enjeux de conciliation de la vie famille et professionnelle par les entreprises), il présentait plusieurs limites en matière de complexité du dispositif, de hausse des coûts, de défaut de pilotage et d'amplification des inégalités d'accès des usagers aux places en crèches ;
- le Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge (HCFEA) a conduit en mars 2021 un bilan intitulé « *L'évolution des dépenses sociales et fiscales consacrées aux enfants à charge au titre de la politique familiale* », qui recense les dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants au cours des vingt dernières années. Le dispositif du crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de six ans (dépense n° 110203) et celui du crédit d'impôt famille (dépense n° 210308) ont été retenues dans le champ d'évaluation. Le HCFEA conclut que, prises dans leur ensemble, les réformes des dépenses socio-fiscales consacrées aux enfants intervenues entre 2008 et 2018 ont conduit à une redistribution des dépenses entre configurations familiales : les familles les plus aisées ont perdu les avantages fiscaux suite aux réformes tandis que les familles les plus modestes ont en moyenne bénéficié des réformes ;
- en 2020, la députée Stella Dupont a produit un rapport spécial sur la mission *Solidarité, Insertion et Égalité des chances* dans le cadre duquel ont été examinés les trois dispositifs les plus coûteux de la mission : l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites (mesure n° 120401), l'exonération

⁷³ Revue des dépenses socio-fiscales en faveur de la politique familiale (IGF-IGAS – juillet 2021).

des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés (mesure n° 120202) et le crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants (mesure n° 110203). La députée recommandait de minorer le plafond de l'abattement de 10 % sur le montant des pensions et retraites (mesure n° 120401) et de minorer le plafond du crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants (mesure n° 110203) en prenant en compte la composition familiale du foyer ;

- enfin, l'IGF a procédé en août 2019⁷⁴ à l'évaluation des méthodes de chiffrage des 50 premières dépenses fiscales en montant, dont 7 sont rattachées à la mission *Solidarité*⁷⁵.

D'autre part, la mesure n° 120401 relative à l'abattement de 10 % sur les pensions et retraites a fait l'objet d'une évaluation parlementaire en 2020⁷⁶. Son coût est estimé à 4 420 M€ en 2022, ce qui en fait la quatrième dépense fiscale la plus importante du budget de l'État. Le rapport concluait à la concentration du coût de cette dépense fiscale sur les foyers fiscaux les plus aisés⁷⁷ et recommandait, à ce titre, d'améliorer le ciblage du dispositif en abaissant le plafond de l'abattement. Il parvient aux mêmes conclusions s'agissant du crédit d'impôt pour frais de garde de jeunes enfants (dépense n° 110203) dont le coût est estimé à 1 264 M€ en 2022.

En revanche, parmi les dépenses fiscales de la mission dépassant 100 M€, sept n'ont fait l'objet d'aucune évaluation au cours des six dernières années⁷⁸, alors que leur montant cumulé en 2022 se monte à 1 394 M€. À cet égard, il est encore une fois regrettable que l'absence de conférence fiscale n'ait pas permis aux administrations concernées d'étudier les recommandations antérieures et de progresser vers une stratégie d'évaluation partagée.

2 - Une absence de conférence fiscale en 2021 et de stratégie partagée entre administrations.

La Cour avait recommandé dès 2017 d'analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État. Cinq ans plus tard, les tentatives initiées par la DGCS en lien avec la DLF et la direction du budget n'ont permis d'enregistrer aucun véritable progrès.

Après avoir relevé la portée très limitée de la conférence fiscale intervenue en 2020, la Cour constate ainsi qu'aucune conférence ne s'est tenue au cours des deux derniers exercices. L'importance de l'enjeu financier pour la mission justifie pleinement une relance de ces travaux, qui gagnerait à s'inscrire dans une démarche globale d'évaluation des dépenses fiscales du budget de l'État.

⁷⁴ *Audit des méthodes de chiffrage des dépenses fiscales*, IGF, août 2019.

⁷⁵ Dépenses n° 120401, 120202, 110203, 110110, 110102, 110104⁷⁵, et 100201.

⁷⁶ Rapport n° 3011 de la commission des finances de l'Assemblée Nationale – annexe 41 *Solidarité, insertion, égalité des chances* – rapporteure spéciale : Mme Stella Dupont.

⁷⁷ Selon cette évaluation, 61,5 % du coût de cette dépense fiscale était concentré sur les ménages situés dans les trois déciles de revenu supérieurs. Le montant de la dépense fiscale associée à ces foyers fiscaux s'élevait, sur la période de référence (déclarations d'impôt sur les revenus de 2017), à 1 656 M€.

⁷⁸ Dépenses n° 120501, 110213, 110109, 050202, 120205, 110107, 520201.

La faible cohérence du rattachement de certaines dépenses fiscales et l'absence de véritable démarche d'évaluation traduisent le fait que les mesures fiscales ne donnent lieu à aucun pilotage stratégique à l'échelle de la mission, en dépit de leur importance financière. Ce constat conforte les observations formulées par la Cour en 2020 à l'échelle des dépenses fiscales dans leur ensemble⁷⁹.

La faiblesse des résultats obtenus confirme, d'autre part, l'absence de stratégie partagée au sein des directions concernées par l'enjeu d'évaluation des dépenses fiscales. Le responsable des programmes et les directions budgétaire et fiscale se renvoient en effet la responsabilité du pilotage de ce sujet. L'absence persistante d'évaluation des trois plus importantes dépenses fiscales illustre en particulier la difficulté à conduire ce travail interministériel.

La DLF indique être favorable au partage de données entre administrations concernées, et confirme qu'elle partage avec la DGCS celles qui sont disponibles, en liaison avec la direction du budget. Mais elle considère que le responsable de programme, disposant de toutes les données liées au champ de la politique publique concernée, est seul en mesure d'apprécier si les dispositifs atteignent les objectifs fixés.

La direction du budget estimait en 2020 que la conférence organisée avait amélioré la compréhension générale des dispositifs, et se montrait alors favorable à une évaluation approfondie des dépenses fiscales et budgétaires des politiques financées par la mission, notamment les minima sociaux et en particulier dans le domaine du handicap.

La DGCS fait valoir qu'elle n'a aucune prérogative en matière de rattachement des dépenses fiscales aux programmes dont elle est responsable. Elle souligne qu'elle ne maîtrise pas les sous-jacents juridiques des dispositifs et ne dispose que d'informations très parcellaires sur les données chiffrées.

Les différentes directions soulignent enfin qu'aucune commande politique ne les incite à intégrer ce chantier, potentiellement sensible, parmi leurs priorités⁸⁰. Compte tenu de l'importance budgétaire de cet enjeu, ces éléments de réponse attestent d'un véritable angle mort du point de vue de l'objectif de qualité de la dépense publique.

⁷⁹ Extrait de la NEB 2020 consacrée aux dépenses fiscales : « *Les dépenses fiscales souffrent d'un défaut de pilotage et d'appropriation. Par ailleurs, comme pour 2018, la Cour relève un défaut d'évaluation et l'insuffisante articulation des dispositifs avec les objectifs des politiques publiques auxquelles ils sont rattachés, même si elle note que des travaux d'évaluation confiés à l'inspection générale des finances permettent d'envisager pour l'avenir une meilleure prise en compte de ces impératifs. À ce jour, les critères permettant de s'assurer de leur efficience ne sont donc pas réunis.* »

⁸⁰ Extrait de la réponse de la DGCS au questionnaire de la Cour : « *Par manque de moyens humains et techniques, aucune action n'a été menée pour répondre à la recommandation n° 2 de la Cour. D'autant plus que la mise en œuvre d'un travail aussi important ne répondait à aucune commande ou volonté politique de modifier la fiscalité applicable aux pensions de retraites, à l'imposition des prestations familiales et de l'AAH ou des frais de garde des enfants dans un contexte de mise en œuvre politique de la déconjugalisation de l'AAH et de la gestion de l'inflation et de son impact sur le pouvoir d'achat.* »

II - Les opérateurs (ARS et AFA)

Dix-neuf opérateurs sont rattachés à la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* :

- dix-huit agences régionales de santé (ARS), dont les ressources proviennent de la subvention pour charges de service public (inscrite au programme 124), de l'assurance-maladie et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)⁸¹ ;
- et 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.

A - Les agences régionales de santé (ARS) : un renforcement continu des moyens pour faire face à la crise sanitaire et au renforcement des missions d'inspection des EHPAD

Pour le financement de leurs dépenses de personnel et de fonctionnement, les ARS perçoivent une subvention de l'État pour charges de service public (SCSP) qui, combinée à celle de l'assurance-maladie (183,1 M€ en 2022)⁸², couvre les emplois, la masse salariale et le fonctionnement courant de ces opérateurs. Cette subvention est inscrite à l'action 17 *Financement des ARS* du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*.

1 - Une subvention pour charge de service public (SCSP) quasi-identique à 2021

Quasi-identique à son montant de 2021 (594,2 M€ en AE/CP)⁸³, la subvention pour charge de service public s'élève à 593,1 M€ en AE/CP en LFI 2022 et représente 41,2 % des dépenses du programme.

Tableau n° 10 : subvention pour charges de service public aux ARS

En M€	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
LFI	604,3	594,8	590	562,1	594,2	593,1	615,3
Exécution	552,9	584,1	567	574,9	592,7	582,8	

Source : Cour des comptes

⁸¹ Les ARS disposent chacune de deux budgets : un budget principal qui vise à couvrir le fonctionnement courant de l'agence (dépenses de personnel, de fonctionnement et d'investissement) et un budget annexe qui vise à couvrir le fonds d'intervention régional (FIR) et le plan d'aide à l'investissement (PAI) piloté par la CNSA et qui permet de financer des projets d'investissement dans les établissements médico-sociaux pour personnes âgées et handicapées.

⁸² Selon une clé de répartition du budget principal des ARS : 80 % de subvention pour charge de service public et 20 % des crédits venant de l'assurance maladie.

⁸³ On rappellera la hausse de 32 M€ (+ 5,7 %) entre 2020 (562,1 M€) et 2021.

Après retrait de la réserve de précaution (5,3 M€) et des mouvements certains (9,2 M€ transférés à la direction du numérique des ministères sociaux pour le financement annuel des systèmes d'information mutualisés des ARS), les besoins supplémentaires de 2,9 M€ des emplois destinés à l'inspection et au contrôle des EHPAD ont été couverts par un dégel de la réserve de précaution. Par ailleurs, une mesure de fongibilité asymétrique entre les crédits du titre 2 et de titre 6 a permis le financement de la mesure de convergence indemnitaire en faveur des agents de catégorie A et B de la filière administrative en poste dans les ARS, pour un montant de 1,4 M€. L'exécution 2022 s'élève ainsi à 582,8 M€⁸⁴.

Le niveau de trésorerie des agences est estimé à 22 jours à fin 2022 contre 28 jours à fin 2021. La situation reste néanmoins très différente d'une ARS à l'autre (11 jours de trésorerie à fin 2022 pour l'ARS Bourgogne-Franche-Comté contre 43 jours pour l'ARS Corse). Un groupe de travail a été constitué en 2022 afin de partager une vision commune sur le niveau de trésorerie des ARS sans arriver à un accord. La revalorisation du point d'indice des agents, compensés à compter de 2023, a été prélevée sur la trésorerie des ARS en 2022.

Le montant de la subvention s'élèvera à 615,3 M€ en 2023, à un niveau supérieur de 22,2 M€ par rapport à son montant de 2022, permettant notamment de financer les renforts d'emplois pour l'inspection et le contrôle dans les EHPAD et les renforts alloués aux ARS en vue de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

2 - Une augmentation du plafond d'emplois pour faire face à la crise sanitaire et au renforcement des missions d'inspection des EHPAD

Tableau n° 11 : plafond et schéma d'emplois des ARS

En ETPT	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois année n-1	8 596	8 338	8 168	8 122	8 473
Schéma d'emplois	- 158	- 212	- 157		84
Renforts COVID			125	351	- 309
Corrections et transferts	- 100	42	- 14		101
Plafond d'emplois année n	8 338	8 168	8 122	8 473	8 329

⁸⁴ 582,8 M€ (exécution 2022) = 593,1 M€ (LFI 2022) – réserve de précaution (5,3 M€) – 9,2 M€ (transfert SI mutualisé) + 2,9 M€ (emploi inspection contrôle EHPAD) + 1,4 M€ (convergence indemnitaire).

En ETPT	2018	2019	2020	2021	2022
Exécution	8 245	8 032	8 029	8 299	
Écart entre plafond d'emplois et exécution (année n)	- 93	- 136	- 93	- 174	

Source : Cour des comptes

La LFI 2022 a fixé le plafond d'emplois des ARS à 8 248 ETPT, soit une augmentation de 84 ETPT par rapport à 2021 (8 081 ETPT hors renfort COVID de 167 ETPT), à savoir la mise en œuvre de mesures du Ségur de la Santé pour porter les projets immobiliers et informatiques (+ 59 ETPT) et l'extension en année pleine du schéma d'emploi des ARS (+ 25 ETPT).

En effet, le Gouvernement a annoncé un renfort de 500 ETP à l'automne 2020 pour gérer la crise sanitaire, notamment pour assurer le suivi des cas contact et du dépistage. Programmés pour les sept premiers mois de 2021 (125 ETPT en 2020 pour les trois derniers mois et 292 ETPT en 2021 pour les sept premiers mois), les renforts précités ont finalement été maintenus durant tout l'exercice 2021 (184 ETPT d'août à décembre 2021) et sont reconduits en 2022 à hauteur d'un tiers, soit 167 ETPT, pour permettre aux ARS de poursuivre leurs actions.

Le plafond d'emploi des ARS a été une nouvelle fois augmenté courant 2022 pour prendre en compte : d'une part, l'octroi de 41 ETPT de renfort COVID supplémentaires et, d'autre part, l'ajout de 40 ETPT de renforcement des missions d'inspection contrôle en EHPAD⁸⁵. Le plafond d'emploi actualisé pour 2022 s'établit ainsi à 8 329 ETPT⁸⁶.

La LFI 2023 a fixé le plafond d'emplois des ARS à 8 298 ETPT, soit une augmentation de 50 ETPT par rapport à la LFI 2022 (8 248 ETPT) qui se traduit par le retrait des renforts COVID (- 167 ETPT), le renforcement des missions d'inspection contrôle des EHPAD (+ 120 ETPT), la mise en œuvre des mesures du Ségur de la Santé pour porter les projets immobiliers et informatiques (+ 59 ETPT), les moyens supplémentaires de certaines ARS dans le cadre de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 (+ 15,6 ETPT) et l'impact du schéma d'emploi des ARS pour renforcer les missions d'autonomie et de sécurité sanitaire des agences (+ 22,5 ETPT)⁸⁷.

⁸⁵ Conformément aux conclusions de la concertation interministérielle du 25 mars 2022 et afin de mettre en place un plan exceptionnel de contrôle des EHPAD, les ARS peuvent recruter 120 ETPT supplémentaires en CDD en 2022 et 2023.

⁸⁶ 8 349 ETPT = 8 248 ETPT (LFI 2022) + 41 ETPT (renfort COVID supplémentaires) + 6 ETPT (renforcement missions inspection contrôle EHPAD).

⁸⁷ 8 298 ETPT (LFI 2023) = 8 022 ETPT (emploi socle 2021 de 7 997 ETPT + 25 ETPT schéma d'emploi 2022) + 120 ETPT (inspection contrôle EHPAD) + 118 ETPT (mesures Ségur) + 22,5 ETPT (schéma d'emploi 2023) + 15,6 ETPT (préparation JO 2024).

B - La perspective de création d'un nouveau GIP « France Enfance Protégée »

L'agence française de l'adoption (AFA) a été créée en 2005 sous forme de GIP associant l'État, les départements et des personnes morales de droit privé. Outre un rôle d'information et de conseil, elle remplit une mission d'intermédiaire pour l'adoption des mineurs étrangers de moins de quinze ans. Son budget est porté par le programme 304.

Le plafond d'emplois de l'AFA est maintenu à 30 ETPT depuis 2018. La subvention pour charges de service public inscrite en LFI 2022 (2,195 M€) est équivalente à celle de 2021. Après déduction de la réserve de précaution représentant 0,5 % des crédits (10 977 €), les crédits disponibles s'élevaient à 2,184 M€ en AE/CP en 2022 et ont été entièrement consommés à fin 2022 (100 %).

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 danger⁸⁸, le Gouvernement a décidé en 2019 d'abandonner ce projet.

La stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 présentée fin 2019, a toutefois remis ce projet à l'ordre du jour, dans le but de clarifier les compétences des nombreux organismes intervenant dans le champ de cette politique publique.

Ainsi, l'article 36 de la loi relative à la protection des enfants du 7 février 2022⁸⁹ a créé à compter du 1^{er} janvier 2023 un nouveau groupement d'intérêt public (GIP) dénommé GIP « France Enfance protégée » (GIP FEP) pour appuyer l'État et les conseils départementaux dans la définition et la mise en œuvre de la politique d'accès aux origines personnelles, d'adoption nationale et internationale, de prévention et de protection de l'enfance. L'AFA a vocation à être intégrée dans ce nouvel organisme, tout comme le GIPED en tant que gestionnaire du Service national d'accueil téléphonique de l'enfance en danger (SNATED) et de l'Observatoire national de protection de l'enfance (ONPE), ainsi que les secrétariats du Conseil national d'accès aux origines personnelles (CNAOP), du Conseil national de la protection de l'enfance (CNPE) et du Conseil national de l'adoption (CNA).

S'agissant du financement du GIP, dont la subvention de fonctionnement sera imputée sur l'action 17 du programme 304, celui-ci est régi par un principe de parité de financement entre l'État et les départements⁹⁰, le niveau des dépenses à la charge de l'État étant estimé à hauteur de 7,23 M€. La LFI 2023 prévoit cependant une dérogation exceptionnelle à ce principe en portant le montant budgétaire alloué au fonctionnement du GIP à 11,15 M€. Outre la reconduction des dépenses relatives aux structures regroupées au sein du nouveau GIP (GIPED, AFA et secrétariats

⁸⁸ 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.

⁸⁹ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

⁹⁰ Article L. 147-15 du code de l'action sociale et des familles.

généraux du CNAOP et du CNPE), il intègre en effet des dépenses de transition (convergence statutaire et cadre d'emploi des personnels du nouveau GIP, réaménagement des locaux) et des dépenses liées aux nouvelles missions confiées par la loi (appui des départements en adoption nationale, gestion de la base de données nationales des agréments en vue d'adoption, déploiement du centre national de ressources de l'ONPE et gestion de la plateforme d'écoute en direction des mineurs victimes de prostitution).

III - Les fonds sans personnalité juridique

Il reste deux fonds sans personnalité juridique dans le périmètre de la mission : le fonds de gestion de l'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS), qui fait l'objet d'une réforme depuis 2020, et le fonds national de financement de la protection de l'enfance.

A - Le fonds de gestion de l'aide à la vie familiale et sociale

L'aide à la réinsertion familiale et sociale (ARFS) des anciens migrants dans leur pays d'origine était antérieurement gérée par un fonds dédié relevant de la Caisse des dépôts et consignations. Cette aide a été créée en 2007, concomitamment à l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) soumise à une obligation de résidence stable et régulière en France. Elle vise à prendre en compte la situation particulière des migrants âgés bénéficiaires du minimum vieillesse et, plus spécifiquement, des « chibanis », qui partagent leur vie entre leur pays d'origine et des foyers de travailleurs migrants ou résidences sociales en France.

La mise en œuvre de ce dispositif a échoué sur des difficultés juridiques compromettant sa montée en charge. Suite à un rapport de l'IGAS, la LFI 2020 a réformé le dispositif afin de le rendre plus attractif et accessible. L'entrée en vigueur du nouveau dispositif ne s'est faite qu'en 2021 suite à la publication des décrets d'application qui ont notamment organisé une revalorisation de l'aide (632 €/mois) et le transfert de sa gestion à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (MSA).

L'aide, qui s'intitule désormais « aide à la vie familiale et sociale » (AVFS), est désormais attribuée de manière illimitée à ses bénéficiaires dès lors qu'ils continuent à remplir les conditions d'éligibilité. Il n'y a eu aucun mouvement sur l'exercice 2022, le versement de 1 M€ à la CCMSA effectuée en 2021 ayant permis de couvrir la dépense relative aux deux exercices. La montée en charge attendue du dispositif, suite à la réforme de ce dernier en 2021, reste très relative (67 bénéficiaires fin décembre 2022).

B - Le fonds national de financement de la protection de l'enfance

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'était financé que par le programme 304 de la mission *Solidarité*.

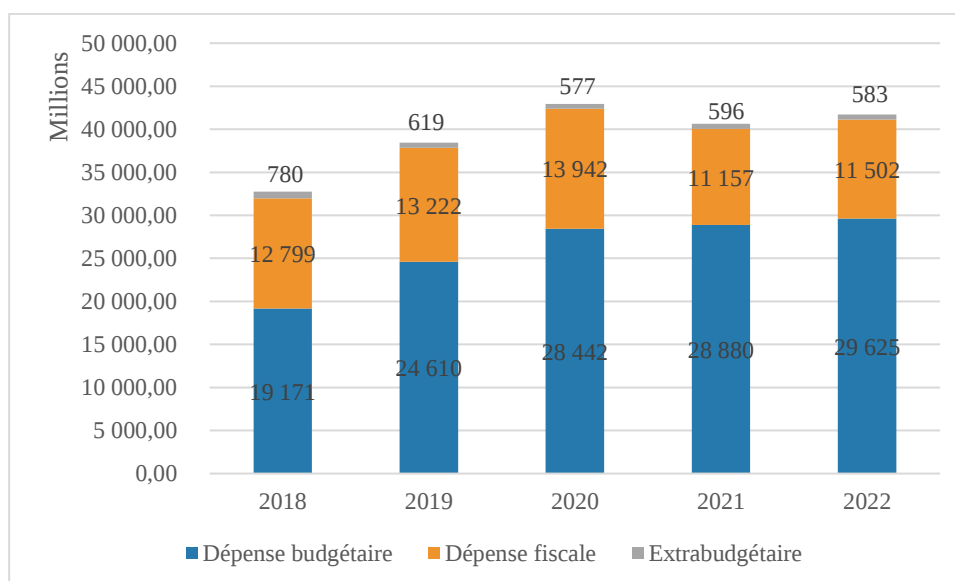
Le FNFPE n'a pris en charge que des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés et ce, jusqu'en 2018. En 2019, dans le cadre du nouveau dispositif de prise en charge des MNA et par souci de simplification, le recours au FNFPE pour financer ces dépenses a été supprimé. Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020- 2022 le financement de la contractualisation entre l'État et les départements n'est pas réalisé par le biais du FNFPE mais par celui de dépenses budgétaires.

Comme depuis 2019, le FNFPE n'a donc soutenu aucune action du programme 304 en 2022. La Cour avait recommandé dès 2019 de supprimer ce fonds que rien ne justifie de maintenir. La DGCS confirme son intention de suivre cette recommandation qui nécessite un véhicule législatif adapté, tout en relevant que l'amendement proposé en ce sens dans le cadre de l'examen de la récente loi relative à la protection des enfants n'a pas été retenu.

IV - L'évolution de la dépense totale sur moyenne période

En 2022, la dépense totale consacrée à la mission *Solidarité* s'établit à 41 712 M€, en hausse de 3 % par rapport à 2021 et de 26,7 % de 2017 à 2022 (à périmètre constant pour les dépenses budgétaires et extrabudgétaires, format 2022). Cette augmentation sur moyenne période est due à la progression des dépenses budgétaires (+ 59,5 %) et dans une moindre mesure des dépenses extrabudgétaires (+ 1,7 %). Sur la même période, les dépenses fiscales accusent une baisse de 16,5 %, qui s'est accentuée depuis 2021 (réforme de la taxe d'habitation et effets de la crise sanitaire).

Graphique n° 9 : dépenses budgétaire, extrabudgétaire et fiscale 2017-2022 (M€)



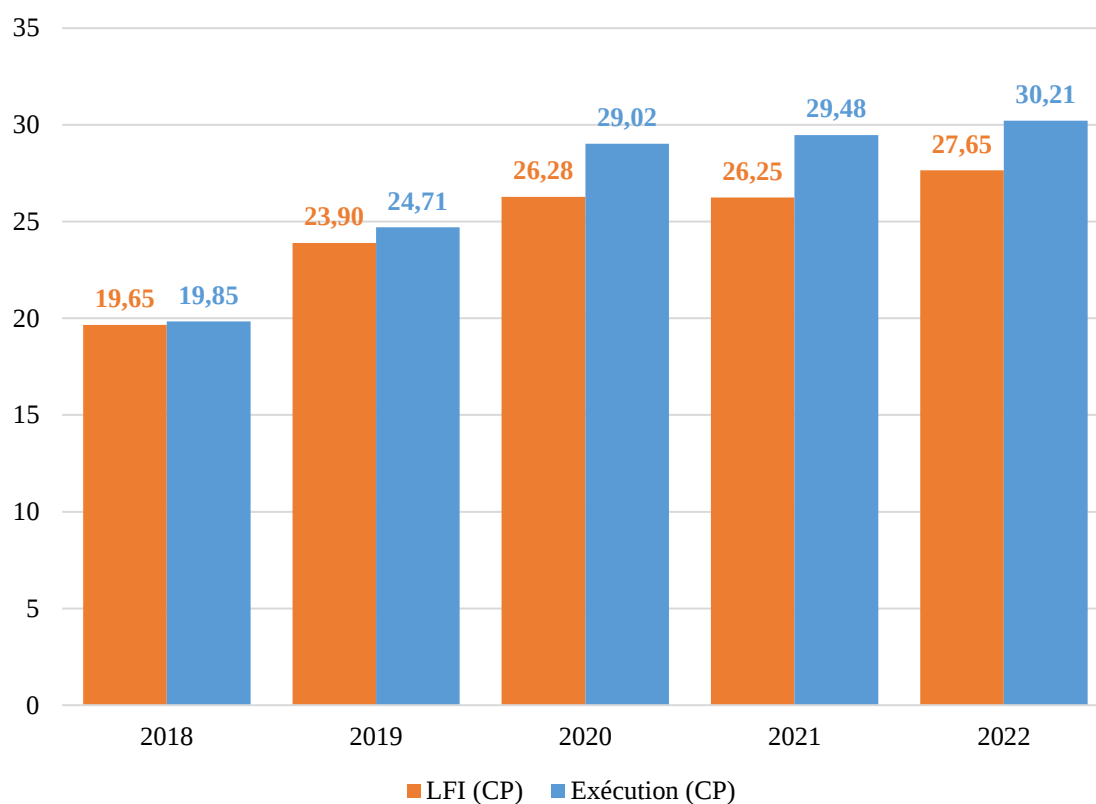
N.B : Par rapport au montant mentionné dans les NEB 2019 à 2021 de la mission, les dépenses fiscales ont fait l'objet d'un redressement à partir des données actualisées transmises par l'administration fiscale pour les exercices correspondants.

Source : Cour des comptes

Les dépenses extrabudgétaires s'élèvent à 582,8 M€ en 2022. Elles comprennent la subvention pour charges de service public que l'État verse aux ARS (plus de 99 % des dépenses extrabudgétaires de la mission) et à l'AFA (2,2 M€). L'aide à la vie familiale et sociale (AVFS, ex-ARFS) n'a donné lieu à aucun versement en 2022.

Au cours des cinq dernières années, l'exécution des dépenses budgétaires a toujours été supérieure aux crédits votés en LFI. Après un dépassement de crédits de plus de 10 % en 2020 (+2 737 M€) et de 12 % en 2021 (3 223 M€), l'exercice 2022 reste dans la continuité avec un dépassement de plus de 9 % (2 563 M€), ramené à 7,7 % (2 133 M€) si l'on exclut le programme 371. Comme en 2021, ce nouveau dépassement est essentiellement lié aux mesures mises en œuvre pour répondre à l'inflation (aides exceptionnelles de solidarité et diverses revalorisations).

Graphique n° 10 : LFI et exécution 2018-2022 (CP, M€)



Source : Cour des comptes

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

1. (Recommandation réitérée) : 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 (DGCS, DGFIP, DB) ;
2. (Recommandation réitérée) : supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance (DGCS).

Annexes

Annexe n° 1. liste des publications récentes de la Cour des comptes en lien avec les politiques publiques concernées par la NEB	79
Annexe n° 2. la gestion 2021 des programmes de la mission Solidarité	77
Annexe n° 3. le suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021.....	78

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

- *Le revenu de solidarité active (RSA)*. Évaluation de politique publique - janvier 2022.
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/le-revenu-de-solidarite-active-rsa>
- *La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant*. Rapport public thématique de la Cour des comptes (novembre 2020).
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-protection-de-lenfance-0>
- *L'allocation aux adultes handicapés (AAH)*. Enquête publique thématique – novembre 2019
- <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/lallocation-aux-adultes-handicapes-aah>

Annexe n° 2 : la gestion 2021 des programmes de la mission Solidarité

ημερ. καταργησεως προ. προβ.	-1'32	-1'32	0'00	0'00	-0'01	-0'01	-1ε'43	-1ε'43	0'00	0'00	-1ε'53	-1ε'53
Εκπεμπου (αεροπλ. συσκευη)	T2 105'85	T2 069'83	T3 392'08	T3 392'47	1ε'27	23'54	T 014'12	T 500'00	152'00	152'00	30 231'02	30 570'02
(α)+(β)+(γ)+(δ)+(ε) αυτοματ. (α)	T2 180'23	T2 181'03	T3 392'35	T3 393'30	20'00	24'20	T 038'33	T 501'70	130'00	130'00	30 082'05	30 337'02
αυτ. 51 ημ. (α) (α)	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00
αεροπλ. (αυτ. 11 ημ. (α) (α))	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	1ε'00	1ε'00	0'00	0'00	1ε'00	1ε'00
αεροπλ. (α)	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00
αεροπλ. (α) (α)	-3ε'00	-3ε'00	-3ε'00	-3ε'00	0'00	0'00	-8'30	-8'30	0'00	0'00	-8ε'30	-8ε'30
αεροπλ. (α) (α)	2'00	2'00	-0'05	-0'05	-0'03	-0'03	0'24	0'24	0'00	0'00	2'00	2'00
αεροπλ. (α) (α)	-0'50	-0'50	0'00	0'00	-0'50	-0'50	0'50	0'50	0'00	0'00	-0'50	-0'50
αεροπλ. (α) (α)	-33'00	-33'00	-3ε'00	-3ε'00	-0'53	-0'53	11'11	11'00	0'00	0'00	-8ε'00	-8ε'00
ΕΔC & ΑΔC (αυτ. αεροπλ.) (α)	5'24	5'24	2'00	2'00	3'44	3'44	18'30	18'30	0'00	0'00	5ε'33	5ε'33
αυτ. ΕΔC & ΑΔC	1'24	1'24	0'00	0'00	0'01	0'01	8'57	11'30	0'00	0'00	8'50	11'00
αυτ. ΕΔC & ΑΔC	1ε'30	8'30	0'01	0'17	0'78	0'04	11'10	37'04	500'00	500'00	5ε'30	55'00
αεροπλ. (α) (α) (α)	1ε'35	8ε'00	0'01	0'12	0'50	0'01	5ε'33	18'15	500'00	500'00	30ε'00	33ε'00
αυτ. αεροπλ. (α)	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	0'00	-15'00	-3'00	0'00	0'00	-15'00	-3'00
αυτ. αεροπλ. (α)	T 000'00	T 000'00	T 05'15	T 05'15	0'00	0'00	11'50	8'30	530'00	530'00	5'45'00	5'45'00
ΕΔC (α)	T 000'00	T 000'00	T 05'15	T 05'15	0'00	0'00	2'00	2'00	530'00	530'00	5'45'00	5'45'00
ΕΔC (α)	T 144'33	T 144'33	T 531'30	T 530'00	11'30	20'01	T 238'10	T 513'05	0'00	0'00	58 001'00	51 000'00
ΕΔC (α)	1ε	0ε	1ε	0ε	1ε	0ε	1ε	0ε	1ε	0ε	1ε	0ε
ΕΔC (α)	304	304	123	123	133	133	134	333	333	333	333	333

Source : LFI, DFAS, DGCS, infocentre Chorus. : Transferts prévisionnels de la mission Solidarité (en ETPT)

Annexe n° 3 : le suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2021

Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2021	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
(DGCS, DB, CBCM) Prendre en compte les prévisions de consommation de la CNAF les plus récentes pour la budgétisation en LFI des dépenses de l'allocation adulte handicapé et améliorer l'articulation entre les prévisions de la CNAF et le processus de budgétisation (calendrier, effet-prix, effet-volume)	Extrait de la réponse de la DGCS : <i>Une action commune DGCS-DB a été menée en 2021 à destination de la CNAF afin de répondre à cette recommandation.</i> <i>Une expression de besoins conjointe a été transmise par la DGCS et la DB afin d'ajouter un exercice de prévision au vu des enjeux financiers des prestations financées (prime d'activité, AAH, RSA recentralisé, ...); d'adapter le calendrier des exercices de prévision de la CNAF au calendrier budgétaire ; décomposer la prévision d'AAH entre AAH-1 et AAH-2 ; d'institutionnaliser des échanges CNAF-DGCS-DB-DG Trésor à chaque exercice de prévision.</i> <i>À la suite de ces demandes, les réponses/actions suivantes ont été apportées/mises en œuvre : la CNAF n'est pas en mesure d'ajouter un exercice de prévision (son plan de charge ne le permet pas) ; la CNAF n'est pas en mesure de modifier le calendrier des exercices de prévision car il dépend de la réception des hypothèses macroéconomiques élaborées par la DG Trésor et transmises via la DSS. Néanmoins, afin de pouvoir apporter des premiers éléments de prévision dans un calendrier mieux adapté à celui de la budgétisation, la transmission des prévisions se fait en deux temps : transmission des tableaux de chiffres puis transmission de la note Danse ; mise en place de temps d'échanges CNAF/DGCS./DB/DG Trésor à chaque exercice de prévision, à l'appui des premiers tableaux : présentation des hypothèses retenues,</i>	L'exécution 2022 est cohérente avec la dernière et unique prévision de la CNAF d'octobre 2022. D'autre part, un renforcement des échanges préparatoires au PLF a été observé entre administrations au cours des deux derniers exercices (DGCS, CNAF, DB, Trésor). En revanche...La Cour a rappelé en 2023, dans son rapport de suivi des recommandations issues du rapport public thématique sur l'AAH (2019), qu'une dépense budgétaire actuelle de près de 12 Md€ doit constituer une priorité de suivi étroit, d'autant plus nécessaire que les dépenses d'AAH vont continuer à croître notamment du fait de la dernière mesure paramétrique mise en place de déconjugalisation du calcul des droits à prestations des bénéficiaires de l'AAH. À cet égard, le fait que la CNAF indique ne toujours pas disposer de moyens humains suffisants pour mettre en place des modèles de prévision différenciée AAH-1 et	Partiellement mise en œuvre

	<i>des modèles de prévision utilisés, des modalités de prise en compte des différents éléments ou évènements propres à chaque prestation ; la CNAF n'est pas en mesure de modifier son modèle de prévision de l'AAH pour y intégrer la distinction entre AAH-1 et AAH-2 ; une telle évolution nécessiterait de construire deux nouveaux modèles à tester de façon rétrospective. Les capacités en temps/homme de la CNAF ne leur permettent pas d'envisager à court ni même moyen terme un tel chantier.</i> <i>Les montants retenus pour la budgétisation en PLF 2022 des prestations tiennent compte des prévisions réalisées par la CNAF en mai 2021.</i>	AAH-2 demeure problématique. La Cour s'est également interrogée sur la sincérité de la mesure d'économie de 80 M€ associée à la refonte du guide barème et l'harmonisation des pratiques médicales mises en avant par la DGCS. Dans ce contexte, la recommandation n'est pas reconduite en 2023.	
(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	Extrait de la réponse de la DGCS : <i>la mise en œuvre d'un travail aussi important ne [répondrait] à aucune commande ou volonté politique de modifier la fiscalité applicable aux pensions de retraites, à l'imposition des prestations familiales et de l'AAH ou des frais de garde des enfants dans un contexte de gestion de la crise sanitaire et de ses conséquences sociales et économiques.</i> Extrait de la réponse de la direction de la législation fiscale (DLF) : <i>La DLF est tout à fait favorable au partage des données entre les administrations concernées et à l'évaluation régulière des dépenses fiscales qui permettent d'en apprécier l'efficacité et l'efficience et de proposer des mesures de suppression ou de limitation de leur coût. (...) Il convient toutefois de rappeler que les évaluations des dépenses fiscales ne relèvent pas de la compétence de la DLF, mais avant tout du ministère responsable de programme auxquelles elles sont rattachées avec l'appui de ses corps de contrôle, qui dispose de toutes les données sur les objectifs de politique publique et leur réalisation. En effet, l'évaluation des dispositifs ne saurait se cantonner à la seule restitution de données</i>	L'importance de la dépense fiscale pour la mission justifie le maintien de cette recommandation, en l'intégrant dans une démarche portant sur l'ensemble des dépenses fiscales impactant le budget de l'État, objet d'une NEB dédiée. S'agissant de la mission Solidarité, les éléments d'évaluation disponibles, même parcellaires, conduisent à s'interroger sur l'efficacité de certaines dépenses, et donc l'opportunité de leur maintien.	Non mise en œuvre

	<i>fiscales, mais requiert d'intégrer d'autres sources et analyses afin d'estimer l'incidence effective de ces mesures sur les publics visés.</i>		
(DGCS) Supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance	La DGCS confirme son intention de suivre cette recommandation qui nécessite un véhicule législatif adapté, tout en relevant que l'amendement proposé en ce sens dans le cadre de l'examen de la récente loi sur la protection des enfants n'a pas été retenu.	Absence d'explication sur la non prise en compte dans le cadre de l'examen de la loi n°2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants	Non mise en œuvre

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