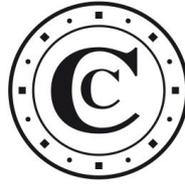


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2023

Mission « *Solidarité, insertion et
égalité des chances* »

Avril 2024

Sommaire

SYNTHÈSE	5
RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS	7
INTRODUCTION	9
CHAPITRE I ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE	13
I - LA PROGRAMMATION INITIALE	13
A - Des changements de périmètre et des transferts principalement sur le programme 304	13
B - Une évolution tendancielle toujours importante des principales dépenses de guichet ...	14
C - Des dépenses nouvelles.....	15
II - LA GESTION DES CRÉDITS ET SA RÉGULARITÉ	15
A - Des mises en réserve intégralement levées en fin de gestion	16
B - Des reports et des ouvertures de crédits en gestion moins importants que lors des exercices précédents	17
III - UNE MISSION DONT LES DÉPENSES SE STABILISENT ENTRE 2022 ET 2023	19
A - Les emplois et les dépenses de personnel	19
B - Les dépenses de fonctionnement	22
C - La prédominance des dépenses d'intervention	23
IV - PERSPECTIVES ASSOCIÉES À LA TRAJECTOIRE BUDGÉTAIRE	23
A - La soutenabilité budgétaire à court terme : des reports et des charges à payer circonscrits.....	23
B - La soutenabilité budgétaire à moyen terme : des restes à payer concentrés sur le programme support	24
V - L'INCIDENCE DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES SUR L'ENVIRONNEMENT	25
CHAPITRE II POINTS D'ATTENTION PAR PROGRAMME	27
I - LE PROGRAMME N° 304 – INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES	27
A - Une dépense de prime d'activité soutenue	28
B - La hausse de la dépense d'aides exceptionnelles de fin d'année.....	30
C - La recentralisation du RSA, une nouvelle mesure de périmètre.....	31
D - La protection juridique des majeurs, une dépense dynamique	33
E - Une année de transition entre la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté et le Pacte des solidarités	35
F - Les actions en faveur de l'enfance et des familles vulnérables, des dépenses qui s'accroissent	36
G - L'aide alimentaire, la dépense qui a le plus augmenté au sein de la mission	40
II - LE PROGRAMME N° 157 – HANDICAP ET DÉPENDANCE	42
A - Une augmentation structurelle des dépenses d'AAH.....	43
B - Une hausse de l'enveloppe consacrée à l'emploi des personnes handicapées.....	48
C - Une maquette de performance précisée.....	50
III - LE PROGRAMME N° 137 – ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES	51
A - Une poursuite de l'augmentation des crédits alloués	51
B - Une maquette budgétaire stabilisée	52
C - Des indicateurs de performance précisés	53

CHAPITRE III MOYENS CONSACRÉS PAR L'ÉTAT À LA POLITIQUE DE SOLIDARITÉ, D'INSERTION ET D'ÉGALITÉ DES CHANCES	55
I - LES DÉPENSES FISCALES	55
A - Une dépense fiscale en hausse et concentrée sur quelques dispositifs	56
B - Des dépenses fiscales dont l'efficacité n'est pas établie	57
C - Un pilotage interministériel défaillant	59
II - LES OPÉRATEURS (ARS ET GIP FEP)	60
A - Les agences régionales de santé (ARS) : un renforcement continu des moyens pour financer les revalorisations salariales et les missions d'inspection dans les Ehpad	61
B - La création d'un nouveau GIP « France Enfance Protégée »	63
III - LES FONDS SANS PERSONNALITÉ JURIDIQUE	64
A - Le fonds de gestion de l'aide à la vie familiale et sociale peine à monter en charge	64
B - Le fonds national de financement de la protection de l'enfance a vocation à être supprimé	65
IV - L'ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE TOTALE SUR MOYENNE PÉRIODE	66
ANNEXES	69

Synthèse

Principales caractéristiques de la mission

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* est composée de quatre programmes. Trois d'entre eux sont rattachés à la ministre du travail, de la santé et des solidarités : les programmes 304 « *Inclusion sociale et protection des personnes* », 157 « *Handicap et dépendance* » et 124 « *Conduite et soutien des politiques sanitaires* », ce dernier étant un programme support. Le programme 137 « *Égalité entre les femmes et les hommes* » est rattaché à la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations.

La mission se structure autour de deux programmes principaux, d'importance comparable, qui représentent ensemble 95,3 % des crédits en LFI : le programme 157 *Handicap et dépendance* (14,08 Md€) et le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* (13,98 Md€). Deux autres programmes mobilisent moins de crédits : le programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* (0,2 % des crédits votés) et le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* (4,5 % des crédits votés). Le programme 371 *indemnité inflation*, créé en LFR 2021, a été supprimé en 2023.

En exécution, le poids du programme 304 atteint 14,41 Md€ (48,1 % des crédits de la mission), et le programme 157 atteint 14,22 Md€ (47 % des crédits de la mission).

Les dépenses de personnel s'élèvent à 428,2 M€¹ dont 95,2 M€ au titre du CAS *Pensions* et 333 M€ hors CAS *Pensions*.

Le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 28,6 Md€ en CP, soit plus de 96 % des dépenses de la mission en 2023 (28,2 Md€ en LFI). À périmètre constant, ces dépenses marquent une hausse de 1,7 Md€ par rapport à la LFI 2022 (26,4 Md€) et de 1,1 Md€ par rapport à l'exécution 2022 (27,5 Md€).

Deux dépenses de guichet dominant, en montant, les dépenses d'intervention : l'allocation aux adultes handicapés (12,66 Md€ consommés) et la prime d'activité (10,69 Md€ consommés). Deux autres dispositifs ont coûté plus de 1 Md€ en 2023 : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1,50 Md€ consommés) et le RSA recentralisé (1,58 Md€ consommés). Les dépenses de protection juridique des majeurs ont représenté 829 M€ en 2023.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à 12 180 M€ en 2023², soit 41 % du montant de CP exécutés en 2023.

² Dernière estimation figurant dans l'annexe Voies et moyens du PLF 2024.

Les principales observations

L'exercice 2023 se caractérise par une programmation initiale en augmentation (+ 4,9 % en AE et + 6,6 % en CP) mais une exécution proche de l'exercice précédent (- 0,81 % en AE et + 0,71 % en CP).

Les mesures de périmètres et de transfert comme les mesures en gestion ont été moins importantes que l'an passé. Contrairement aux deux exercices précédents, les ouvertures nettes de crédits en loi de fin de gestion ont été plus modérées (558,98 M€ en AE et 552,67 M€ en CP contre 2 416 M€ en 2022 et 3 526 M€ en 2022).

Les dépenses de la mission se stabilisent tant sur les dépenses de personnel, que de fonctionnement. Néanmoins, les dépenses de guichet, représentant 98 % des dépenses d'intervention de la mission, sont le principal moteur de la dépense et restent particulièrement complexes à budgétiser au regard de la sensibilité des prévisions.

L'expérimentation de la recentralisation du RSA, au regard du dynamisme de la dépense qui lui est associée justifierait la création d'indicateurs permettant d'évaluer les effets.

Enfin, les dépenses fiscales constituent un enjeu encore important pour la mission (12,18 Md€ en 2023). Les carences de leur pilotage interministériel, comme l'absence persistante de toute véritable démarche évaluative, restent insatisfaisantes.

Récapitulatif des recommandations

1. Tirer parti de l'expérimentation de la recentralisation du RSA pour revoir la maquette du programme 304 en créant des indicateurs permettant d'en apprécier les effets (*DB, DGCS*) (*nouvelle recommandation*).
2. 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 de la dépense fiscale relative au crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (*DGCS, DGFIP, DB*) (*recommandation modifiée*).
3. Supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance (*DGCS*) (*recommandation réitérée*).

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 quatre programmes, gérés par deux responsables distincts :

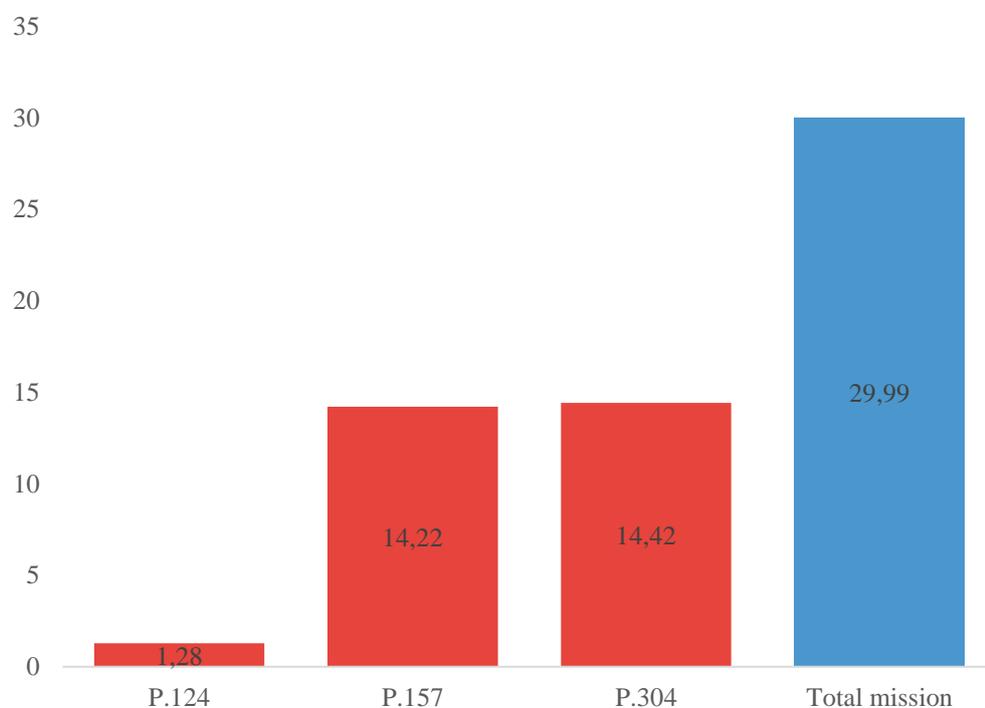
- trois d'entre eux sont gérés par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) : le programme 157 *Handicap et dépendance*, le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, et le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ;
- le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales*³ 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* issu de la LFR de décembre 2021 a été supprimé en 2023.

Trois d'entre eux sont rattachés à la ministre des solidarités et des familles : les programmes 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, 157 *Handicap et dépendance* et 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires*, ce dernier étant un programme support. Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est rattaché à la ministre chargée de l'égalité entre les femmes et les hommes et de la lutte contre les discriminations. Avec 29,477 Md€, la mission représente 5 % des crédits de paiement du budget général votés en LFI. Les programmes 157 et 304 concentrent 95,3 % des crédits (respectivement 47,8 % et 47,5 %). En exécution, le poids des programmes 304 et 157 atteignent respectivement 48 % et 47 % des crédits de la mission.

³ Le programme a été renommé suite à une évolution du périmètre de la mission.

**Graphique n° 1 : les dépenses de la mission par programme - exécution 2023
(CP, en M€)**



Source : Cour des comptes, d'après Chorus

Tableau n° 1 : parts des programmes au sein de la mission *Solidarité* (en M€)

	LFI 2023	Part des CP LFI	Exécution 2023	Part des CP exécutés
<i>Programme 124</i>	1 338,49	4,5 %	1 284,35	4,3 %
<i>Programme 137</i>	65,38	0,2 %	69,33	0,2 %
<i>Programme 157</i>	14 086,47	47,8 %	14 221,60	47,4 %
<i>Programme 304</i>	13 987,38	47,5 %	14 415,61	48,1 %
<i>Total mission</i>	29 477,72	100,0 %	29 990,89	100,0 %

Source : Cour des comptes d'après LFI et Chorus

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont évaluées à 12 180 M€ en 2023⁴, soit 39 % du montant des CP exécutés en 2023.

En 2023, 96 % des dépenses de la mission (28,6 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 (12 669,06 M€ de CP exécutés en 2023) et la prime d'activité (10 691,90 M€). Par ailleurs, la part du revenu de solidarité active financé l'État (1 591,22 M€), la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1 500,84 M€), la protection juridique des majeurs (829,48 M€) et les aides exceptionnelles de fin d'année (535,98 M€) en constituent les principaux dispositifs.

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

⁴ Dernière estimation figurant dans l'annexe Voies et moyens du PLF 2024.

Chapitre I

Analyse de l'exécution budgétaire

Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) 2023 pour la mission *Solidarité* s'élèvent à 29 378 en AE et 29 477 en CP, en hausse de 1 371 M€ en AE (+ 4,9 %) et de 1 831 M€ en CP (+ 6,6 %) par rapport à la LFI 2022 à périmètre courant (c'est-à-dire hors programme 371 qui a été supprimé en 2023). L'exécution budgétaire de la mission *Solidarité* est présentée en annexe n° 2.

I - La programmation initiale

La loi de finances initiale 2023 intègre des changements de périmètre et des transferts (+ 180,6 M€), l'évolution tendancielle des dépenses (+ 1 242,4 M€), de nouvelles dépenses pérennes (+ 395,4 M€) ainsi que des économies structurelles (- 87,5 M€ sur le programme 157).

A - Des changements de périmètre et des transferts principalement sur le programme 304

La mission est affectée par des mesures de périmètre et de transferts à hauteur de + 180,6 M€ en CP.

Le programme 304 concentre la majorité des mesures de périmètre et de transfert (+ 179,8 M€).

D'une part, une mesure de périmètre liée à une modification de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités territoriales, avec l'expérimentation de la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA)⁵. La dépense liée à la recentralisation du RSA est inscrite dès le projet de loi de finances (+ 138 M€ sur les crédits du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*), correspondant à la part de dépenses de RSA à la charge de l'État en 2023, couverte par le montant des recettes du département qui seront ajustées, correspondant au droit à compensation. Cette mesure résulte de l'expérimentation engagée depuis 2022 de la recentralisation du RSA dans les Pyrénées-Orientales et en Seine-Saint-Denis. Une seconde mesure, par amendement du gouvernement, augmente les

⁵ Article 43 de la LFI pour 2022.

crédits de 40 M€ afin de prendre en compte l'entrée du département de l'Ariège dans l'expérimentation à compter du 1^{er} janvier 2023.

D'autre part, est inscrit sur le programme 304, une mesure de transfert entrant du programme 177 (1,81 M€) destinée à financer les têtes de réseaux intervenant dans le champ des politiques sociales.

Une deuxième mesure de périmètre, liée à une clarification de la répartition des compétences entre l'État et les administrations de Sécurité sociale, vient augmenter les crédits du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* de 1,5 M€ dans le cadre de la redéfinition de l'imputation des dépenses de fonctionnement liées à la lutte anti vectorielle (LAV) dans les agences régionales de santé (ARS) de Guadeloupe, Mayotte et La Réunion. Jusqu'alors financées sur le Fonds d'intervention régional (FIR), elles seront désormais couvertes par la subvention pour charge de service publique (SCSP) des ARS.

Deux mesures de transferts sont inscrites sur les programmes 137 (- 0,2 M€) : la contribution au contrat de convergence et de transformation de la Guyane est transférée sur le programme 162 *Interventions territoriales de l'État*, et des crédits consacrés au financement du fonctionnement courant des directions régionales aux droits des femmes et à l'égalité ultra marines sont transférés sur le programme 354 *Administration générale et territoriale de l'État*.

B - Une évolution tendancielle toujours importante 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 + 1 242,4 M€.

Au titre du programme 157, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) supporte la principale augmentation tendancielle (+ 753,6 M€) et l'augmentation de la dépense relative à la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (+ 77,5 M€).

Sur le programme 304, l'augmentation tendancielle de la dépense (+ 410,2 M€) est tirée à la hausse par les dépenses d'intervention que sont la prime d'activité (+ 449 M€), la protection juridique des majeurs (+ 57,8 M€), et l'action 17 *Protection et accompagnement des enfants, jeunes et famille vulnérable* (+ 65,2 M€) qui finance les mesures de prise en charge partielle du coût pour les conseils départementaux des mesures salariales⁶ et la dépense relative aux mineurs non accompagnés (MNA). La prévision de tendanciel est en revanche à la baisse dans la programmation initiale pour la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (- 75,6 M€), le RSA (- 45,1 M€) et la prime de Noël (- 41,1 M€).

Comme les précédents exercices, la prévision budgétaire de trois des cinq principales dépenses de guichet (AAH, prime d'activité et RSA) 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.

⁶ Mesures Ségur (20 M€) et soulte Castex (14 M€).

Or, la production de ces prévisions n'est jamais concomitante avec le calendrier budgétaire, ce qui limite leur prise en compte dans la préparation du PLF.

Pour établir le projet de loi de finances 2023, le tendancier des prestations (prime d'activité, RSA jeunes, RSA recentralisé, prime de Noël) a été déterminé sur la base de l'actualisation de la note de prévision transmise par la Cnaf en octobre 2021, et non sur la note habituellement actualisée en mai suite à des opérations de refonte du système d'information de la Cnaf. Les montants ont été ensuite ajustés au regard de la prévision livrée en octobre 2022 par voie d'amendement lors des débats parlementaires. Les crédits de la prime d'activité et du RSA recentralisé ont ainsi été diminués de 568 M€.

C - Des dépenses nouvelles

Outre les mesures de périmètre et l'évolution tendancielle, les nouvelles mesures représentent 395,4 M€ de dépenses nouvelles pérennes, 5,8 M€ de dépenses exceptionnelles et 87,5 M€ d'économies structurelles.

Les dépenses nouvelles pérennes portent principalement sur les programmes 304 (+ 250,1 M€) et 157 (+ 102,4 M€) et plus à la marge sur le programme 137 (+ 13 M€).

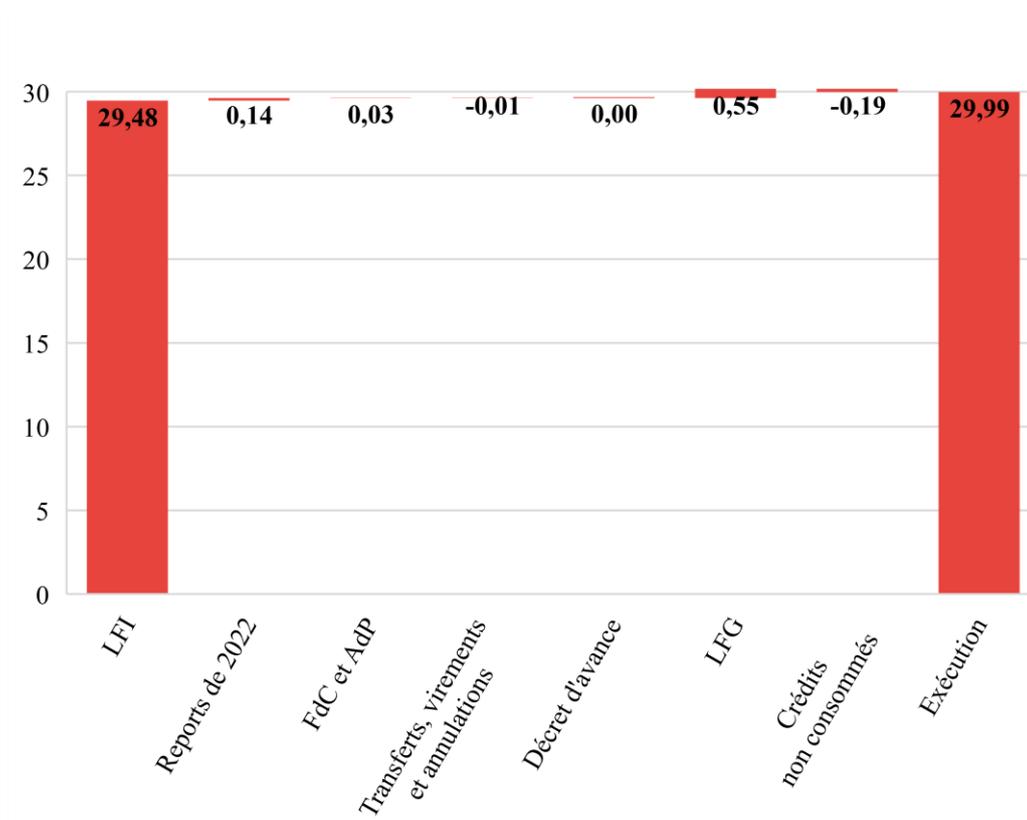
Il s'agit notamment de :

- + 135,8 M€ pour la revalorisation anticipée au 1^{er} juillet 2023 de la prime d'activité et du RSA ;
- + 83 M€ pour la déconjugalisation de l'AAH qui a pris effet au 1^{er} octobre 2023 ;
- + 60 M€ pour la création du *Fonds mieux manger pour tous* ;
- + 7,2 M€ des mesures de renforcement des actions de lutte contre les violences faites aux femmes et contre la prostitution et en faveur des dispositifs d'accès aux droits et à l'égalité professionnelle ;
- + 3,10 M€ pour le recrutement de 200 ETP en services mandataires pour la protection judiciaire des majeurs ;
- + 1,3 M€ pour la création de 22 nouvelles unités d'accueil pédiatrique « enfants en danger » (UAPED).

II - La gestion des crédits et sa régularité

Globalement, la LFI 2023 prévoyait une augmentation des crédits de 4,9 % en AE et 6,6 % en CP par rapport à la LFI 2022. Les dépenses ont représenté 29 917 M€ en AE et 29 990 M€ en CP, proche de l'exécution 2022 (respectivement - 0,81 % et + 0,71 % de crédits consommés par rapport à 2022)⁷.

⁷ À périmètre constant, c'est-à-dire hors programme 371 *indemnité inflation*, créé en LFR 2021 qui a été supprimé en 2023.

Graphique n° 2 : de la LFI à l'exécution (CP, en M€)

Source : Cour des comptes

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.

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 5 %.

Le fait que les programmes 157 et 304 représentent plus de 95 % des crédits se traduit à l'échelle de la mission, par un taux global de mise en réserve à 0,57 % des crédits votés, soit 166,82 M€ en CP de réserve de précaution initiale (en CP).

En mai 2023, un surgel de 28,73 M€ a été appliqué à la mission.

En revanche, la réserve n'a pas été appliquée sur la subvention pour charge de service public à FranceAgriMer (FAM). Le niveau des dépenses engagées par FAM nécessitant l'emploi de l'ensemble des crédits ouverts en LFI.

Les programmes 304, 157 et 137 ont toutes vue leur gel levé en fin de gestion. Le programme 124 a pour sa part, fait l'objet d'un dégel pour 6,34 M€ et d'annulations de crédits pour 21,05 M€ en CP dans la loi de fin de gestion de décembre 2023.

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

	Mission	programme 304	programme 157	programme 137	programme 124
<i>Mise en réserve</i>	199,76	83,92	84,52	3,92	27,39
<i>Réserve initiale</i>	166,82	69,94	70,43	3,27	23,18
<i>Surgel des reports</i>	4,21	0,00	0,00		4,21
<i>Surgels</i>	28,73	13,99	14,09	0,65	0,00
<i>Utilisation</i>	199,76	83,92	84,52	3,92	27,39
<i>Dégel initial</i>	0,00	0,00	0,00		0,00
<i>Dégels en gestion</i>	178,71	83,92	84,52	3,92	6,34
<i>Annulations</i>	21,05	0,00			21,05
<i>Réserve en fin de gestion</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Source : DGCS / DFAS

B - Des reports et des ouvertures de crédits en gestion moins importants que lors des exercices précédents

1 - Des reports de crédits en baisse

Les reports de crédits entre exercices ont été moins élevés que lors de l'exercice précédent. Les reports s'élèvent à 75,05 M€ en AE et 140,28 M€ en CP (contre 303,96 M€ en AE et 339,25 M€ en CP entre 2021 et 2022) et sont concentrés sur trois programmes :

- sur le programme 304 : des reports à hauteur de 66 M€ en AE et 109 M€ en CP, composés principalement de 39 M€ ouverts par voie d'amendement en LFR 2022 sur les crédits d'aide alimentaire des services déconcentrés, de 16 M€ de restes payer sur la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de 9,8 M€ de reports 2022 sur la protection juridique des majeurs ;
- sur le programme 124 (T2 et HT2) : 7,9 M€ de reports en AE et 28,7 M€ en CP. Les reports de crédits budgétaires (1,3 M€ en AE et 14,8 M€ en CP) ont permis de financer l'intégralité des charges à payer automatiques, et les dépenses au titre du dispositif IFSI pour les régions de Guadeloupe et de Martinique non engagées avant la fin de gestion 2022 (dépenses au titre des avenants aux conventions concernant les places en IFSI et des dépenses au titre de la revalorisation salariale) ;

- le programme 157 a bénéficié de report plus modestes (507 828 € en AE et 811 994 € en CP) comme le programme 137 (439 082€ en AE et 811 138 € en CP).

Pour 2024 la demande de reports de crédits budgétaires concerne principalement le programme 304 (65,4 M€ en AE et 96,8 M€) dont 40 M€ ouverts en loi de fin de gestion pour soutenir les associations d'aide alimentaire, et de 17 M€ en AE et CP prévus pour la protection de l'enfance.

2 - Des ouvertures de crédits modérées

La mission a enregistré des ouvertures nettes de crédit pour un montant total de 574,08 M€ en AE et 552 M€ en CP, soit une hausse de moins de 2 % par rapport aux crédits votés en LFI (contre 9 % en 2022 et 13 % en 2021).

Pour le programme 304, ces ouvertures représentent un montant global de 440,87 M€. Le projet de loi de fin de gestion pour 2023 prévoyait une ouverture de 331 M€ pour financer des dépenses de prime d'activité et de RSA recentralisé plus dynamiques que prévues par la LFI 2023. Cette ouverture a été majorée de 110 M€ par amendement pour créer une majoration exceptionnelle du montant de *prime de Noël* pour les familles monoparentales (+ 70 M€) et renforcer les moyens dédiés à l'aide alimentaire dans un contexte de forte inflation et d'augmentation des files actives au sein des associations (+ 40 M€).

S'agissant du programme 157, le projet de loi de finances de fin de gestion prévoyait une ouverture de 130 M€ pour financer des dépenses d'AAH plus élevées que prévues. Cette ouverture a été majorée de 3 M€ par amendement pour permettre aux personnels soignants des EHPAD et des SSIAD (services de soins infirmiers à domicile) relevant de la branche de l'aide à domicile de bénéficier, au titre de l'année 2023, de revalorisations équivalentes au Ségur de la Santé.

S'agissant du programme 124, la loi de finances de fin de gestion annule 15 M€ d'AE et 21 M€ de CP proposée par le gouvernement.

L'adoption de la LFG n'a pas eu d'impact sur les crédits du programme 137.

3 - Les transferts en gestion et rétablissements de crédits limités

Sur le programme 304, deux transferts en gestion sortants sont à noter : un transfert de 14,3 M€ vers le programme 230 afin de financer le dispositif *Petits-déjeuners à l'École* et un transfert de 0,18 M€ vers le programme 124 afin de financer une étude de la Drees sur le non recours au RSA et à la prime d'activité.

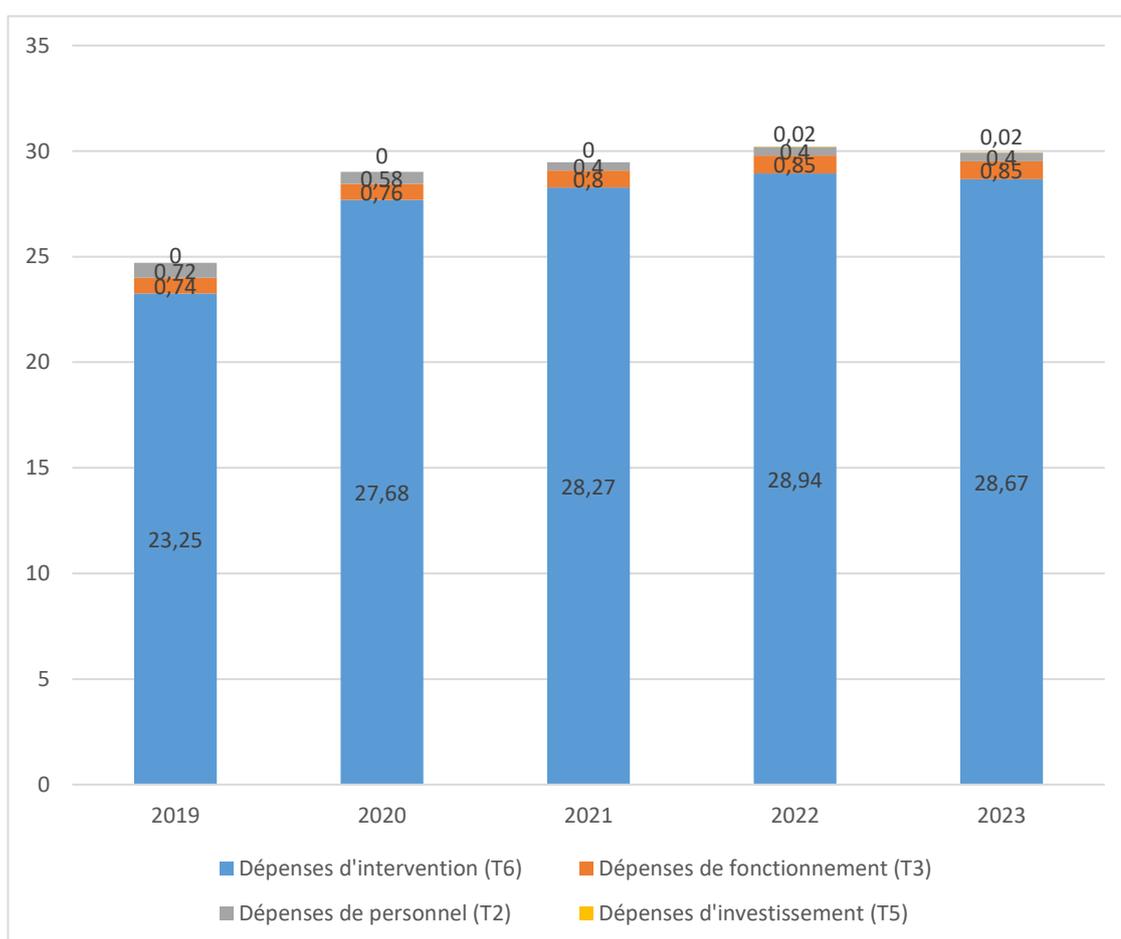
Par ailleurs, plusieurs rétablissements de crédits ont été enregistrés au cours de l'exercice pour 3,95 M€ sur ce même programme : un rétablissement de crédits à hauteur de 1,02 M€ correspondant au recouvrement de crédits indûment versés au département du Rhône suite à une erreur matérielle et un rétablissement de crédits de 2,2 M€ en AE et CP correspondant à des crédits reversés par FranceAgriMer au titre de la campagne FEAD 2021. Ces crédits ont été reversés aux quatre têtes de réseau pour compenser les denrées non livrées en mobilisant ces crédits pour leur permettre d'effectuer des achats directs de denrées alimentaires.

Sur le programme 124 ont été réalisés, un transfert sortant à destination du programme 155 (à hauteur de 3,6 M€ en AE et en CP) pour financer les dépenses qui étaient précédemment portées par les services déconcentrés sur le programme 124 et un rétablissement de crédit (à hauteur de 4,76 M€).

III - Une mission dont les dépenses se stabilisent entre 2022 et 2023

Globalement, l'exécution des dépenses des quatre programmes de la mission s'est élevée à 29,91 Md€ en AE et 29,99 Md€ en CP, soit des montants très proches de celle constatée en 2022 (30,16 Md€ en AE et 29,78 Md€ en CP).

Graphique n° 3 : 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*.

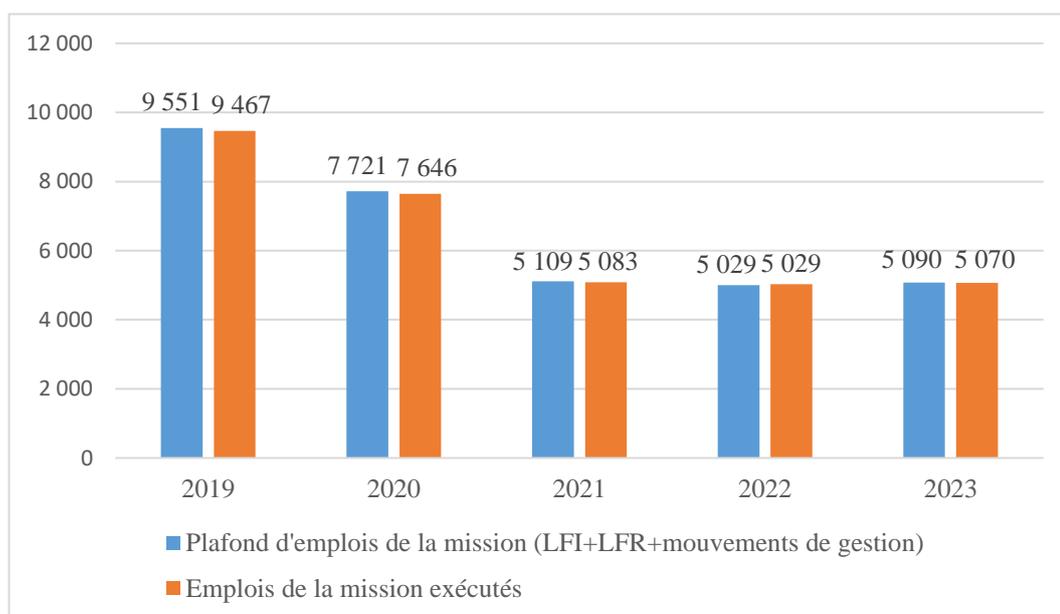
1 - Une stabilisation du plafond d'emplois

Selon le projet annuel de performance (PAP), le plafond d'emplois de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* voté pour 2023 en LFI était de 4 999 équivalents temps plein travaillés (ETPT), soit une augmentation de 127 ETPT par rapport à la LFI 2022 (4 872 ETPT).

L'article 9 de la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 a augmenté le plafond d'emplois pour le porter à 5 090 ETPT afin notamment de tenir compte des agents recrutés en renfort dans les services déconcentrés au titre de la prise en charge des déplacés ukrainiens. L'exécution 2023 est de 5 070 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.

Graphique n° 4 : plafond d'emplois de la mission, en ETPT



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

2 - Le schéma d'emplois

Après plusieurs années présentant un schéma d'emplois négatif en exécution, l'année 2023 s'inscrit dans la continuité de 2022 avec un solde positif de 30 équivalents temps plein (ETP)⁸ contre + 54 ETP fixé en LFI 2023. Pour la deuxième année consécutive, la dynamique des entrées est plus forte que celle des sorties. On constate une baisse des « entrées concours » à hauteur de 30 ETP par rapport à la prévision initiale qui s'explique par un réajustement du concours

⁸ Donnée provisoire en cours de consolidation.

interministériel de catégorie B et par des lauréats de concours qui étaient déjà pris en charge sur le programme.

Par ailleurs, deux évolutions sont à noter : d'une part, la réforme des retraites (qui concerne les agents nés après le 1^{er} septembre 1961) a produit des effets dès 2023 avec une baisse des départs à la retraite par rapport aux prévisions initiales de l'année 2023 (baisse de 14 % par rapport à 2022) et, d'autre part, les recrutements de contractuels demeurent très dynamiques (1 059 ETPT).

Tableau n° 3 : le schéma d'emplois 2018-2023

Exécution du Schéma d'emplois (ETP)	2018	2019	2020	2021	2022	LFI 2023	Exécution 2023
Sorties totales	1 254	1 222	1 244	871	858	894	967
dont sorties pour retraite	390	367	323	237	213	222	183
Entrées	980	952	980	792	1 009	948	997
Variation des ETP (entrées-sorties totales)	- 274	- 270	- 264	- 79	151	54	30

Source : DFAS

3 - Les dépenses de personnel

Les dépenses de personnel (titre II) au titre de l'année 2023 sont essentiellement portées par le programme 124. Elles s'élèvent à 428,2 M€⁹ dont 95,2 M€ au titre du CAS *Pensions* et 333 M€ hors CAS *Pensions*.

La dépense du titre II est exécutée à un niveau légèrement supérieur à la dotation initiale (422,9 M€, soit 5,3 M€ de plus que la LFI).

Tableau n° 4 : les dépenses de personnel 2022/2023

En M€ (AE=CP)	LFI 2022	Exécution 2022	LFI 2023	Exécution 2023
Total Titre 2	385,2	402,6	422,9	428,2
dont crédits hors CAS Pensions	290,4	311,2	320,1	333
dont crédits CAS Pensions	94,9	91,4	102,9	95,2

Source : DFAS

Le taux d'exécution s'explique notamment par les mesures relatives au pouvoir d'achat (hausse du point d'indice de la fonction publique à compter du

⁹ Données provisoires en cours de consolidation.

1^{er} juillet 2023, prime de pouvoir d'achat, mesures à destination des bas salaires) ainsi que par les renforts en services déconcentrés mobilisés toute l'année pour l'accompagnement des déplacés ukrainiens.

B - Les dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement de la mission se sont élevées à 859,56 M€ en CP. Elles sont concentrées au sein du programme 124 (782,62 M€ en AE et 805,98 M€ en CP) qui assure notamment le versement de la subvention pour charges de service public aux ARS (612,21 M€).

Tableau n° 5 : les dépenses de fonctionnement du programme 124

(en M€)	Exécution 2022		Exécution 2023		2022 / 2023	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Fonctionnement des services	32,05	33,93	19,97	19,90	- 38 %	- 41 %
Systèmes d'information	70,87	77,05	69,44	72,82	- 2 %	- 5 %
Affaires immobilières	122,67	49,92	38,66	58,40	- 68 %	17 %
Communication	23,40	23,11	10,80	12,78	- 54 %	- 45 %
Affaires euro. et internationales	0,17	0,18	0,16	0,16	- 8 %	- 11 %
Statistiques Études et Recherche	9,21	8,71	10,07	9,67	9 %	11 %
Financement des ARS	582,87	582,87	612,21	612,21	5 %	5 %
Politique des RH	20,57	21,44	21,27	20,02	3 %	-7 %
Total	861,19	796,41	782,62	805,98	- 9 %	1 %

Source : DFAS

La consommation est en baisse de 9 % en AE et en hausse de 1 % sur le programme 124 par rapport à 2022.

La baisse importante des dépenses en AE et en CP de l'action « Fonctionnement des services » s'explique par les paiements en 2022 de plusieurs contentieux de grande ampleur dont le contentieux IRGLAM. Dans cette affaire, l'État a été condamné au remboursement avec intérêts des sommes versées par l'Instance de gestion du régime local agricole d'assurance maladie complémentaire obligatoire au titre de sa contribution, finalement indue, aux dépenses hospitalières facturées par les hôpitaux à l'Assurance maladie pour un montant de 7,1 M€ en AE et CP.

Par ailleurs, la baisse de 68 % des dépenses immobilières en AE s'applique par la prise à bail pour le site de la tour Olivier de Serres qui a nécessité un engagement dès 2022 pour un montant de 77,4 M€ en AE.

Enfin, la baisse des dépenses entre 2022 et 2023 sur l'action « communication » s'explique par le financement en 2022 de deux campagnes de communication, l'une sur les métiers du soin de l'accompagnement et l'autre sur la réalité et les dangers de la prostitution des mineurs.

C - La prédominance des dépenses d'intervention

Le montant cumulé des dépenses d'intervention atteint 28,6 Md€ en CP, soit plus de 96 % des dépenses de la mission en 2023 (28,2 Md€ en LFI). À périmètre constant, ces dépenses marquent une hausse de 1,7 Md€ par rapport à la LFI 2022 (26,4 Md€) et de 1,1 Md€ par rapport à l'exécution 2022 (27,5 Md€).

Les dépenses de guichet représentent 98 % des dépenses d'intervention de la mission, pour s'élever à 27,9 Md€ en exécution (27,4 Md€ en LFI). Les dépenses discrétionnaires sont en légère baisse (808,9 M€ en LFI et 763,3 M€ consommés). Les principaux dispositifs correspondants sont analysés en partie 2.

Deux dispositifs dominent, en montant, les dépenses d'intervention : l'allocation aux adultes handicapés (12 669 M€ consommés) et la prime d'activité (10 691,9 M€ consommés). Deux autres dispositifs ont coûté plus de 1 Md€ en 2023 : l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (1 500 M€ consommés) et le RSA recentralisé (1 588,5 M€ consommés).

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. Concernant les charges à payer automatiques constatées au 31 décembre, il est constaté une légère diminution globale des charges à payer entre les clôtures des gestions 2022 et 2023 qui passent respectivement de 18,1 M€ à 16,2 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 €	
	2022	2023 (provisoire)
124	13 931 233	11 607 913
137	206 685	321 885
157	353 629	84 213
304	3 659 366	4 242 692
Total	18 150 913	16 256 703

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 légèrement diminué entre 2022 et 2023, passant de 539,3 M€ à 475,5 M€. Cette légère baisse s'explique par la diminution du montant des 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. Par ailleurs, le programme 124 a porté des restes à payer de 80 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 instituts¹⁰.

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 (Duquesne, Malakoff et l'Hôtel du Châtelet). Outre les économies de loyer générées par la libération des sites locatifs, l'objectif est de rationaliser les occupations, de maîtriser les coûts d'exploitation et de s'inscrire dans une démarche écoresponsable en réduisant la consommation énergétique.

Ainsi, le programme 124 centralise les dépenses visant à concevoir et construire un second grand site de l'administration centrale situé à Malakoff qui consiste en un ouvrage tertiaire neuf pour environ 1 800 postes de travail, après avoir déconstruit les bâtiments anciennement occupés par l'Insee. La construction du futur bâtiment doit démarrer au second semestre 2024.

En attendant le déménagement dans ces nouveaux locaux en 2027, et pour pallier le non-alignement des baux de Montparnasse et Mirabeau qui ne pouvaient être reconduits respectivement en 2023 et fin 2024, les ministères sociaux ont pris à bail de manière temporaire la Tour Olivier de Serres (15^{ème} arrondissement) à compter du 1^{er} avril 2023 et pour cinq ans ainsi que trois niveaux de bureaux dans un immeuble à Montrouge en janvier 2024.

Compte tenu des montants avancés, ainsi que des nombreux aléas et risques qui lui sont associés, le projet immobilier de Malakoff nécessite une attention particulière lors des prochains exercices afin de veiller au respect de l'enveloppe dédiée et du calendrier des travaux. Cette attention est partagée par le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

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.

¹⁰ Pour rappel, 97 M€ ont été engagés en 2022 au titre des avenants aux conventions actualisées avec les régions pour financer la création de places supplémentaires en instituts de formation aux soins infirmiers (IFSI). Le versement effectué en 2023 a été moins élevé que prévu car les régions ont déclaré un nombre de places supplémentaires inférieur à la trajectoire envisagée.

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

Programmes	Restes à payer au 31 décembre en € et en CP	
	2022	2023
124	487 827 678	442 100 264
137	3 731 985	794 003
157	2 458 706	1 192 686
304	45 274 924	31 479 481
Total	539 293 293	475 566 434

Source : SCBCM, Chorus

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*¹¹.

Dans le cadre des marchés passés au titre du Fonds social européen plus (FSE +) pour l'aide alimentaire, 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).

En outre, le *Fonds Mieux manger pour tous* créée par la loi de finances 2023 doit permettre d'inscrire la filière de l'aide alimentaire dans les recommandations de la convention citoyenne pour le climat et les obligations de la Loi dite EGAlim. Ainsi le volet national a pour objectif d'augmenter la part des fruits, légumes, légumineuses et produits non transformés sous label de qualité dans l'offre globale proposée aux bénéficiaires. Afin de réduire l'empreinte carbone de la filière, l'objectif est le raccourcissement des filières d'approvisionnement en privilégiant les produits de saison.

¹¹ Cf. page 96 du rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État annexé au PLF 2023.

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 2023 autour de neuf actions contre dix en 2022, suite à la suppression de l'action 22 portant les aides exceptionnelles de solidarité créées par la loi de finances rectificative d'août 2022.

Par rapport à 2022, les dépenses du programme en 2023, en exécution, ont baissé de 5% en AE (14 404 M€) et de 4 % en CP (14 415 M€). Néanmoins, en neutralisant l'effet de périmètre lié à l'action 22 sur les aides exceptionnelles de solidarité qui n'existe plus en 2023, les dépenses du programme 304 sont respectivement en hausse de 3,09 % et de 3,41 %.

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

Comme 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 (74 % des crédits ouverts en LFI), le RSA et les primes de fin d'année atteignent en effet des montants significatifs¹², qui pourraient justifier un suivi individualisé.

D'autre part, la *Stratégie de prévention et de protection de l'enfance* (action 17) et la *Stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes* (action 19) s'inscrivent dans des logiques de contractualisation avec les collectivités territoriales, dont il est difficile 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. L'absence d'évaluation solide, de ces stratégies allant au-delà du bilan des actions conduites confirme, par ailleurs, la difficulté à disposer d'une vision consolidée des actions engagées et à en apprécier la performance.

¹² En LFI 2023, 1 545 M€ pour la recentralisation du RSA et 468 M€ pour les primes de fin d'année.

A - Une dépense de prime d'activité soutenue

1 - Une dépense tirée par le dynamisme du marché du travail

La prime d'activité est un complément de revenu mensuel versé aux travailleurs majeurs ayant des revenus modestes. Son calcul tient compte de la composition et des ressources du foyer. Elle est composée d'un montant forfaitaire (565,24 € en 2023) éventuellement majoré en fonction de la composition et de la situation du foyer et d'un montant déterminé en fonction des revenus professionnels du foyer. Pour chaque travailleur au sein du foyer, il est possible d'obtenir une bonification si ses revenus professionnels moyens sont compris entre 0,5 et 1,5 SMIC pour une personne célibataire. Le montant de celle-ci est progressif entre 0,5 et 1 SMIC. À la fin du troisième trimestre 2022, plus de 4,6 millions de foyers sont bénéficiaires de la prime d'activité, tous régimes confondus.

La dépense annuelle de prime d'activité s'est établie en 2023 à 10 691 M€, en hausse de 4 % par rapport à l'exécution 2022 et de 6 % par rapport aux crédits ouverts en LFI.

La programmation initiale intégrait 661,8 M€ de revalorisation anticipée de 4 % au 1^{er} juillet 2022 et 449 M€ d'évolution tendancielle.

Les crédits inscrits dans le PLF 2023 reposaient sur la prévision de dépenses établie à partir de la note de Cnaf d'octobre 2021, du fait de l'absence de prévision plus récente suite à des opérations de refonte du système d'information de la Cnaf. Néanmoins, la prévision de la Cnaf actualisée d'octobre 2022, a été intégrée à la loi de finance par amendement en ajustant à la baisse (- 515 M€) la prévision de dépense. Dans cette prévision étaient pris en compte une hausse du SMIC et des ressources des ménages qui engendrent une diminution du montant versé au titre de la prime d'activité (- 2,7 effet SMIC et 2,5 effets ressources) et une différence de méthode dans le retraitement en encaissement et décaissement des données en séparant dépenses hors revalorisation et revalorisation.

La prévision de dépense de la Cnaf la plus récente disponible, qui date d'octobre 2023, présente des masses financières anticipées à 10 540 M€ en 2023, expliquées par une croissance de l'emploi salarié supérieure ainsi que par un phénomène de resserrement des salaires aux alentours du SMIC. Cette prévision sous-estime donc de 52 M€ la dépense par rapport aux dépenses constatées en 2023.

Ces différents exercices confirment que les prévisions de prime d'activité sont particulièrement sensibles à l'inflation ainsi qu'à la situation du marché du travail mais également à la répartition de la rémunération des travailleurs autour du SMIC, ce qui conduit à d'importantes fluctuations d'un exercice de prévision à l'autre.

L'écart à la LFI de 303 M€ (qui représente moins de 3 % des crédits initiaux) a été financé par les crédits ouverts en loi de fin de gestion.

2 - Une budgétisation cohérente avec les dernières prévisions mais fragile en période d'inflation

Le montant ouvert en LFI 2024 pour la prime d'activité est de 10 660,2 M€ en AE/CP.

Cette budgétisation s'appuie sur la prévision de la Cnaf de juin 2023, ajustée par un amendement du gouvernement au PLF 2024 de 200 M€ pour tenir compte de la prévision actualisé d'octobre 2023.

En hausse de 2,62 % par rapport aux crédits ouverts en LFI 2023, ce montant est néanmoins inférieur à l'exécution 2023. Or la tendance à la hausse observée lors des exercices antérieurs, dans un contexte de revalorisations régulières dues à l'inflation, interroge sur la solidité de la budgétisation pour 2024.

Si l'exercice de prévision reste largement dépendant des capacités de la Cnaf et de son calendrier, depuis 2021 des actions ont été engagées pour améliorer le pilotage de la dépense 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 (DGCS, DB, DG Trésor et Cnaf).

Les travaux en cours sur la solidarité à la source annoncent deux évolutions qui doivent permettre de simplifier les démarches et sécuriser les montants versés en limitant erreur, indus et récupérations. D'une part, l'utilisation généralisée du *montant net social* pour apprécier les ressources et en particulier les revenus d'activité salariée et, d'autre part, le pré-remplissage à partir de 2025 des déclarations trimestrielles des ressources avec les informations issues du dispositif de ressources mensuelles (DRM), lui-même alimenté par les données transmises par les employeurs et les organismes verseurs de revenus de remplacement et de prestations sociales. Des premiers tests dans plusieurs départements vont être menés en 2024.

3 - Des indicateurs de performance orientés à la hausse mais qui ne sont pas utilisés pour le pilotage

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). Aucune modification n'a été apportée à la maquette des objectifs et indicateurs relatifs à la prime d'activité en PLF 2023.

L'indicateur *taux de sortie de la prime d'activité pour dépassement de ressources*, avec une réalisation à 5,8 % en 2022 est en recul par rapport à 2020 et 2021 et en deçà de la cible fixée à 7 %. Cela peut s'expliquer en partie par les différentes revalorisations de la prime d'activité qui ont de fait, repoussé le point de sortie du dispositif. Un nouvel objectif de 7 % a été fixé pour 2023 pour tendre vers 7,8 % en 2026.

Les sous-indicateurs de la *Part des foyers bénéficiaires de la prime d'activité percevant un montant de prime bonifié*¹³ connaissent une évolution différenciée. Le premier sous-indicateur qui mesure la part de foyers bénéficiaires dont au moins l'un des membres ouvre droit à une bonification est stable en 2022 par rapport à 2021 (taux à 92,3 %) comme la part des femmes bénéficiaires de la prime d'activité qui ouvrent droit à une bonification (77,5 %). En revanche la part des foyers bénéficiaires de la prime d'activité dont les deux membres perçoivent un montant de prime bonifiée est en net recul en 2022 (38,5 %) et en deçà de la cible 2022 (41 %). La hausse constatée en 2019 et 2020, conséquence de la revalorisation exceptionnelle, qui avait favorisé les couples bi-actifs est donc stoppée en 2022.

Au sein de l'indicateur *part des foyers bénéficiaires du RSA sans emploi qui accèdent à la prime d'activité et se maintiennent dans l'emploi*, le sous-indicateur dont au moins l'un des membres reprend une activité et accède à la prime d'activité continue sa hausse comme en 2020 et en 2021. Le résultat obtenu en 2022 de 9,6 % est supérieur à la cible 2022 (de 9 %) et dépasse même l'objectif de 2023 fixé à 9,5 %. Augmente également la *part des foyers bénéficiaires du RSA sans emploi dont au moins l'un des membres reprenant une activité est une femme* (31,6 % pour une cible à 31 %). La part des familles monoparentales, allocataires du RSA sans emploi, qui reprennent une activité et accèdent à la prime d'activité en 2022 (6,1 %) est certes supérieure à la cible (6 %) mais demeure encore loin de la cible du PAP 2023 (7 %). Enfin le taux de maintien dans l'emploi atteint 81,5 % pour 2022, en recul par rapport aux deux années précédentes, avec un écart de 3,5 points par rapport à la cible de 85 %.

B - La hausse de la dépense d'aides exceptionnelles de fin d'année

Les aides exceptionnelles de fin d'année (dites « prime 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 2023, les crédits exécutés (535,9 M€) ont été nettement supérieurs au montant ouvert en LFI (467,8 M€). Comparé à la dépense exécutée en 2022 qui était de 478,5 M€ (hors apurement de la dette de l'État vis à vis de la Sécurité sociale de 170 M€ réalisée en 2022) cela représente une hausse annuelle de 12 %. Cette hausse s'explique par la revalorisation de 35% du montant de la prime pour les familles monoparentales, introduit par amendement par le gouvernement en loi de finances de fin de gestion 2023.

¹³ La bonification est ouverte, pour une personne seule, lorsque le revenu d'activité mensuel dépasse 0,5 SMIC. Ainsi, les personnes bénéficiant de bonification occupent une activité relativement stable et rémunératrice, témoignant d'une plus grande autonomie financière que les bénéficiaires de la prime d'activité non bonifiée.

La « prime de Noël » a été versée à 2,17 millions de bénéficiaires. Pour les allocataires de Pôle emploi (bénéficiaires de l'ASS, de l'AER ou de la PFRA), le montant de l'aide est égal à 152,45 €.

Pour les foyers bénéficiaires du RSA, ce montant est majoré de 50 % lorsque le foyer se compose de deux personnes et de 30 % pour chaque personne supplémentaire présente au foyer¹⁴. La majoration à laquelle ouvre droit chacun des enfants ou chacune des personnes à charge est portée à 40 % à partir du troisième enfant ou de la troisième personne.

La revalorisation de 35 % du montant pour les familles monoparentales introduite en loi de fin de gestion est progressive en fonction du nombre d'enfants à charge de la personne isolée, y compris pour les publics relevant de Pôle emploi.

Le montant de crédits prévus dans le projet de loi de finances 2024 est de 448,1 M€, en baisse de 4,39 % par rapport à la LFI 2023. Il s'appuie sur une hypothèse de diminution du nombre des allocataires du RSA ainsi que sur une stabilité du nombre des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires de l'ASS.

C - La recentralisation du RSA, une nouvelle mesure de périmètre

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'allocations familiales 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 849,18 M€ en 2023, en baisse de 10 M€ par rapport à l'exécution 2022 mais supérieure de presque 5 % à la dépense programmée en LFI (809,46 M€).

La LFI 2022 permettait par ailleurs à des départements volontaires en métropole d'expérimenter pendant cinq ans la recentralisation du financement et de la gestion du RSA¹⁵. Dans ce cadre, l'État assure le financement de l'allocation ainsi que l'instruction, l'attribution et le service de cette prestation étant confiés 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.

¹⁴ À condition que ces personnes soient le conjoint, le partenaire lié par un pacte civil de solidarité ou le concubin de l'intéressé ou soient à sa charge.

¹⁵ 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 ».

En LFI pour 2023 ont ainsi été inscrits 552,5 M€ pour le département de Seine-Saint-Denis, qui a été le premier département de métropole à expérimenter cette recentralisation, 143,5 M€ pour les Pyrénées-Orientales, entrées dans le dispositif par la loi de finances rectificatives d'août 2022, et 39,9 M€ pour l'Ariège suite à un amendement du gouvernement lors de la discussion de la loi de finances pour 2023.

La dépense exécutée pour le RSA en métropole (739,32 M€) est également supérieure aux crédits ouverts en LFI (736,026 M€).

Tableau n° 8 : les dépenses par département au titre du RSA recentralisé (en €)

	LFI 2023	Exécution 2023
<i>Guyane</i>	158 115 136	167 547 616
<i>Mayotte</i>	15 609 123	12 274 886
<i>La Réunion</i>	635 736 913	669 363 589
<i>Seine Saint Denis</i>	552 551 496	549 102 237
<i>Pyrénées-Orientales</i>	143 565 092	151 502 457
<i>Ariège</i>	39 910 000	38 723 974
TOTAL	1 545 487 760	1 588 514 759
Sous total outre-mer	809 461 172	849 186 091
Sous-total métropole	736 026 588	739 328 668

Source : DGCS

Afin de financer cette augmentation des dépenses par rapport à la LFI 2023, 43 M€ ont été ouverts en loi de fin de gestion 2023, dont 39,7 M€ au titre du RSA recentralisé en outre-mer et 3,3 M€ au titre du RSA recentralisé métropole.

En 2024, la prévision de dépenses pour le financement du RSA est de 1 558,8 M€, dont 2,6 M€ de frais de gestion. Cette estimation repose sur la prévision issue de la note CNAF de juin 2023 et qui prévoit une stabilité des dépenses par rapport à 2023 résultant à la fois de l'amélioration de la situation du marché de l'emploi et de la hausse des barèmes, en lien avec l'inflation. Néanmoins, cet exercice est réalisé pour l'ensemble de la France, sans distinction des départements recentralisés. Il n'est donc pas possible de fournir des informations sur le champ uniquement du RSA recentralisé dans les départements de Mayotte, Guyane, La Réunion, Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales et Ariège. Cela représente une fragilité pour les prévisions des exercices à venir.

En termes de pilotage, la direction du budget insiste sur l'importance du suivi du renforcement des moyens alloués par les départements à l'insertion des bénéficiaires du RSA sur leur territoire. Des conventions d'insertion ont été signées entre l'État et les départements concernés et prévoient une méthodologie d'évaluation de l'expérimentation à travers la mise en place d'indicateurs et d'instances de suivi dédiées. Il est prévu de réaliser une étude d'impact de toute modification législative ou réglementaire qui affecterait significativement ou durablement l'un des paramètres financiers de l'expérimentation.

Comme relevé par la Cour dès 2021, il apparaît souhaitable de traduire l'importance budgétaire des dépenses de RSA dans la maquette de performance de la mission afin d'évaluer les effets de l'expérimentation de sa recentralisation, en mettant, par exemple, en regard l'évolution des dépenses d'insertion et des dépenses de prestation comme le suggère la DGCS.

D - La protection juridique des majeurs, une dépense dynamique

1 - Un niveau de dépenses proche de l'autorisation initiale

L'action 16 relative à la protection juridique des majeurs (PJM) constitue la deuxième action du programme en termes de dépenses, qui se sont élevées à 829 M€ en 2023, en progression annuelle de 9 % (par rapport à l'exécuté 2022), et supérieure au montant inscrit en la LFI (825,61 M€).

Outre l'augmentation tendancielle du nombre de mesures prises en charge par les acteurs professionnels de la protection juridique des majeurs, cette progression intègre 22,65 M€ de crédits supplémentaires ouverts par voie d'amendement pour le financement de mesures salariales pour les *services tutelaires* (transposition de l'augmentation du point de la fonction publique, mise en œuvre de la prime Ségur) ; 1,1 M€ de crédits ouverts également par voie d'amendement pour le financement de ces mêmes mesures salariales *pour l'information et le soutien des tuteurs familiaux* (ISTF), et 9,8 M€ de reports 2022 prévus pour financer la revalorisation de 3 % au 1^{er} juillet 2022 correspondant à la revalorisation du point d'indice pour les *services mandataires*.

La prévision de dépense relative à la protection juridique des majeurs s'appuie sur le nombre de mesures gérées par les mandataires judiciaires à la protection des majeurs (services mandataires ou mandataires individuels), qui évolue selon un effet volume tel que constaté en moyenne au cours des exercices antérieurs, et un effet prix évoluant selon les hypothèses macro-économiques.

Le taux d'exécution de l'action 16 est très légèrement supérieur à la LFI aussi bien en AE (100,40 %) qu'en CP (100,47 %), correspondant à une sur exécution de la ligne des *services tutelaires* à hauteur de 4,6 M€ en AE et de 5,2 M€ en CP.

En ce qui concerne les crédits correspondant aux *mandataires individuels*, le taux d'exécution est de 99 % en AE et CP, en légère progression par rapport à l'exercice 2022 (97 %).

Enfin, les crédits finançant *l'information et le soutien des tuteurs familiaux* (ISTF) ont connu un taux d'exécution de 94 % en AE et de 95 % en CP.

Sur les cinq dernières années, le nombre de mesures, qu'elles soient prises en charge par les services ou par les mandataires individuels ne cesse de progresser. Cela représente une progression + 3,45 % sur la période de comparaison pour les services et + 21,87 % pour les mandataires individuels.

Fin 2022, selon les statistiques fournies par le ministère de la justice, 713 500 majeurs étaient soit sous tutelles soit sous curatelle contre 680 000 personnes au 31 décembre 2021. Plusieurs facteurs expliquent la progression du nombre de mesures financées :

- le vieillissement de la population ;
- un recul du nombre de mesures confiées à la famille (en 2022, 26,71 % de mesures confiées à la famille contre 29,94 % en 2020) ;
- une augmentation des mesures en cours de réalisation (106 244 mesures renouvelées en 2022 contre 103 503 mesures en 2018).

2 - Des chantiers de modernisation au service du pilotage d'une dépense orientée à la hausse en 2024

En 2024, l'action 16 voit sa budgétisation progresser de 56,7 M€ par rapport à la LFI 2023, ce qui représente une augmentation générale de 7,59 % sur la période de comparaison. Cette progression prend en compte l'augmentation des coûts sur la base d'un indice composé¹⁶ pour les services juridiques de protection des majeurs, et l'intégration le financement d'une revalorisation salariale de 3 % (correspondant à la retranscription de l'augmentation du point d'indice de 3,5 % intervenue au 1^{er} juillet 2022 dans la fonction publique) applicable aux structures relevant de la branche action sanitaire et sociale.

La protection juridique des majeurs 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). Le programme de transformation numérique *Mandoline* vise à dématérialiser et à moderniser les procédures administratives et financières aux niveaux national et local. Il s'agit notamment de mettre en place un registre des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. Les développements ont débuté en 2017 pour un déploiement en 2024. Il devrait contenir :

- une liste nationale des mandataires judiciaires à la protection des majeurs habilités et des délégués aux prestations familiales habilités (« liste blanche ») pour garantir l'authentification du mandataire en fonction de son périmètre d'habilitation et de sécuriser les accès au programme *Mandoline* ;
- la liste des mandataires judiciaires à la protection des majeurs et des délégués aux prestations familiales radiés et suspendus au niveau national (« liste grise ») qui permettra de sécuriser la délivrance des habilitations de mandataires.

¹⁶ Effet glissement vieillesse technicité (GVT) sur 82 % de la budgétisation N-1 et taux d'inflation sur 18 % de la budgétisation N-1.

Il est par ailleurs prévu dans le programme *Mandoline* la mise à disposition d'un outil de pilotage centralisant et fiabilisant les données pour les mettre à disposition des équipes métier cohésion sociale (DR/DD/DGCS) et des magistrats sous forme d'indicateurs et de tableaux de bord.

E - Une année de transition entre la stratégie interministérielle de prévention et de lutte contre la pauvreté et le Pacte des solidarités

1 - Une année de transition

L'année 2023 a été une année de transition entre la fin de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté et le nouveau Pacte des solidarités qui a été présenté tardivement, à l'automne 2023, pour une mise en œuvre à compter de 2024.

Ainsi les crédits alloués à la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté par la LFI 2023 sur l'action 19 du programme 304 sont en recul de 22 % (257 M€ contre 327 M€ en LFI 2022). En exécution, la dépense (235,38 M€) a reculé de 17 % en comparaison avec 2022.

Cette année de transition a amené à une programmation sensiblement inférieure aux années précédentes et a fait de l'action 19, une variable d'ajustement dans l'équilibre général du programme 304.

Cette baisse des crédits porte majoritairement sur les dépenses contractualisées (- 40 % entre 2022 et 2023). Suite à la crise sanitaire de 2020, il avait été accordé la possibilité aux services de l'État de décaler de six mois l'exécution des conventions avec les départements. Ce glissement s'est répercuté d'année en année, conduisant, en 2022, à ce que les deux tiers des contractualisations s'établissent sur une période de juillet 2022 à juin 2023. Dans la perspective du nouveau Pacte des solidarités, l'ensemble des conventions a été prolongé jusqu'au 31 décembre 2023. Ainsi, en 2023, les crédits ont été versés pour une période d'un an pour un tiers des départements et pour six mois pour les deux autres tiers.

En outre, deux transferts sortants affectent l'action 19 :

- un transfert de 14,3 M€ vers le programme 230 afin de financer le dispositif *Petits-déjeuners à l'École* ;
- un transfert de 0,18 M€ vers le programme 124 afin de financer une étude de la Drees sur le non recours au RSA et à la prime d'activité.

2 - Une nouvelle action n° 23 et la préparation d'une nouvelle séquence de contractualisation en 2024

Le Pacte des solidarités pour la période 2024-2027 se décline en quatre axes :

- prévenir la pauvreté et lutter contre les inégalités dès l'enfance ;
- amplifier la politique d'accès au travail pour tous ;

- lutter contre la bascule dans la très grande pauvreté ;
- l'organisation solidaire de la transition écologique.

À l'instar de la Stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, le Pacte des Solidarités est piloté par la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté. Le Pacte prévoit une nouvelle contractualisation avec les départements et les métropoles. Les mesures du Pacte sont réparties entre plusieurs programmes budgétaires de l'État et les moyens de la Sécurité sociale.

Les financements du programme 304 sont portés par une nouvelle action 23 intitulée *Pacte des solidarités* qui financera en 2024 les mesures suivantes pour un total de 190 M€ :

- la contractualisation avec les départements (90 M€) et les métropoles (12,5 M€) ;
- le plan 100 % accès aux droits (*territoires zéro non recours*) et domiciliation (16 M€) ;
- un plan pour la santé nutritionnelle des enfants et des jeunes : petits déjeuners à l'école (17 M€) et tarification sociale des cantines (36,5 M€) ;
- la création d'un *pass' colo* pour l'accès aux séjours aux enfants des classes populaires et moyennes âgés de 11 ans (10 M€) ;
- le fonds d'innovation pour la petite enfance (5 M€) ;
- un plan d'action adapté aux spécificités outre-mer (3 M€) ;
- la création d'un Institut national du travail social et la valorisation des démarches innovantes en travail social (0,7 M€).

À ces mesures, s'ajoutent deux autres qui s'imputeront sur deux autres actions du programme 304 :

- la lutte contre la précarité menstruelle (action 13) : 5,4 M€ ;
- le programme « Mieux manger pour tous » (action 14) : 70 M€.

Avec l'émiettement des mesures réparties entre plusieurs financeurs, la logique de contractualisation avec les collectivités territoriales, et sans une évolution de la maquette de performance¹⁷ il sera difficile d'apprécier la portée de ce pacte à travers le seul budget de l'État.

F - Les actions en faveur de l'enfance et des familles vulnérables, des dépenses qui s'accroissent

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 décentralisée¹⁸.

¹⁷ Seul l'indicateur de performance 28 1.1 – Nombre d'élèves bénéficiant de repas à la cantine à un tarif inférieur ou égal à 1€ correspond à une mesure financée dans ce pacte.

¹⁸ « *La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant.* » Rapport public thématique de la Cour des comptes (novembre 2020).

Les crédits ouverts en LFI 2023 s'élèvent à 331 M€ (AE/CP), ce qui représente une augmentation de 33 % par rapport à la LFI 2022 prenant en compte notamment :

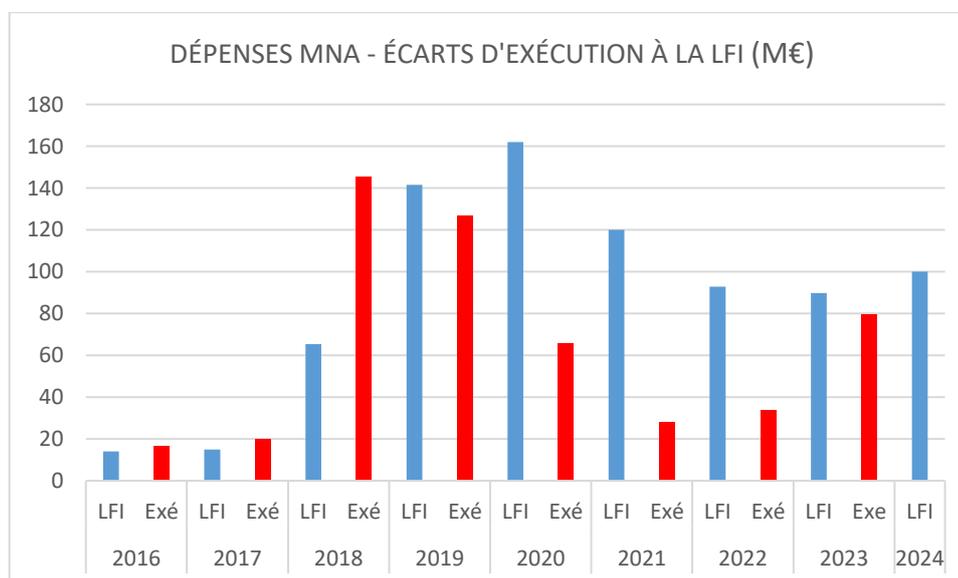
- des enveloppes compensatoires versées aux départements suite à la loi du 7 février 2022, dite *loi Taquet*, qui ouvre le droit aux jeunes majeurs de moins de 21 ans confiés à l'ASE avant leur majorité de bénéficier d'un accompagnement jusqu'à leurs 21 ans (50 M€) ;
- l'extension de la *prime Ségur* aux personnels soignants de la PMI (20 M€) ;
- la soulte dite *Castex* (14 M€) pour les revalorisations salariales à la charge des départements.

Les dépenses sur l'action 17 se sont élevées à 306 M€ en AE et 323 M€ en CP en 2023, soit un taux d'exécution respectivement sur l'action 17 de 92,43 % en AE et de 97,48 % en CP.

Cette sous consommation s'explique principalement par une consommation de crédits pour le financement de la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) inférieure à celle budgétée.

1 - L'accueil des mineurs non accompagnés, une dépense à nouveau dynamique

Graphique n° 5 : les dépenses MNA (M€) - écarts exécution / LFI



Source : Cour des comptes

Le financement du dispositif d'accueil des mineurs non accompagnés (MNA) par le budget de l'État intervient en complément de l'action des départements au titre de l'aide sociale à l'enfance. Le programme 304 porte deux contributions de l'État :

- une contribution à la mise à l'abri et à l'évaluation des personnes se présentant comme mineurs non accompagnés, sur la base d'un barème défini par voie

réglementaire qui prévoit une compensation forfaitaire pour chaque évaluation réalisée et pour les coûts liés à la mise à l'abri ;

- une contribution exceptionnelle à la prise en charge par l'aide sociale à l'enfance des jeunes reconnus comme MNA.

Pour 2023, ont été ouverts 89,84 M€ de crédits ainsi répartis : 53,60 M€ pour la contribution à la mise à l'abri et à l'évaluation et 36,24 M€ pour le financement de la contribution exceptionnelle. Mais cette action est par nature affectée par la forte variabilité des arrivées de mineurs sur le territoire, ce qui complexifie sa budgétisation. En effet après une importante sous-exécution constatée au cours des trois derniers exercices au regard de la baisse significative des flux d'arrivée depuis 2019 accentuée par la crise sanitaire, la tendance repart à la hausse.

Les données reposent sur les déclarations des départements auprès de l'agence des services et des paiements (ASP) dans le cadre des demandes de versement de la participation forfaitaire. Les collectivités disposent 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.

En 2023, les dépenses se sont établies à 73,56 M€ en AE et 79 ,56 M€ en CP, en hausse annuelle de 86 % en AE et de 138 % en CP.

La consommation de crédits a été inférieure à celle budgétée malgré un effet de transfert. Au cours de l'exercice 2023, l'ASP a remboursé les départements pour un montant total de 58,2 M€ contre 42,1 M€ au cours de l'année 2022. C'est le montant le plus élevé versé au cours de ces cinq dernières années. L'augmentation marquée au cours de l'année 2023 a en effet conduit à effectuer un versement complémentaire de 6 M€ afin de reconstituer la trésorerie de l'ASP. Au titre de la contribution exceptionnelle la réalisation est de 17,6 M€.

L'exercice 2023 confirme une nouvelle fois la difficulté des prévisions au regard de la forte variabilité des arrivées et donc la difficile budgétisation du dispositif.

Le montant inscrit en LFI 2024 s'élève à 100 M€ dont 32,3 M€ ouverts par voie d'amendement afin de prendre en compte le dynamisme constaté depuis l'été 2023 et améliorer la prise en charge par l'État des coûts induits par la prise en charge des MNA par les départements.

À la fin de l'année 2023 ont également été publiés deux textes qui auront un impact sur les dispositifs et potentiellement sur les contributions de l'État à compter de 2024. D'une part, le décret du 22 décembre 2023 module le montant de l'évaluation de minorité en fonction de la conclusion ou non de la convention entre le conseil départemental et la préfecture¹⁹. D'autre part, le décret du 26 décembre 2023²⁰ qui ajoute deux critères supplémentaires aux modalités de répartition des mineurs : le nombre de jeunes majeurs de moins de 21 ans quelle que soit leur nationalité, sans protection familiale et pris en charge par l'ASE au 31 décembre de l'année précédente, et le nombre de bénéficiaires du RSA.

2 - Une année de transition pour la contractualisation avec les départements en matière de stratégie nationale de prévention et protection de l'enfance

L'année 2023 a vocation à constituer une année de transition, entre la Stratégie nationale de protection de l'enfance pour la période 2020-2022 et une révision du dispositif en 2024. Il s'agit alors de prolonger les modalités de la contractualisation départementale en prévention et protection de l'enfance (CDPPE) des exercices précédents. Dans ce contexte, 140 M€ ont été ouverts en LFI 2023, comme en 2022.

L'exécution s'est élevée à 115 M€ en AE et CP, soit un taux d'exécution de 82 %.

Les départements dont la contractualisation pluriannuelle se poursuivait se sont vu attribuer les crédits en conséquence.

Par ailleurs, douze départements se sont saisis de la possibilité d'obtenir des financements pour des projets expérimentaux ou répondant à une vulnérabilité spécifique des territoires concernés pour un montant de 3,12 M€.²¹

Néanmoins plusieurs projets programmés n'ont pas pu se réaliser faute d'engagement de la part des départements.

La DGCS travaille à la réalisation d'un bilan de cette contractualisation. Pour les volets qualitatifs un envoi de questionnaire a notamment été réalisé aux services que sont les DR/DDEETS, ARS et aux départements et dont les dernières réponses sont attendues pour le début de l'année 2024. Mais le suivi et l'évaluation de ces démarches contractuelles sont généralement pénalisés par l'absence d'outils de pilotage harmonisés et par l'hétérogénéité des bilans transmis par les collectivités.

En LFI 2024, 140 M€ sont ouverts dont 138,5 M€ destinés à la contractualisation avec les départements et les ARS, contractualisation qui

¹⁹ Prévues au V de l'article R 221-11 du code de l'action sociale et des familles.

²⁰ Décret n° 2023-1240 du 22 décembre 2023 modifiant les modalités de mise à l'abri et d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées de la protection de leur famille et les modalités de versement de la contribution forfaitaire de l'État aux dépenses engagées par les départements pour l'évaluation de ces personnes et décret n° 2023-1253 du 26 décembre 2023 relatif aux modalités de répartition des mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille.

²¹ L'instruction interministérielle n° DGS/SP1/DGCS/SD2B/2023/36 du 25 avril 2023 relative à la contractualisation préfet/ARS/département en prévention et protection de l'enfance pour l'exercice 2023.

s'inscrira dans un cadre renouvelé visant à améliorer la qualité de la prise en charge des publics accueillis, à diversifier l'offre de prise en charge en renforçant les interventions à domicile et le soutien aux tiers dignes de confiance.

3. Une augmentation de 4 % des crédits de l'action 17 prévue en LFI pour 2024

En synthèse, la LFI pour 2024 prévoit 344 M€ en AE/CP dont les principales sous-action sont la contractualisation avec les départements pour un montant identique à 2023 (140 M€) et la prise en charge MNA dont les crédits sont augmentés de 12 %. Ce sont également les deux postes de dépense sur lesquels reposent le plus d'incertitude quant à leur vitesse de montée en charge.

G - L'aide alimentaire, la dépense qui a le plus augmenté au sein de la mission

L'aide alimentaire consiste en la mise à disposition de produits aux personnes les plus démunies gratuitement ou contre une participation symbolique, et vise à faire face aux situations d'insécurité alimentaire, elles-mêmes liées à des situations de pauvreté ou d'exclusion sociale. Les dépenses d'aide alimentaire comprennent plusieurs volets inscrits en LFI 2023 :

- la contribution de la France au FSE+ (11,5 M€ AE/CP) qui a succédé au Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD) en 2022 et qui finance à hauteur de 90 % (contre 85 % pour le FEAD) les marchés centralisés de denrées passés par l'établissement FranceAgriMer (FAM) ²² pour des distributions aux réseaux associatifs (pour un total de 647 M€ sur la période 2022-2027 dont 582 M€ de crédits FSE+) ;
- une subvention de 2,9 M€ au titre de la compensation des charges de service public supportées par FAM en tant qu'organisme intermédiaire ;
- la prise en charge des dépenses inéligibles au remboursement par les crédits européens, au titre des exercices précédents (10,6 M€) ;
- l'achat de denrées pour les épiceries sociales, celles-ci ne pouvant pas bénéficier des financements européens en raison du principe de gratuité de la distribution prévu par ces derniers (9,13 en AE/CP) ;
- l'aide alimentaire nationale, qui recouvre les subventions à quatre grandes *têtes de réseau* associatives nationales ²³ (4,8 M€ en AE/CP) ;

²² 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 Commission rembourse à FAM 90 % du montant des dépenses réalisées, financées pour partie par la trésorerie de l'organisme.

²³ La Fédération française des banques alimentaires (FFBA), la Croix rouge française, les Restaurants du cœur et le Secours populaire français.

- les crédits déconcentrés, à la disposition des services déconcentrés chargés de l'appui à la gestion locale de l'aide alimentaire (19,29 € en AE/CP) ;
- le Fonds « *mieux manger pour tous* » créé en LFI 2023 et doté de 60 M€ en AE/CP, dont 40 M€ pour le volet national et 20 M€ pour le volet local. Le volet national, ouvert aux associations *têtes de réseau*, vise l'achat de denrées afin d'accroître l'offre alimentaire de qualité et favoriser l'accès à des denrées plus saines, plus durables et privilégiant les approvisionnements locaux. Le volet local, mis en œuvre par les services déconcentrés sur la base d'un appel à projets, a vocation à favoriser le développement d'alliances locales de solidarité alimentaire « producteurs-associations-collectivités » ou en améliorant la couverture des zones blanches, actuellement peu couvertes en aide alimentaire.

Tableau n° 9 : les dépenses d'aide d'alimentaire en LFI /exécution en €

	LFI 2023		Exécution 2023	
	AE	CP	AE	CP
Aide alimentaire -crédits nationaux	5 046 369	5 046 369	8 259 973	8 394 635
Aide alimentaire - services déconcentrés	19 298 374	19 298 374	57 380 514	58 979 228
Épiceries sociales	9 136 607	9 136 607	9 485 000	9 485 000
SCSP pour FAM	2 900 000	2 900 000	3 136 341	3 136 341
Dépenses inéligibles	10 661 893	10 661 893	10 906 084	10 801 103
FdC FEAD			24 595	
Subvention nationale FEAD			4 365	- 1
Part technique FEAD				
FdC FSE+			360 000	
Subvention nationale FSE+	10 539 384	10 539 384	10 444 608	10 444 608
Part technique FSE+	513 228	513 228		
Programme Mieux manger pour tous	60 000 000	60 000 000	60 252 941	58 691 404
Total action 14	118 095 855	118 095 855	160 254 422	159 892 320

Source : DGCS

1 - Un niveau d'exécution en hausse annuelle et une nouvelle fois supérieure aux crédits initialement ouverts

Avec 118 M€ ouverts en LFI (AE/CP), les dépenses d'aide alimentaire se sont finalement établies en 2023 à 159 M€ en AE et 109 M€ en CP, soit un dépassement de 41,8 M€ de l'autorisation initiale, et une hausse annuelle en exécution de 39 % en AE et 46 % en CP.

Ce taux d'exécution de 136 % par rapport à la LFI s'explique par la mobilisation en fin de gestion des reliquats de crédits en provenance des autres actions du programme 304 (notamment action 15 et action 17) à hauteur de 3 M€ en AE et en CP pour effectuer un versement complémentaire aux associations *têtes de réseau* d'une part, et la mobilisation de reports de 2022 (39 M€ de reports 2022 sur les crédits de l'aide alimentaire des services déconcentrés), d'autre part.

Il a par ailleurs été effectué un rétablissement de crédits suite aux crédits reversés par FranceAgriMer au titre de la campagne FEAD 2021 pour un montant de 2,19 M€. Cette somme a été reversée aux quatre associations habilitées en fin d'exercice 2023²⁴.

Le fonds « mieux manger pour tous », dans son volet national a permis de financer 13 associations pour un montant total de 39,84 M€ en AE et CP. Pour ce qui est du volet local, ce sont 20,4 M€ en AE et 28,8 M€ en CP qui ont été mobilisés par les services déconcentrés de l'État notamment des expérimentations locales qui sont en cours (expérimentation d'un chèque alimentation durable, bus solidaire notamment).

2. Le pilotage des crédits d'aide alimentaire, un enjeu important en 2024

Les crédits d'aide alimentaire inscrits en LFI 2024 sont de 144 M€ soit 26,4 M€ supplémentaires par rapport à la LFI 2023. Cette progression prévoit l'inscription de 10 M€ supplémentaires sur le fonds *Mieux Manger pour tous* dans le cadre du Pacte des solidarités, 2 M€ supplémentaires pour le financement des épiceries sociales. Par ailleurs le report des 40 M€ issus des crédits ouverts par voie d'amendement en loi de fin de gestion 2023 a été demandé.

Les montants des *crédits nationaux* et des *crédits déconcentrés* destinés à l'aide alimentaire sont similaires en LFI 2024 à celui constaté en LFI 2023 (24,9 M€). Ces fonds doivent permettre le financement des structures, l'achat de denrées. Les 20 % de crédits utilisés par l'administration centrale financeront les grandes associations *tête de réseau*.

En matière de crédits européens, l'année 2024 verra se terminer la mise en œuvre du FEAD au travers d'un dernier appel de fonds programmé en avril 2024. Ce sera également l'année de montée en puissance du fonds FSE+. Une nouvelle stratégie de mobilisation des fonds européens va être cordonnée par le SGAE, qui se traduira par la mise en œuvre de plans d'action pour chacun des ministères en charge de la gestion de fonds européens sur la base d'un diagnostic de performance. Les ministères concernés doivent produire leur plan d'action d'ici la fin du premier trimestre 2024.

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 14,08 Md€ en

²⁴ Le Secours populaire français (797 106 €), les Restaurants du cœur (780 000 €), la FFBA (588 967 €), et la Croix-Rouge (29 226 €).

AE/CP en LFI 2023²⁵, en augmentation de 847 M€ par rapport à 2022 (13,23 Md€). La réserve de précaution est de 70,43 M€ en AE/CP, soit 0,5 % des crédits. Cette progression structurelle se poursuivra en 2024 avec 15,38 Md€ programmés au PLF, soit une augmentation de 9,2 % (+ 1,29 Md€) par rapport à la LFI 2023.

Le programme est constitué de deux actions²⁶ 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 au maintien des crédits post-plan de relance, ainsi qu'à « 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).

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 et mesures 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'AAH²⁷, la personne handicapée doit être atteinte :

- soit d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (AAH-1)²⁸ ;
- 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 1,28 million en 2023. Alors que le nombre de bénéficiaires de l'AAH-1 est relativement stable (passant de 642 300 en 2018 à 624 300 en 2022), celui de l'AAH-2 connaît une progression forte (551 700 bénéficiaires en 2018 pour atteindre 651 000 en 2022).

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 2012 de 7,51 Md€ à 12,53 Md€ en LFI 2023, soit une hausse de 70 % sur la période et de 25 % entre 2017 et 2023.

²⁵ À noter l'augmentation de 3 M€ des crédits du programme 157 entre le PLF 2023 et la LFI 2023 du fait de l'adoption de l'amendement parlementaire n° 133 au titre de l'attractivité de la branche de l'action sanitaire et sociale (prise en compte de l'extension du Ségur et de la transposition de l'augmentation du point d'indice dans la fonction publique).

²⁶ Action 12 *Allocation et aides en faveur des personnes handicapées* et Action 13 *Pilotage du programme et animation des politiques inclusives*.

²⁷ Il est rappelé que l'AAH est cumulable avec d'autres ressources et prend alors un caractère différentiel dans ses modalités de calcul.

²⁸ 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.

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 des deux quinquennats²⁹, 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.

De plus, compte tenu de son indexation sur l'évolution des prix³⁰, le décret n° 2023-328 du 19 avril 2023 a revalorisé la prestation de 5,6 % par rapport au montant en vigueur au 1^{er} avril 2022. Cette revalorisation porte le montant forfaitaire de l'AAH à 971,3 € par mois, soit une augmentation de 52 €.

Par ailleurs, l'article 10 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat³¹ a mis en œuvre une réforme attendue de l'AAH, à savoir sa déconjugalisation à compter du 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 calcul de l'AAH reste toutefois conjugalisé pour les bénéficiaires de la prestation qui seraient perdants à la déconjugalisation. Le coût de cette mesure est estimé à 500 M€ en année pleine³² et permet à 120 000 ménages de voir leur allocation revalorisée de 320 € par mois en moyenne, dont 80 000 nouveaux bénéficiaires de l'AAH.

Enfin, depuis le 1^{er} janvier 2023³³, les bénéficiaires de l'AAH peuvent travailler simultanément et à temps partiels en établissements ou services d'aide par le travail (ESAT) et en milieu ordinaire de travail, sans perdre le bénéfice de l'AAH, ce qui n'était pas possible antérieurement. Le calcul de l'AAH a été adapté à ces situations, afin que les travailleurs en ESAT qui le souhaiteraient soient encouragés à évoluer vers une activité en milieu ordinaire ou une activité mixte. Ainsi, pour une même quotité de travail, les ressources globales (rémunération et AAH) de la personne sont plus élevées que celles qu'elle percevrait si elle ne travaillait qu'en

²⁹ 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 ; 6^{ème} conférence nationale du handicap (CNH) le 26 avril 2023.

³⁰ Le montant de l'AAH est revalorisé au 1^{er} avril de chaque année en application de l'article L. 161-25 du code de la sécurité sociale.

³¹ Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat. Le décret n° 2023-360 du 11 mai 2023 supprime à compter du 1^{er} octobre 2023 les dispositions relatives aux majorations du plafond des ressources et à l'abattement forfaitaire sur les revenus du conjoint.

³² Note DANSE 2023-086 du 30 octobre 2023, *Prévisions des dépenses d'AAH à l'horizon 2027*. Le montant pris en compte dans la budgétisation de l'AAH en 2023 s'agissant de la déconjugalisation était de 93 M€ et 560 M€ en année pleine. Suite à un affinement du coût de la mesure au deuxième semestre 2023, la déconjugalisation est désormais évaluée à 83 M€ en 2023 et 500 M€ en année pleine.

³³ Article 136 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration. Un décret relatif à la restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (RSDAE) est en cours de finalisation pour une mise en œuvre complète de cette mesure.

ESAT (rémunération versée en ESAT et AAH). Le coût de cette mesure est estimé à 9 M€.

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 restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi (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 MDPH.

Par ailleurs, des mesures d'économie ont récemment été mises en place pour limiter la progression de la dépense, notamment 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. Les dépenses relatives au complément de ressources s'élèveraient à 119 M€ en 2023, en diminution de 24 M€ par rapport à 2019 et devraient baisser à 105 M€ en 2027. Le complément de ressources devrait disparaître pour l'ensemble des bénéficiaires dix ans après la fusion de 2019.

Ces mesures n'ont pas encore 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.

Ainsi, la loi n° 2022-1616 du 23 décembre 2022 de financement de la Sécurité sociale pour 2023 vise notamment à poursuivre cette dynamique en confortant le rôle de la CNSA pour poser les bases de la création d'un système d'information unique dont la première brique qui couvrira la fonction d'évaluation des situations devrait être disponible en 2024. En effet, 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. Ce nouvel outil, qui intégrera le guide national d'évaluation des besoins de compensation des personnes handicapées (GEVA), aura ainsi pour objectif de contribuer à l'harmonisation des pratiques en

matière d'évaluation, à l'équité de traitement et permettra à la fois un meilleur pilotage de l'activité des MDPH et une connaissance plus précise des publics.

Par ailleurs, dans son rapport relatif à l'AAH publié le 25 novembre 2019³⁴, 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 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, afin de créer un réseau de contrôle interne, un groupe de travail national regroupant 17 MDPH a été mis en place en juin 2023 et s'est réuni à deux reprises en 2023. Le travail devrait se poursuivre en 2024 avec pour objectif la co-construction d'un cadre de référence du dispositif de contrôle interne des MDPH et une cartographie des risques.

En parallèle, une mission nationale d'audit est en phase de préfiguration et devrait progressivement monter en charge à compter de 2024³⁵, il est ainsi prévu une phase de préfiguration de janvier à juillet 2024 permettant l'élaboration d'un référentiel d'audit avant sa finalisation d'ici la fin de l'année et l'engagement d'une première campagne d'audit à compter de janvier 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 2020³⁶, un travail a été poursuivi en 2023 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.

³⁴ 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>.

³⁵ 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. Cette mission a été rattachée à la CNSA.

³⁶ 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.*

Malgré des temps d'échanges plus réguliers entre les différents services³⁷, la CNAF ne semble toujours 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 macro-économiques 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.

Des économies budgétées en LFI qui peinent encore à se concrétiser

L'enveloppe inscrite en LFI 2023 pour l'AAH s'élevait à 12,532 Md€ en CP³⁸, soit une augmentation de 749 M€ par rapport à la LFI 2022 (11,783 Md€). En effet, l'évolution tendancielle de l'AAH issue de la prévision de la Cnaf d'octobre 2022³⁹ indiquait un besoin supplémentaire de 548 M€ par rapport à 2022. La réserve de précaution s'élevait à 62,6 M€⁴⁰, diminuant ainsi les crédits disponibles à hauteur de 12,469 Md€ en 2023.

La budgétisation pour 2023 prenait en compte une économie demandée à hauteur de 87,5 M€ grâce à l'harmonisation des pratiques d'attribution et de contrôle de l'AAH-2 par les MDPH, qui demeurent encore très disparates. Ce travail devrait trouver sa traduction opérationnelle à compter de 2024 (cf. *supra*) et les économies demandées n'ont donc pas pu être réalisées à l'image de 2023. Il est par ailleurs aujourd'hui difficile de formuler l'impact budgétaire que ces mesures auront sur les dépenses d'AAH ces prochains mois.

Enfin, la LFI intégrait également le coût, à hauteur de 93 M€, de la déconjugalisation de la prestation à compter du 1^{er} octobre 2023, la revalorisation exceptionnelle de 4 % pour un montant de 186 M€ dans la continuité de la loi de finances du rectificatif du 16 août 2022 ainsi que le financement lié à la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et la simplification (dite loi « 3DS ») s'agissant de la double activité en ESAT pour un montant de 9 M€.

Une exécution 2023 en cohérence avec les dernières prévisions de la Cnaf

L'exécution de l'AAH pour 2023 s'est élevée à 12,669 Md€, soit 137 M€ de plus par rapport à la LFI 2023 et en augmentation de 753 M€ par rapport à l'exécution 2022 (11,916 Md€). La Cnaf, dans sa note en date du 30 octobre 2023⁴¹, actualise sa prévision de dépenses pour l'AAH pour 2023 à 12,722 Md€. Cette croissance s'expliquerait notamment par la revalorisation de la prestation (+ 3,1 % par rapport à 2022), l'effet volume qui correspond à l'augmentation du nombre de

³⁷ CNAF, Direction du Budget (DB), DGCS, DG Trésor.

³⁸ LFI 2023 (12,532 Md€) = LFI 2022 (11,783 Md€) + 548 M€ (tendanciel CNAF) – 87,5 M€ (économies) + 93 M€ (déconjugalisation) + 186 M€ (revalorisation inflation) + 9 M€ (double activité ESAT loi 3DS). À noter que le PLF 2023 n'a pas été construit avec la prévision CNAF du printemps 2022, non publiée pour cause de changement de logiciel.

³⁹ Note DANSE 2022-096 du 12 octobre 2022 *Prévisions de dépenses de l'AAH à l'horizon 2026*.

⁴⁰ 0,5 % des crédits disponibles.

⁴¹ Note DANSE 2023-086 du 30 octobre 2023 *Prévisions de dépenses de l'AAH à l'horizon 2027*.

bénéficiaires (+ 2,9 %) et l'entrée en vigueur de la mesure de déconjugalisation (+ 0,7 %).

Le montant cumulé du dégel intégral de la réserve de précaution (62,6 M€) avec les crédits supplémentaires ouverts par la loi n° 2023-114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion (130,2 M€ en AE et 129,8 M€ en CP⁴²) ont permis de couvrir le financement de l'exécution (12,669 Md€⁴³) plus important que prévu. La déconjugalisation de l'AAH et l'augmentation du nombre de bénéficiaires qui en résulte s'est traduit pas une hausse des dépenses d'AAH de 6,7 % par rapport à 2022, alors qu'une hausse de 3,4 % seulement était prévue dans la LFI 2023.

Une poursuite encore plus dynamique de la hausse des crédits en 2024

Pour 2024, les crédits ouverts en LFI consacrés à l'AAH s'établissent à 13,703 Md€, soit une augmentation de 1,171 Md€ par rapport à la LFI 2023.

La déconjugalisation de l'AAH, en vigueur depuis le 1^{er} octobre 2023, conjuguée avec une poursuite de l'augmentation du nombre de bénéficiaires ainsi que les revalorisations liées à l'inflation, expliqueraient une progression encore très dynamique des dépenses.

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

1 - L'aide au poste – la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) : un niveau de dépenses conforme 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

⁴² Cette ouverture a été majorée de 3 M€ par amendement (soit 133,2 M€ en AE et 132,8 M€ en CP) pour permettre aux personnels soignants des EHPAD et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD) relevant de la branche de l'aide à domicile de bénéficiaire, au titre de l'année 2023, de revalorisations équivalentes au Ségur de la Santé.

⁴³ Exécution prenant en compte la créance de 98 M€ de l'État auprès de la Sécurité sociale.

ESAT par l'intermédiaire de l'agence des services et des paiements (ASP). Cette annualisation de l'aide au poste permet de dépasser temporairement le nombre de places en ESAT pour pallier les longs arrêts maladies et faciliter l'exercice du droit au retour.

Le montant des crédits ouverts en LFI est de 1,507 Md€ pour 2023, soit une augmentation de 87,5 M€ par rapport à la LFI 2022 (1,420 Md€). Cette ligne budgétaire a connu une mise en réserve à hauteur de 7,5 M€ (0,5 %), diminuant les crédits disponibles à 1,500 Md€.

L'exécution s'élève à 1,500 Md€ en 2023 et correspond au montant des crédits disponibles tout en étant en hausse de 61 M€ par rapport à 2022 (1,439 Md€), du fait principalement de l'augmentation du SMIC.

À noter que 1,2 M€ ont été versés en 2022 à l'ASP pour financer le projet de dématérialisation et d'automatisation des bordereaux mensuels déclaratifs envoyés par les ESAT à l'ASP. L'étude du cadrage du projet s'est ainsi poursuivie en 2023 avec pour objectif le démarrage de la phase de développement en 2024. Le coût total de ce projet est estimé à 3,2 M€, dont un co-financement à hauteur de 50 % est demandé via le fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP).

Enfin, lors de la conférence nationale du handicap (CNH) du 26 avril 2023, le Président a annoncé de nouvelles mesures pour renforcer les droits sociaux des travailleurs en ESAT et les faire converger vers ceux reconnus aux salariés par le code du travail. Ces mesures, adoptées par la loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi, devraient entrer en vigueur en 2024. Les nouveaux droits couvrent un large champ, des droits collectifs fondamentaux (droit de grève, droit de retrait) aux droits individuels (prise en charge des frais de transports, tickets restaurant, accès à la complémentaire santé notamment). En parallèle, il est prévu de permettre l'accompagnement des personnes en situation de handicap par le service public de l'emploi. Aucune mesure prise dans le cadre de la conférence nationale sur le handicap n'a eu de conséquence sur l'exercice budgétaire 2023.

2 - Une enveloppe consacrée à l'emploi accompagné en légère augmentation en 2023

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 maintenir⁴⁴.

En 2023, l'enveloppe inscrite au programme 157 au titre du dispositif d'emploi accompagné a légèrement progressé pour atteindre 25,1 M€ pour une exécution de l'ensemble des crédits à fin d'année. Ainsi, les crédits exceptionnels versés en 2021 et 2022 dans le cadre du plan de relance ont été maintenus en 2023,

⁴⁴ Ce dispositif est également 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).

soit 22,4 M€ au PLF. Ce montant a été complété par 2,4 M€ de crédits supplémentaires issus d'un amendement gouvernemental permettant le financement de la mise en œuvre de la prime Ségur et la revalorisation applicables aux structures de la branche de l'action sanitaire et sociale⁴⁵.

Le nombre de personnes accompagnées en milieu ordinaire par ces dispositifs a fortement augmenté, passant de 1 228 travailleurs handicapés à fin 2018 à plus de 8 000 au 30 juin 2023.

Dans le cadre de la montée en charge de ce dispositif, la DGCS s'est doté en 2022 d'un outil de suivi et de pilotage dont la seconde version a été déployée au second semestre 2023.

C - Une maquette de performance précisée

La maquette de performance a été modifiée en 2023 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 Cour⁴⁶. 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* » a été 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.

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 9,4 % en 2022, 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 12,6 %, atteint en 2022 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.

⁴⁵ À noter également 0,1 M€ de réserve de précaution et + 0,4 M€ au titre des reports généraux par arrêté du 13 mars 2023.

⁴⁶ Cette distinction n'est possible que pour les renouvellements, le système d'information ne pouvant pas distinguer entre les demandes d'AAH-1 et d'AAH-2 avant l'instruction des dossiers.

Pour mémoire, 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 a été supprimé à compter de 2023 au regard des difficultés à obtenir des données fiabilisées.

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 2023 à 62,1 M€ en AE et à 65,3 M€ en CP, soit une augmentation de 29 % (+ 14,7 M€) par rapport à ceux ouverts en LFI 2022 (50,6 M€ en CP). Une réserve de précaution équivalente à 5 % des crédits inscrits a été appliquée, soit 3,1 M€ en AE et 3,2 M€ en CP, qui a été complétée en mai 2023, par un « surgel » de 1 % des crédits ouverts en LFI, ce qui a porté la réserve à 3,7 M€ en AE et 3,9 M€ en CP. Celle-ci a été intégralement levée en cours d'année⁴⁷. Après report et transfert⁴⁸, les crédits disponibles se sont élevés en 2023 à 59 M€ en AE et 62,1 M€ en CP.

En exécution, l'exercice 2023 se caractérise, comme en 2022, par une consommation de la quasi-totalité des crédits disponibles, avec 99,6 % des crédits en AE et 98,6 % des crédits en CP.

Érigée au rang de grande cause nationale des deux quinquennats par le Président de la République, la politique d'égalité entre les femmes et les hommes constitue une priorité du Gouvernement⁴⁹, 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.

⁴⁷ Dégel intégral de la réserve de précaution (tamponné n° 23 du 14 novembre 2023).

⁴⁸ Report de crédits de fonds de concours 2022 (12 832 € en AE et 32 647 € en CP) ; report de crédits généraux 2022 par arrêté du 10 mars 2023 (439 082 € en AE et 811 138 € en CP) ; transfert de crédits entrants de 250 000 € en provenance du P123 « Conditions de vie outre-mer » par décret du 20 novembre 2023 ; versement particulièrement important de 3 813 682 € 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.

⁴⁹ 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.

La progression du budget alloué au programme 137 se poursuivra en LFI 2024 avec des montants s'élevant à 77,4 M€ en AE et en CP⁵⁰, soit une augmentation de 12,1 M€ par rapport à la LFI 2023, notamment pour financer l'aide universelle d'urgence, sous la forme d'un don ou d'un prêt sans intérêt, pour les victimes de violences conjugales entrée en vigueur au 1^{er} décembre 2023⁵¹. Il s'agit d'aider les victimes à quitter rapidement le foyer conjugal pour se mettre à l'abri. On dénombre plus de 5 700 bénéficiaires pour le mois de décembre 2023.

B - Une maquette budgétaire stabilisée

Pour mémoire, l'année 2022 avait été marquée par une refonte de la nomenclature budgétaire : l'action 21 *Politiques publiques – Accès aux droits* et l'action 22 *Partenariats et innovations* ont été 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* a été 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.

L'action 24 *Accès aux droits et égalité professionnelle* dispose d'une enveloppe de 24 M€ 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 (augmentation de la subvention allouée qui atteint 8,3 M€ contre 6 M€ en CP en 2022) ainsi que les bureaux d'accompagnement individualisé vers l'emploi (BAIE) avec 2,6 M€ en 2023 contre 2,4 M€ en CP en 2022. À noter également l'augmentation de 0,5 M€ en CP de l'enveloppe des espaces de vie affective, relationnelle et sexuelle (EVARS, ex-EICCF) avec 4,4 M€.

L'action 25 *Prévention et lutte contre les violences et la prostitution* dispose quant à elle de 36,5 M€ en CP après gel de la réserve de précaution, soit une croissance de 3,4 M€ en CP par rapport à l'exécution 2022. 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.

La plate-forme d'écoute téléphonique 39.19 pour les femmes victimes de violences a bénéficié d'une enveloppe de 6,1 M€ en CP (2,9 M€ supplémentaire par rapport à 2022) suite au déploiement 24h/24 et 7j/7⁵² en année pleine. Dans ce cadre, une convention pluriannuelle d'objectifs 2021-2023 a été passée avec

⁵⁰ Lors de l'examen parlementaire, les crédits du programme 137 ont été majorés de 1,4 M€ en AE et CP par rapport aux crédits du PLF 2024 (76 M€).

⁵¹ Loi n° 2023-140 du 28 février 2023 créant une aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales.

⁵² Pour rappel, le 39.19 est disponible 24h/24 et 7j/7 depuis le 30 août 2021.

l'association à l'initiative de la plate-forme 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 pour les dispositifs accueillant les victimes de violence (enveloppe de 3,7 M€ pour les lieux d'écoute, d'accueil et d'orientation (LEAO) et de 6,1 M€ pour les accueils de jour contre 5,2 M€ en 2022).

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 poursuivi son augmentation pour atteindre 1,63 M€ contre 1,48 M€ en CP en 2022. Face à la forte inflation constatée en 2022, l'AFIS a été revalorisée de 4 %⁵³, 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 et du nombre croissant de bénéficiaires⁵⁴. Le soutien financier aux associations chargées d'accompagner les personnes en situation de prostitution s'est stabilisé à 2,5 M€ en 2023.

C - Des indicateurs de performance précisés

La maquette de performance a été modifiée en 2023 pour la simplifier et la rendre plus pertinente. Elle se compose désormais 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 2021 (61,9 %) et 2022 (75,8 %) permettant d'atteindre la cible (75 %). Cet objectif de qualité de service a été revu à la hausse pour 2024, à hauteur de 85 %.

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, a été découpé en 2023 en trois nouveaux sous-indicateurs⁵⁵ 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 est passé de 12 % en 2021 à 11 % en 2022 tout en étant encore loin de la cible de 20 %.

⁵³ Décret n° 2022-1340 du 19 octobre 2022 portant revalorisation exceptionnelle de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle.

⁵⁴ 108 bénéficiaires ont été comptabilisés fin 2018, 246 fin 2019, 312 fin 2020, 456 en 2021, 534 en 2022 et 672 en 2023.

⁵⁵ Nombre de personnes informées individuellement ; nombre d'entretiens réalisés ; nombre de demandes formulées par le public.

Enfin, l'objectif n° 3 *mesurer l'impact de la culture de l'égalité* et l'indicateur associé ont été supprimés et remplacés en 2023 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.

Chapitre III

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

I - Les dépenses fiscales

Selon le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2024, le montant des dépenses fiscales rattachées à la mission s'est élevé à 11 612 M€ en 2022⁵⁶, en hausse de 110 M€ par rapport au montant prévisionnel. Il s'élèverait à 12 180 M€ en 2023, soit une révision à la hausse de 678 M€ par rapport aux prévisions du PLF 2023.

L'écart entre la prévision et le constaté en 2022 s'explique principalement par des évolutions d'effectifs de bénéficiaires et des évolutions d'assiette non anticipées, à hauteur de 130 M€ (les évolutions à la hausse les plus fortes en proportion concernent les dépenses fiscales n°150117⁵⁷, n°160207⁵⁸, n° 120501⁵⁹, n° 120205⁶⁰ et n° 100202⁶¹). D'autres dépenses fiscales (notamment n° 050201⁶² et n° 110110⁶³) ont connu un changement de méthode, une évolution d'assiette ou d'effectifs bénéficiaires à la baisse, créant un écart de – 20 M€.

Aucune dépense fiscale rattachée à la mission n'a été créée en 2023. Le nombre total de dépenses fiscales rattachées à la mission est de 29. Elles demeurent un enjeu important pour la mission à un double titre :

⁵⁶ Ce montant est celui du tome 2 « Voies et moyens » du PLF 2024, qui actualise l'estimation portée pour 2022 en annexe du PLF 2023 (11 612 M€). Les chiffres définitifs pour 2023 ne seront connus que dans le courant du second semestre 2024, sur la base notamment des remontées fiscales liées à l'impôt sur le revenu.

⁵⁷ 150117 : 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.

⁵⁸ 160207 : Exonération des sommes perçues à titre de dédommagement par les aidants familiaux dans le cadre de la prestation de compensation handicap.

⁵⁹ 120501 : Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux régis par les articles L. 421-1 et suivants et L. 423-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles

⁶⁰ 120205 : Exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

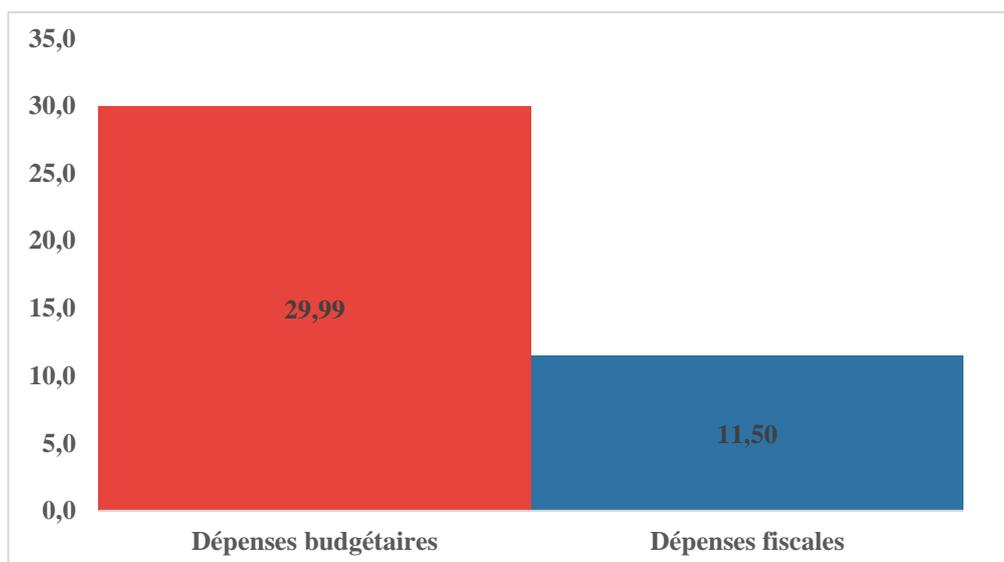
⁶¹ 100202 Abattement en faveur des contribuables ayant des enfants mariés ou chargés de famille rattachés à leur foyer fiscal.

⁶² 050201 : Dégrevement d'office en faveur des personnes de condition modeste 65-75 ans.

⁶³ 110110 : Demi part supplémentaire, ou quart de part supplémentaire en cas de résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés.

- par rapport aux crédits budgétaires exécutés en 2023 (29,99 Md€), dont les dépenses fiscales représentent 41 % ;
- par rapport au coût global des dépenses fiscales prévu en 2023 (81 344 M€) par le PLF 2024 : celles de la mission représentent 15,0 % de ce total, contre 13,6 % en 2022 et 15,6 % en prévision 2024. Selon le PLF 2024, sur l'ensemble du budget général (78 741 M€) la mission *Solidarité* en 2024 (12 270 M€) est au regard de ses dépenses fiscales en première position.

Graphique n° 6 : dépenses fiscales et budgétaires de la mission (Md€)



Source : Cour des comptes

A - Une dépense fiscale en hausse et concentrée sur quelques dispositifs

Les dépenses fiscales de la mission concernent les programmes 157 (19 dépenses, 6 343 M€ en 2023) et 304 (10 dépenses, 5 837 M€).

Sept dépenses d'un montant unitaire supérieur à 400 M€ (dont cinq sur le programme 304 et 2 sur le programme 157) sont estimées à 10 435 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 2023 (7 878 M€) :

- 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 : 4 494 M€. L'écart de 51 M€ (+ 1 %) entre le coût 2022 exécuté et le coût 2023 estimé par le PLF 2024 s'explique par une légère 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 : 1 850 M€. L'écart entre le coût 2022 et le

coût 2023 estimé de 85 M€ (+ 5%) résulte de variations d'allocataires des différentes prestations ;

- n° 110203 (programme 304) : crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans : 1 534 M€. L'écart de 274 M€ (+ 22 %) entre le coût 2022 exécuté et le coût 2023 estimé correspond au relèvement du plafond de crédit d'impôt de 2 300 € à 3 500 € par enfant à charge à compter des revenus 2022.

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 fin de gestion 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 2024.

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 (1 850 M€ pour 2023) 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 dépenses⁶⁴ n'ont pas pu faire l'objet d'une estimation pour l'année 2023 dans le tome II de l'annexe voies et moyens du PLF 2024, soit qu'elles soient encore trop récentes pour disposer d'une référence *historique*⁶⁵, soit que leur évolution erratique d'un exercice à l'autre limite l'intérêt d'un chiffrage prévisionnel⁶⁶.

Enfin, les dépenses fiscales de la mission *Solidarité* ne sont pas bornées dans le temps, et aucun indicateur ne rend compte de la performance de celles-ci.

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

⁶⁴ Dépenses n° 150121, n° 730227, n° 970102 et n° 050202.

⁶⁵ 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.

⁶⁶ 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.

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.

Sur le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*, quatre dépenses fiscales représentant un total de 4 184 M€⁶⁷ relèvent plutôt de la politique de la famille. Elles constituent des dépenses fiscales peu ciblées, et non réservée - pour une partie d'entre elles - aux populations les plus fragiles.

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.

Néanmoins la maquette budgétaire de l'État ne permet pas d'imaginer de classer ces dépenses fiscales dans d'autres missions, le budget de l'État n'étant pas le support « *naturel* » de la politique familiale, ni du risque vieillesse.

3 - Une inefficacité constatée pour près de la moitié des dépenses fiscales il y a douze 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 6 695 M€ exécutée en 2022.

Selon l'estimation du PLF 2024, leur montant s'élèverait à 6 825 M€ en 2023, soit 56 % 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) : 4 494 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

67 Dépenses n° 110203 Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans ; n° 120202 Exonération des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés ; n° 120501 Régime spécial d'imposition des assistants maternels et des assistants familiaux ; n° 210308 Crédit d'impôt famille.

- 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) : 1 850 M€ ;
- réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé (n° 110213) : 251 M€ ;
 - exonération de l'allocation personnalisée d'autonomie (n° 120205) : 135 M€ ;
 - exonération de la prestation de compensation servie aux personnes handicapées (n° 120206) : 80 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 défaillant

Plusieurs dépenses fiscales ont fait l'objet de démarches évaluatives entre 2019 et 2021, dans des cadres variés (rapports d'inspection, rapports parlementaires) mais aucune n'a conduit à les remettre véritablement en question.

Parmi les dépenses fiscales de la mission dépassant 100 M€, sept n'ont fait l'objet d'aucune évaluation au cours des sept dernières années⁶⁸, alors que leur montant cumulé en 2023 se monte à 1 512 M€.

La Cour avait recommandé dès 2017 d'analyser la cohérence entre les dépenses fiscales et les interventions budgétaires de l'État. 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 ensemble⁶⁹.

Les tentatives initiées par la DGCS en lien avec la DLF et la direction du budget n'ont permis d'enregistrer aucun véritable progrès.

La conférence fiscale organisée avec les responsables de programme de la mission a été annulée en 2023. Aucun dossier préparatoire n'ayant été transmis, aucune revue des dépenses n'a été effectuée en 2023.

Néanmoins, d'après la DLF, la dépense fiscale n° 110102 relative à *la demi part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans* (628 M€ en 2023) est inscrite au programme d'évaluation pour 2024. La Cour, dans un rapport de 2023 sur *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*⁷⁰, recommande

⁶⁸ Dépenses n° 120501, 110213, 110109, 050202, 120205, 110107, 520201.

⁶⁹ 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 efficacité ne sont donc pas réunis.* ».

⁷⁰ Cour des comptes *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, observations définitives, 19 octobre 2023.

la suppression de cet avantage. Issu d'un dispositif mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale son bénéficiaire a été resserré en 2003 et 2009 mais bénéficie toujours à plus de 1,2 million de ménages et leur assure un gain moyen de presque 500 €. L'attribution de cette demi part, non liée au nombre de personnes effectivement à charge, représente d'après la Cour une importante dérogation au principe du quotient familial de prendre en compte les facultés contributives réelles. En outre, ce dispositif présente également de forts risques de fraude et apparaît particulièrement difficile à contrôler.

Le responsable des programmes et les directions budgétaires et fiscales continuent de se renvoyer la responsabilité du pilotage du sujet des dépenses fiscales au niveau de la mission. 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, est seul en mesure d'apprécier si les dispositifs atteignent les objectifs fixés. 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 priorités⁷¹. La DGCS précise néanmoins qu'elle souhaite la tenue d'une conférence fiscale en 2024.

Compte tenu de l'importance budgétaire de cet enjeu, le pilotage des dépenses fiscales attachées à la mission continuent de constituer un angle mort du point de vue de l'objectif de qualité de la dépense publique. La dépense relative au crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans, dont le plafond a été relevé en 2023, étant un levier de la politique d'accueil du jeune enfant, mériterait tout particulièrement de faire l'objet d'une évaluation de son efficacité et de son efficience dans le cadre de travaux associant la DGCS, la DB, la DGFIP et la direction de la sécurité sociale (DSS).

II - Les opérateurs (ARS et GIP FEP)

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

⁷¹ 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. ».

l'assurance-maladie et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)⁷² ;

- et le groupement d'intérêt public « France Enfance Protégée » (GIP FEP), 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 financer les revalorisations salariales et les missions d'inspection dans les 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 (185,3 M€ en 2023)⁷³, 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) en augmentation

En augmentation de 31 M€ par rapport à son montant de 2022 (593,1 M€ en AE/CP), la subvention pour charge de service public s'élève à 624,1 M€ en AE/CP en LFI 2023 et représente 50,4 % des dépenses du programme. Cette majoration s'explique notamment pour assurer le financement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique intervenue au 1^{er} juillet 2022 ainsi que par l'extension en année pleine du financement des renforts d'emplois à hauteur de 60 ETPT pour l'inspection contrôle des EHPAD.

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

En M€	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
LFI	594,8	590	562,1	594,2	593,1	624,1	630,2
Exécution	584,1	567	574,9	592,7	582,8	612,2	

Source : Cour des comptes

Après retrait de la réserve de précaution (6,5 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 5,2 M€ pour le financement des mesures de revalorisations

⁷² 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.

⁷³ 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.

salariales⁷⁴ ont été couverts par un dégel partiel de la réserve de précaution à hauteur de 75 %, soit 3,8 M€, le solde de 1,4 M€ ayant été financé par la trésorerie des agences. L'exécution 2023 s'élève ainsi à 612,2 M€⁷⁵.

Le niveau de trésorerie des agences est estimé à 20 jours à fin 2023 contre 22 jours à fin 2022. La situation reste néanmoins très différente d'une ARS à l'autre (10 jours de trésorerie à fin 2023 pour l'ARS des Hauts-de-France contre 48 jours pour l'ARS de Mayotte). Un groupe de travail a été constitué en 2022 dont les discussions se sont poursuivies en 2023 afin de partager une vision commune sur le niveau de trésorerie des ARS sans arriver à un accord.

Le montant de la subvention s'élèvera à 630,2 M€ en 2024, à un niveau supérieur de 6,1 M€ par rapport à son montant de 2023, permettant notamment de financer les mesures de revalorisations salariales et les renforts alloués aux ARS en vue de la préparation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

2 - Une légère diminution du plafond d'emplois suite au retrait des renforts de la crise COVID

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

En ETPT	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Plafond d'emplois année n-1	8 596	8 338	8 168	8 122	8 473	8 349
Schéma d'emplois	- 158	- 212	- 157		84	22,5
Renforts COVID			125	351	- 309	-208
Corrections et transferts	- 100	42	- 14		101	134,5
Plafond d'emplois année n	8 338	8 168	8 122	8 473	8 349	8 298
Exécution	8 245	8 032	8 029	8 299	8 153	-

Source : Cour des comptes

⁷⁴ Revalorisation de 1,5 % du point d'indice des fonctionnaires à compter du 1^{er} juillet 2023.

⁷⁵ 612,2 M€ (exécution 2023) = 624,1 M€ (LFI 2023) – réserve de précaution (6,5 M€) – 9,2 M€ (transfert SI mutualisé) + 3,8 M€ (dégel partiel pour revalorisations salariales).

Conformément à la loi organique n° 2021-1836 du 29 décembre 2021 relative à la modernisation des finances publiques de l'État, les ARS doivent bénéficier à compter de 2023 d'une subvention pour charges d'investissement (SCI) distincte de la subvention pour charge de service public (SCSP) afin de mieux identifier les dépenses d'investissement de l'État. Le montant inscrit en LFI 2023 s'élève à 8,8 M€ et est valorisé à partir des dépenses d'investissement inscrites aux budgets initiaux des ARS sur les trois dernières années. Il est compris dans les 612,2 M€ présentés ci-dessus.

La LFI 2023 a fixé le plafond d'emplois des ARS à 8 298 ETPT, soit une diminution de 51 ETPT par rapport à la LFI 2022 (8 349 ETPT⁷⁶) qui se traduit par le retrait des renforts Covid (- 208 ETPT⁷⁷), le renforcement des missions d'inspection contrôle des EHPAD (+ 60 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).

La LFI 2024 a fixé le plafond d'emplois des ARS à 8 342 ETPT, soit une augmentation de 44 ETPT par rapport à la LFI 2023 (8 298 ETPT) permettant l'extension en année pleine du schéma d'emplois des ARS pour renforcer les missions d'autonomie et de veille sanitaire des agences (+ 24 ETPT), le renforcement des contrôles dans le champ du handicap (+ 5 ETPT) ainsi que des moyens supplémentaires dédiés aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024 (+ 15 ETPT).

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

L'article 36 de la loi relative à la protection des enfants du 7 février 2022⁷⁸ 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 départements 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'enfance⁷⁹. La convention constitutive du GIP FEP a été approuvée par arrêté du 10 décembre 2022 sans limitation dans le temps.

L'Agence française de l'adoption (AFA) a été intégrée dans ce nouvel organisme, tout comme le GIPED⁸⁰ 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).

⁷⁶ Le plafond d'emplois des ARS, initialement de 8 248 ETPT en LFI 2022, a été augmenté de 101 ETPT en cours de gestion, passant ainsi à 8 349 ETPT, au titre d'arbitrages interministériels, pour prendre en compte l'octroi de 41 ETPT de renfort Covid supplémentaires (retirés en LFI 2023) et l'ajout de 60 ETPT de renforcement des missions d'inspection-contrôle dans les Ehpads.

⁷⁷ Le Gouvernement avait 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). Ils ont été reconduits en 2022 à hauteur d'un tiers, soit 167 ETPT, puis augmentés de 41 ETPT en cours de gestion, pour atteindre 208 ETPT.

⁷⁸ Loi n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

⁷⁹ Missions décrites à l'article L. 147-14 du CASF.

⁸⁰ 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.

S'agissant du financement du GIP, il est imputé sur le programme 304 et est régi par un principe de parité de financement entre l'État et les départements⁸¹. L'année 2023 est donc le premier exercice comptable de cette structure avec un financement dérogatoire⁸² portant le budget initial global à 11,15 M€. Outre la reconduction des dépenses relatives aux structures regroupées au sein du nouveau GIP (GIPED, AFA et secrétariats 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 plate-forme d'écoute en direction des mineurs victimes de prostitution).

Au titre de l'exercice 2023, l'État a versé 7,10 M€ au GIP FEP au titre de sa quote-part de financement, à laquelle s'est ajouté un versement d'1 M€ pour le financement d'une plate-forme d'écoute destinées aux professionnels confrontés à une situation d'enfant potentiellement victime de violences sexuelles intrafamiliales⁸³. En 2023, la quote-part de l'État dans le financement du GIP représente ainsi 65 % du budget acté pour l'exercice ; l'écart avec les crédits ouverts en LFI 2023 (4,8 M€) au titre du GIP FEP a été financé par mouvement interne.

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 peine à monter en charge

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 LFI 2020 a réformé le dispositif afin de le rendre plus attractif et accessible et l'entrée en vigueur du nouveau dispositif ne s'est faite qu'en 2021 suite à la

⁸¹ Article L. 147-15 du code de l'action sociale et des familles.

⁸² Financement dérogatoire autorisé par l'article 208 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

⁸³ Financement effectué dans le cadre d'une convention de projet d'intérêt économique général couvrant les années 2023-2025.

publication des décrets d'application qui ont notamment organisé une revalorisation de l'aide (632 € par mois) et le transfert de sa gestion à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole. L'aide à la vie familiale et sociale (AVFS), est attribuée de manière illimitée à ses bénéficiaires dès lors qu'ils continuent à remplir les conditions d'éligibilité.

Sur l'exercice 2023, avec seulement 178 764 € consommés sur les 948 834 € ouverts, le taux d'exécution de l'action 18 n'atteint que 19 %.

Initialement prévu avec un objectif de 1 500 bénéficiaires au 31 décembre 2024 dans le cadre de la LFI 2022, l'objectif de montée en charge a été ramené à 500 bénéficiaires à horizon 2026, avec un premier palier de 90 bénéficiaires en janvier 2023. Tout au long de l'année 2023, le nombre de bénéficiaires a augmenté pour s'établir à 105 au 30 novembre 2023.

B - Le fonds national de financement de la protection de l'enfance a vocation à être supprimé

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 Cnaf. 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*.

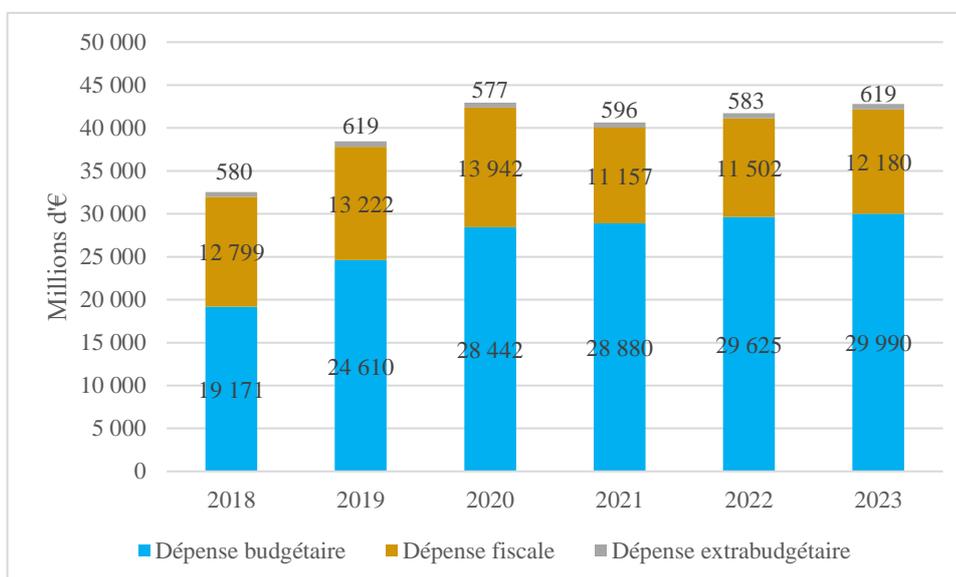
Le FNFPE n'a pris en charge que des dépenses relatives aux mineurs non accompagnés et ce, jusque 2018. En 2019, dans le cadre du nouveau dispositif de prise en charge des MNA et par souci de simplification, le recours au FNFPE pour financer ces dépenses a été supprimé. Depuis 2019, le FNFPE n'a donc soutenu aucune action du programme 304 en 2022.

La Cour avait recommandé dès 2019 de supprimer ce fonds que rien ne justifie de maintenir. Lors de l'examen de la loi du 7 février 2022 sur la protection de l'enfance, l'amendement consacré à la suppression de ce dispositif n'a finalement pas été retenu par le législateur. Depuis, il n'a été trouvé aucun vecteur législatif pour la suppression de ce dispositif devenu obsolète. La DGCS confirme son intention de suivre cette recommandation qui nécessite un véhicule législatif adapté, potentiellement un projet de loi de simplification administrative comme le suggère au demeurant la DGCS.

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

En 2023, la dépense totale consacrée à la mission *Solidarité* s'établit à 42 789 M€, en hausse de 2,5 % par rapport à 2022 et de 30,6 % depuis 2018 (à périmètre constant pour les dépenses budgétaires et extrabudgétaires, format 2023). Cette augmentation sur moyenne période est due principalement à la progression des dépenses budgétaires (+ 56,4 %). Sur la même période, les dépenses fiscales accusent une légère baisse.

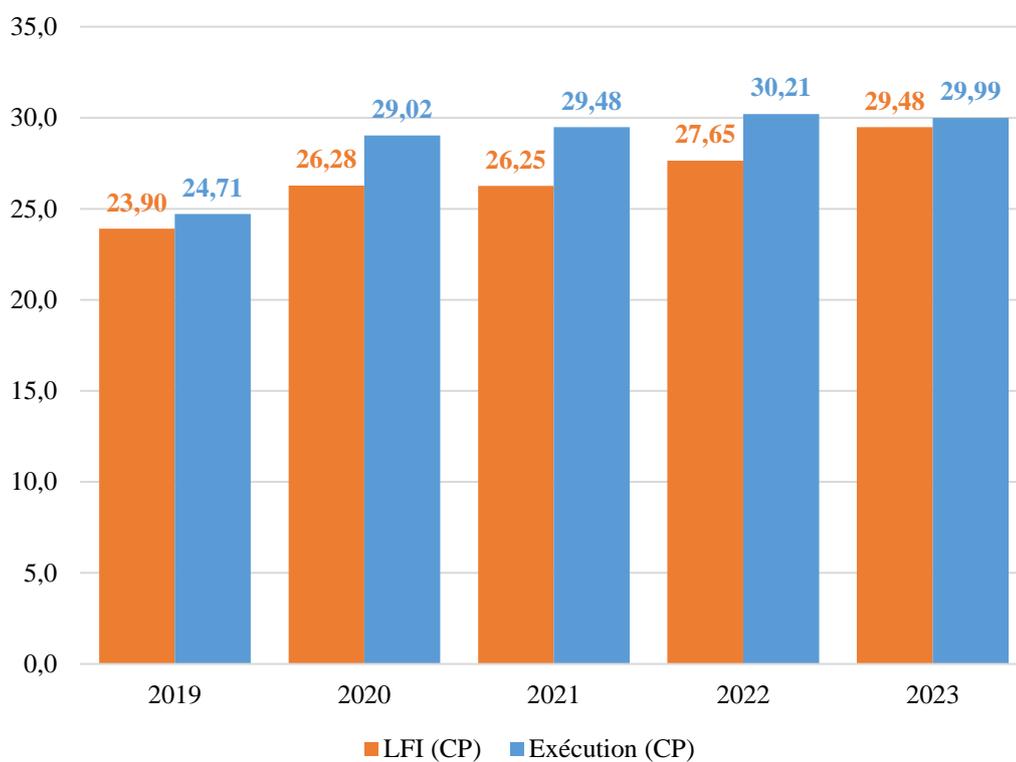
Graphique n° 7 : dépenses budgétaires, extrabudgétaires et fiscales 2017-2023 (M€)



Source : Cour des comptes

Les dépenses extrabudgétaires s'élèvent à 619,3 M€ en 2023. Elles comprennent la subvention pour charges de service public que l'État verse aux ARS (plus de 99 % des dépenses extrabudgétaires de la mission), le GIP France Enfance Protégée (7,1 M€) et l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS, ex-ARFS). Au cours des six dernières années, l'exécution des dépenses budgétaires a toujours été supérieure aux crédits votés en LFI.

Graphique n° 8 : LFI et exécution 2018-2023 (CP, M€)



Source : Cour des comptes

RECOMMANDATIONS

La Cour formule les recommandations suivantes :

- 1. tirer parti de l'expérimentation de la recentralisation du RSA pour revoir la maquette du programme 304 en créant des indicateurs permettant d'apprécier les effets (DB, DGCS) (nouvelle recommandation) ;*
 - 2. 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 de la dépense fiscale relative au crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (DGCS, DGFIP, DB,) (recommandation modifiée) ;*
 - 3. supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance (DGCS) (recommandation réitérée).*
-

Annexes

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

- Cour des comptes, *La politique d'égalité entre les hommes et les femmes menée par l'État*, novembre 2023
- Cour des comptes, *La prise en compte de la famille dans la fiscalité*, juin 2023
- Cour des comptes, *Le revenu de solidarité active (RSA)*, janvier 2022
- Cour des comptes, *La protection de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant*, novembre 2020

Annexe n° 2 : la gestion 2023 des programmes de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*

Montants des crédits ouverts et des crédits consommés - Exercice

En M€	N° de programme ou de dotation :		N° de programme ou de dotation :		N° de programme ou de dotation :		N° de programme ou de dotation :		Total des programmes et dotations	
	304		157		137		124			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	13 987,38	13 987,38	14 085,17	14 086,47	62,16	65,38	1 243,80	1 338,49	29 378,51	29 477,72
LFR (b)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>dont ouvertures</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>dont annulations</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Reportes de crédits de -1 (c)	66,10	109,92	0,54	0,89	0,45	0,84	7,96	28,75	75,05	140,40
<i>dont hors FDC et ADP</i>	64,89	108,70	0,51	0,81	0,44	0,81	1,30	14,77	67,13	125,10
<i>dont FDC et ADP</i>	1,21	1,21	0,03	0,07	0,01	0,03	6,66	13,98	7,91	15,30
FDC & ADP (hors reports) (d)	0,58	0,58	5,00	5,00	3,81	3,81	16,90	16,90	26,29	26,29
Autres mouvements (e)	-20,78	-20,78	0,00	0,00	0,25	0,25	8,90	8,90	-11,62	-11,63
<i>Décrets de virements</i>	-2,58	-2,58	0,00	0,00	0,00	0,00	2,58	2,58	0,00	0,00
<i>Décrets de transferts</i>	-18,20	-18,20	0,00	0,00	0,25	0,25	-3,80	-3,81	-21,75	-21,76
<i>Décret d'avance</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Annulations</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Répartitions (art. 11 de la LOLF)</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	10,13	10,13	10,13	10,13
<i>art. 21 de la LOLF</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
LFFG (f)	440,87	440,87	133,21	132,85	0,00	0,00	-15,10	-21,05	558,98	552,67
<i>dont ouvertures</i>	440,87	440,87	133,21	132,85	0,00	0,00	0,00	-21,05	574,08	552,67
<i>dont annulations</i>	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	-15,10	0,00	-15,10	0,00
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)-(b)+(c)+(d)+(e)+(f)	14 474,15	14 517,97	14 223,91	14 225,20	66,67	70,29	1 262,47	1 371,99	30 027,21	30 185,45
Exécution (crédits consommés)	14 404,37	14 415,61	14 220,35	14 221,60	66,42	69,33	1 226,54	1 284,35	29 917,68	29 990,89
<i>dont rétablissements de crédits</i>	-3,95	-3,95	0,00	0,00	-0,02	-0,02	-4,76	-4,76	-8,73	-8,73
(*) hors reports vers 1										
Taux de consommation	99,5%	99,3%	100,0%	100,0%	99,6%	98,6%	97,2%	93,6%	99,6%	99,4%

Source : LFI, infocentre Chorus

Annexe n° 3 : le suivi des recommandations formulées au titre de l'exécution budgétaire 2022

Recommandation formulée au sein de la note d'exécution budgétaire 2022	Réponse de l'administration	Analyse de la Cour	Appréciation par la Cour du degré de mise en œuvre*
<p>(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'efficacité des trois plus importantes</p>	<p>Extrait de la réponse de la DGCS : « <i>Aucune action n'a été menée en 2023 concernant l'évaluation demandée des principales dépenses fiscales rattachées à la mission SIEC, notamment par manque de moyens humains, mais également en l'absence de commande politique sur le champ des dépenses fiscales</i> ».</p> <p>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'efficacité et de proposer des mesures de suppression ou de limitation de leur coût. Sous réserve du respect du secret fiscal, la DLF communiquera volontiers au ministère des Solidarités et des Familles les données fiscales chiffrées disponibles et se tient à sa disposition pour tout éclairage sur les sous-jacents juridiques des dispositifs fiscaux.</i></p> <p><i>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 fiscales, mais requiert d'intégrer d'autres sources et analyses afin d'estimer l'incidence effective de ces mesures sur les publics visés. »</i></p>	<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>Non mise en œuvre</p>

<p>(DGCS) Supprimer le fonds national de financement de la protection de l'enfance</p>	<p>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 loi du 7 février 2022 sur la protection de l'enfance n'a pas été retenu. Depuis, il n'a été trouvé aucun vecteur législatif permettant d'embarquer la suppression de ce dispositif devenu obsolète.</p>	<p>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 de l'enfance.</p>	<p>Non mise en œuvre</p>
--	--	--	--------------------------

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