

La lettre de l'Odas

» Observer pour mieux agir »

» Finances départementales

Juin 2009

Sommaire

> L'évolution des dépenses p.02

Analyse globale de l'évolution	p.02
Analyse par secteur	p.06
Le soutien à l'enfance	p.06
Le soutien aux personnes handicapées	p.07
Le soutien aux personnes âgées	p.08
RMI et insertion	p.09
Les autres dépenses	p.10

> L'évolution du financement des allocations de solidarité p.11

Du RMI au RSA : quel impact sur le plan financier ?	p.11
Soutien aux PA-PH : le poids de l'Etat et des Départements	p.12
Bref historique des allocations	p.12
L'apport de la CNSA à la dépense départementale	p.14

> Conclusion p.16

> Méthodologie p.16

Dépenses départementales d'action sociale en 2008 : la fin d'un cycle

→ A l'occasion de la présentation de notre analyse des dépenses départementales d'action sociale en 2007, nous écrivions que l'année 2007, et probablement 2008, marqueraient une pause dans l'augmentation des dépenses départementales, avant l'apparition d'une « dynamique de croissance forte à compter de 2009 ».

Les résultats de l'étude sur l'année 2008 confirment ce pronostic avec une dépense qui croît modérément (de l'ordre de 3%). Il est par ailleurs à noter qu'en 2008, l'ensemble des autres dépenses départementales progresse presque trois fois plus vite que les dépenses d'action sociale, sous l'effet principalement des transferts de personnel des routes et des collèges. De ce fait, la part des dépenses sociales dans les budgets départementaux diminue.

Néanmoins, tout laisse à penser que l'année 2009 sera difficile – et l'année suivante encore plus – et ce sans que nous soyons en mesure d'appréhender l'impact de la crise sur les besoins sociaux. Or ceux-ci ne peuvent que progresser. D'une part, la baisse du nombre de bénéficiaires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), qui a caractérisé les

années 2007 et 2008, devrait laisser place à une nouvelle augmentation, à laquelle s'ajouteront les conséquences de la mise en œuvre du Revenu de Solidarité Active (RSA). D'autre part, la progression du nombre de familles déstabilisées amplifiera certainement le champ de la protection de l'enfance. Enfin, il y a tout lieu de penser que les dépenses relatives au soutien à l'autonomie, et plus particulièrement celles en faveur des personnes handicapées, augmenteront également.

Autant dire qu'il est plus aisé de présenter les résultats de 2008 que ceux de 2009, et à fortiori de 2010. Ceci d'autant plus que la progression des dépenses s'accompagne d'une diminution des recettes directes et probablement des concours de l'Etat, comme le laisse penser les annonces faites récemment ●

Point de vocabulaire

Trois types d'indicateurs seront considérés dans cette enquête :

- **les dépenses brutes** : dépenses hors recettes (bon indicateur de l'évolution de l'activité d'une intervention ou allocation) ;
- **les dépenses nettes** : dépense brute de laquelle sont déduites les recettes de types récupérations et indus ;
- **la charge nette pour les départements** : dépense nette de laquelle sont déduits les apports spécifiques de l'Etat (concours CNSA pour les personnes âgées et handicapées, TIPP et FMDI pour l'allocation RMI) ; c'est la dépense qui reste effectivement à la charge des Départements.



Cette étude a été réalisée par Marie MALLET, Claudine PADIEU et Didier LESUEUR.

La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée : 250, bis boulevard Saint Germain, 75007 Paris

Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62
<http://www.odas.net>

Directeur de la publication : Jean-Louis SANCHEZ

Ce numéro a été tiré à 5 000 exemplaires
ISSN 1265-7476

I. L'évolution des dépenses

En 2008, la charge nette d'action sociale des Départements métropolitains, c'est-à-dire la dépense nette une fois déduits les versements spécifiques de l'Etat au titre du soutien à l'autonomie et du transfert du RMI¹, atteint le chiffre de 20,13 milliards, soit une augmentation de 3,7% (720 millions en valeur absolue) par rapport

au montant constaté en 2007 (19,41 milliards). Si l'on inclut les apports spécifiques de l'Etat mentionnés ci-dessus, la dépense nette totale d'action sociale départementale s'élève à 26,97 milliards, en hausse de 3,3% (soit 870 millions) par rapport à 2007 (où la dépense atteignait 26,10 milliards).

Evolution de la dépense nette d'action sociale départementale

France métropolitaine - Millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ASE (salaires des Assistants Familiaux inclus)	3 900	3 980	4 320	4 550	4 800	4 980	5 270	5 540	5 750
Soutien aux personnes handicapées	2 530	2 680	2 970	3 180	3 420	3 540	3 580	3 880	4 250
Soutien aux personnes âgées	1 690	1 650	2 300	2 860	3 340	3 650	4 040	4 300	4 460
RMI	550	530	580	630	950	920	1 250	1 260	1 130
Autres dépenses (dont dépenses de personnel*)	2 730	2 950	3 270	3 450	3 870	4 250	4 320	4 430	4 540
Charge nette (après déduction des apports de l'Etat)	11 400	11 790	13 440	14 670	16 380	17 340	18 460	19 410	20 130
Concours CNSA	0	0	640	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040**
Reversements TIPP-FMDI	0	0	0	0	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800
Dépense totale nette (avant déduction des apports de l'Etat)	11 400	11 790	14 080	16 040	21 930	23 320	24 980	26 100	26 970

* Les dépenses de personnel (sauf des Assistants Familiaux) ont été retirées de chaque chapitre et regroupées ici.

** Dont 510 au titre du soutien aux personnes handicapées et 1530 au titre du soutien aux personnes âgées.

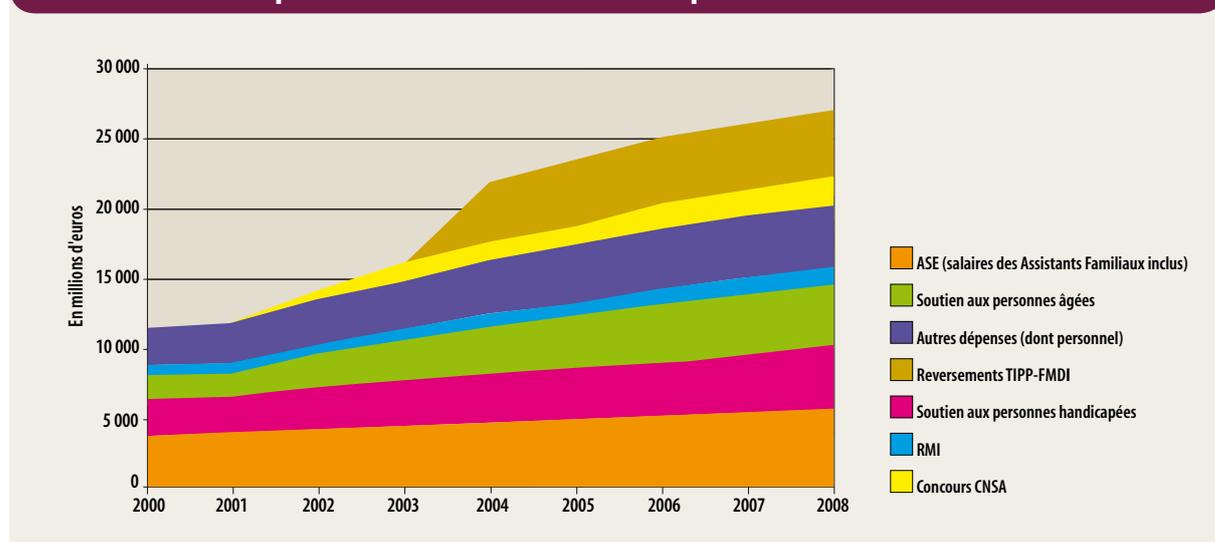
A/ Analyse globale de l'évolution

Ces évolutions confirment le ralentissement de la croissance déjà observé en 2007. La charge nette d'action sociale départementale n'augmentait en

effet « que » de 5,1% cette année là (contre 6,5% en 2006), et la dépense nette de 4,5% (contre 7,1% en 2006).

France métropolitaine

Evolution de la dépense nette d'action sociale départementale



1. Concours de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) en compensation du versement de la Prestation de Compensation du handicap (PCH) créée en 2006, et de l'Aide Personnalisée d'Autonomie (APA) versée depuis 2002, et transfert de la Taxe Intérieure sur la consommation de Produits Pétroliers (TIPP) et versement du Fond de Mobilisation Départementale pour l'Insertion (FMDI) en contrepartie du transfert du RMI aux Départements depuis 2004..

Evolution de la charge nette d'action sociale depuis trois ans

France métropolitaine - Millions d'euros

	Evolution 2005 / 2006	Evolution 2006 / 2007	Evolution 2007 / 2008
Aide Sociale à l'Enfance (salaires des Ass.Fam.inclus)	290	270	210
Soutien aux personnes handicapées	40	300	370
Soutien aux personnes âgées	390	260	160
RMI	330	10	-130
Autres dépenses (dont dépenses de personnel)	70	110	110
Charge nette (avant déduction du concours)	1 120	950	720

Plusieurs facteurs expliquent cette poursuite d'une décélération des dépenses d'action sociale départementale.

Tout d'abord, la diminution de la dépense liée au RMI, faisant suite à la stabilité observée en 2007, constitue une variable essentielle. La charge nette d'allocation et d'insertion pour les Départements (c'est-à-dire une fois les montants de TIPP et de FMDI déduits de la dépense) subit ainsi une chute de 10% en 2008, résultant de la diminution du montant brut de l'allocation et de la baisse concomitante des dépenses d'insertion.

A ce premier élément vient s'ajouter le ralentissement de la croissance de tous les autres secteurs de l'intervention sociale départementale, à l'exception notable des dépenses relatives au soutien des personnes handicapées.

Ainsi, les dépenses nettes d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) progressent de 3,8%, contre 5,1% en 2007². La charge nette de soutien aux personnes âgées augmente de 3,7%, contre 6,4% l'année précédente.

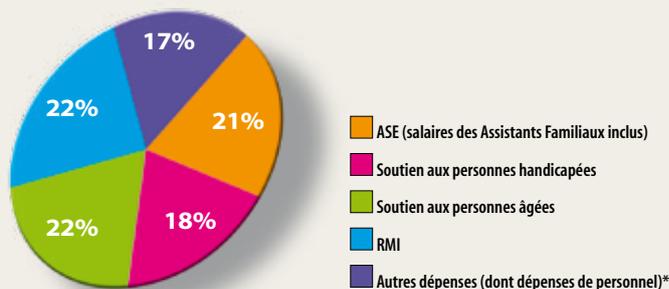
En revanche, la charge nette en direction des personnes handicapées connaît quant à elle une hausse soutenue de 9,5%, hausse déjà amorcée en 2007 (8,4% contre 1,1% en 2006).

Les évolutions de la dépense concernant les personnes âgées et les personnes handicapées, correspondent principalement aux variations des dépenses d'allocation. Après plusieurs années de montée en charge rapide, la dépense brute d'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) augmente moins en 2008 (+260 millions soit 5,8% d'augmentation par rapport à 2007). La Prestation de Compensation du Handicap (PCH), au contraire, est en forte hausse avec une dépense brute qui atteint 550 millions en 2008, et a ainsi doublé par rapport à 2007.

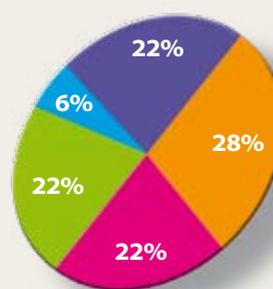
Les principaux phénomènes constatés en 2008 (diminution de la charge nette liée au RMI et croissance forte de la dépense de soutien aux personnes handicapées) ne modifient néanmoins que légèrement la structure de la dépense nette d'action sociale départementale par rapport à 2007. Celle-ci varie selon que l'on inclut ou non les apports spécifiques de l'Etat aux dépenses par domaine d'intervention.

Avant déduction des apports spécifiques de l'Etat, la dépense nette se répartit en cinq parties presque égales. Après déduction des apports de l'Etat, le RMI ne représente plus que 6% de l'ensemble de la charge nette, l'ASE conserve la première place avec 28% du total, les trois autres chapitres se partageant à part quasiment égales les 66% restants.

Structure de la dépense nette



Structure de la charge nette



2. Dans le cas de l'ASE, la dépense nette et la charge nette sont équivalentes dans la mesure où ce secteur d'intervention ne fait pas, pour l'heure, l'objet d'un concours spécifique de l'Etat.

Les recettes réelles de fonctionnement des Départements progressent de +3,2% en 2008 après +5,4% en 2007. Cette décélération résulte d'une moindre progression des taux d'imposition et d'une nette diminution du produit des droits de mutation.

Le produit des contributions directes, en hausse de +4,8%, s'établit à 19,6 milliards d'euros. Il représente 36% des recettes de fonctionnement.

La politique fiscale évolue en 2008 de façon modérée : sur les 42 Départements ayant choisi d'augmenter leur pression fiscale, la grande majorité le fait dans une fourchette réduite (de 2% à 5%).

Les bases fiscales évoluent avantageusement encore en 2008. Les bases de taxe d'habitation augmentent de +3,5% et celle du foncier bâti de +3,4% (contre +4,0% et +3,7% pour ces deux taxes en 2007) tandis que celles de la taxe professionnelle progressent de +3,7% (+3,0% en 2007).

Le reversement demandé aux Départements en 2008 au titre de la réforme du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée peut être évaluée à environ 400 millions. Cette réforme aboutit donc à une réduction du pouvoir fiscal des départements.

On peut relever qu'en revanche en 2009, les Départements ont voté des hausses de taux plus soutenues, la pression fiscale s'accroît de +6,2%.

Au cœur des préoccupations budgétaires des Départements, les droits de mutation chutent en 2008 de -9,4%. Après dix années de fortes hausses où la recette a plus que triplé, on a pu

observer un premier ralentissement en 2007 (+5,3% contre +13,2% en 2006), qui s'est prolongé l'année suivante avec une forte contraction de cette recette à partir du second semestre 2008. Dans la continuité de cette tendance, l'exercice 2009 enregistrera très certainement une nouvelle baisse significative de cette ressource. Les inquiétudes relatives à la diminution de cette ressource sont plus ou moins fortes selon le poids de cette dernière dans le budget départemental, poids qui varie fortement selon les territoires (de 40% à seulement 5% des recettes de fonctionnement).

Parmi les autres recettes fiscales figurent notamment la TIPP (4,7 milliards ont été perçus par les départements en contrepartie de la décentralisation du RMI, comme en 2007) et la TSCA (2,9 milliards pour la compensation des transferts de compétences inscrits dans la loi « libertés et responsabilités locales »). Par ailleurs, les Conseils Généraux continuent de bénéficier du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) doté de 500 millions d'euros chaque année.

Ces dotations ou compensations fiscales en provenance de l'État, représentant près d'un quart des recettes de fonctionnement, augmentent de 1% en 2008.

Autre ressource des Départements, le recours à l'endettement (volume des emprunts moins celui des remboursements) s'élève à près de 3 milliards d'euros. Il a doublé par rapport à 2007 en raison de la baisse du niveau d'autofinancement des investissements. Au 31 décembre 2008, l'encours de dette atteint 23,2 milliards d'euros. Le poids de cet encours rapporté aux recettes réelles de fonctionnement s'élève à 40% en 2008 (pour mémoire, ce ratio s'établissait à 66% en 1998) ●

En 2008, les dépenses d'action sociale, principal domaine d'intervention des Départements, représentent 40% des dépenses totales hors remboursement de dette et 55% des seules dépenses de fonctionnement. Ce poids a fortement augmenté entre 2001 et 2004 avec la création de l'APA en 2002 et le transfert du RMI en 2004 pour atteindre 58%. Il diminue depuis deux ans de façon mécanique en raison de l'impact des transferts de personnels (TOS et DDE).

Les dépenses d'action sociale progressent de 3,4% tandis que l'ensemble des autres dépenses des Départements augmente de 10% (4,8% si l'on fait abstraction de l'impact des nouveaux transferts de personnels).

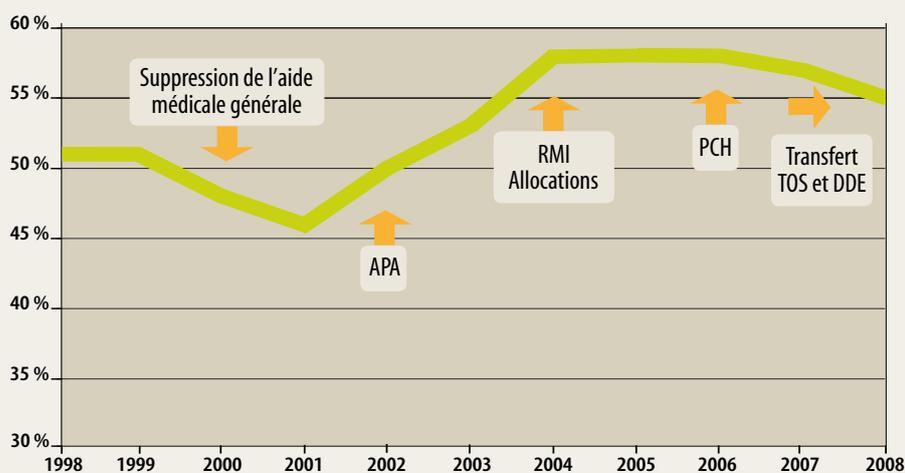
Les dépenses de personnel sont très dynamiques en 2008 avec l'intégration du personnel technicien, ouvrier et de service (TOS) et du personnel des Directions Départementales de l'Équipement (DDE). Elles enregistrent une hausse de +18,4%. Leur transfert s'effectue de

manière progressive depuis 2007. Les frais de personnel représentent en 2008 21% des dépenses réelles de fonctionnement contre 18% en 2007.

Les autres dépenses des Départements sont essentiellement tournées vers les collèges, la voirie et les contributions aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS). Les charges d'intérêt progressent fortement en 2008 (+12%) en lien avec la hausse des taux d'intérêt et l'augmentation de l'encours de dette des Conseils Généraux depuis cinq ans. Les dépenses d'investissement poursuivent leur progression avec +4,5%. Comme en 2007, 37% sont des subventions d'équipement versées (les subventions aux communes et EPCI s'élèvent à 3,0 milliards d'euros et représentent 20% des dépenses d'investissement) et 60% sont des dépenses d'équipement direct.

Les montants consacrés aux dépenses d'aide sociale restent deux fois supérieurs aux efforts consentis en matière d'investissement) ●

Poids des dépenses d'aide sociale dans les dépenses réelles de fonctionnement



B/ Analyse par secteur

1/ Le soutien à l'enfance

En 2008, la dépense nette d'aide sociale à l'enfance (ASE) connaît une croissance de 210 millions (soit 3,8%), ce qui la porte à 5,75 milliards d'euros. Ceci marque un ralentissement après 6 années consécutives d'une hausse de 5% par an en moyenne.

La part de la dépense consacrée au placement des enfants (familles d'accueil et établissements) continue de représenter l'essentiel de ce total (80%). Sa répartition reste stable (40% pour le placement familial et 60% pour les établissements), mais on relève une évolution différente pour ces deux formes de placement.

Ainsi, la dépense de placement familial continue à augmenter à un rythme soutenu, même si légèrement ralenti, de 5,8% (6,8% l'année précédente), traduisant sans doute un recours plus important à ce type d'accueil.

Dans les établissements, la croissance ralentit plus fortement : la dépense nette connaît 3,7% d'augmentation en 2008 contre 5,5% en 2006 et 2007. Cette relative modération pourrait s'expliquer en partie par la mise en œuvre de formules de protection moins onéreuses.

Les autres dépenses d'aide sociale à l'enfance montrent toutes une grande stabilité. Celles relatives

aux mesures d'intervention et de suivi à domicile (AEMO dans le cadre d'une mesure judiciaire et AED³ dans le cadre d'une mesure administrative) totalisent 440 millions d'euros contre 430 millions en 2007. Les aides financières non liées au placement se maintiennent à environ 200 millions. Les coûts de la prévention spécialisée (270 millions) et des interventions des TISF⁴ (100 millions) restent également quasiment inchangés.

Ainsi la nécessaire diversification des modes de prise en charge des mineurs, prévue par la loi du 5 mars 2007, ne se traduit pas par une modification visible des dépenses, même si, selon une enquête de l'ODAS⁵, 78% des départements ont mis en place de nouvelles formes de prises en charge, au moins à titre expérimental (accueil de jour, accueil 72 heures, accueil séquentiel, etc ...).

Les résultats de cette enquête permettent en outre de constater que les Départements se trouvent confrontés depuis 2008 à une importante charge de gestion supplémentaire. Ainsi, près de 9 Départements sur 10 ont créé leur cellule de recueil, traitement et évaluation des Informations Préoccupantes (IP). Outre la charge liée à la mise en place d'une nouvelle organisation, cette centralisation des informations entraîne, comme cela était prévisible, une augmentation du nombre d'IP (identifiée dans 66% des Départements). Ce phénomène se traduit par un volume accru de

Evolution de la dépense nette d'aide sociale à l'enfance

France métropolitaine - Millions d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Placement familial (salaires Ass. Fam. Inclus)	1 080	1 230	1 250	1 420	1 520	1 610	1 720	1 820
Placement en établissement et autres*	1 960	2 150	2 270	2 340	2 410	2 550	2 690	2 790
Autres dépenses	940	940	1 030	1 040	1 050	1 110	1 130	1 140
Dépense totale nette	3 980	4 320	4 550	4 800	4 980	5 270	5 540	5 750

*Etablissements de l'ASE, internats scolaires, établissements médico-sociaux, foyers de jeunes travailleurs, etc.

3. Respectivement Aide Educative en Milieu Ouvert et Aide Educative à domicile.

4. Travailleurs de l'Intervention Sociale et Familiale.

5. « Stratégie de l'action départementale en matière de soutien à l'enfance et à la famille », résultats provisoires au 13 février 2009 (78 départements répondants).

situations à évaluer, dont le traitement est essentiellement assuré par les services départementaux. Cependant, aucune incidence sur les dépenses relatives aux prises en charge n'est visible pour le moment, de nombreuses IP ne donnant pas lieu à une mesure de protection.

2/ Le soutien aux personnes handicapées

La charge nette départementale d'action sociale en faveur des personnes handicapées poursuit la progression dynamique engagée en 2007 : avec une augmentation de 370 millions d'euros, elle s'élève à 4,25 milliards en 2008. Ceci représente une hausse de 9,5%.

On l'a vu, cette évolution résulte principalement de la forte montée en charge de la PCH dont le montant brut atteint 550 millions en 2008, soit une hausse de 280 millions par rapport à 2007.

Parallèlement, la dépense d'Allocation Compensatrice pour Personnes Handicapées⁶ (ACPH), bien antérieure à la PCH, poursuit une décroissance modérée mais régulière (-30 millions en 2008,

comme en 2007). Elle atteint 550 millions en 2008, soit la même valeur que la dépense de PCH.

Notons que si les dépenses relatives à la mise en place de la PCH-enfants en mai 2008 restent encore négligeables, les estimations de la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) montrent cependant que la part des décisions de PCH-enfants passe de 1,9% à 3,5% du total des décisions entre le premier et le second semestre 2008⁷.

Concernant les recettes, pour la première fois en 2008 depuis la création de cette allocation en 2006, la dépense de PCH versée par les Départements est supérieure au concours de la CNSA (qui atteint 510 millions en 2008)⁸.

Malgré un léger ralentissement dans leur croissance, les dépenses de placement et d'accueil de jour, qui représentent les trois quarts de la dépense totale nette en faveur des personnes handicapées, augmentent quant à elles de 140 millions; elles s'élèvent à 3,49 milliards en 2008, soit 4,2% de hausse par rapport à 2007.

Evolution de la dépense nette d'action sociale en faveur des personnes handicapées (ASPH)

France métropolitaine - Millions d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Placement, accueil	2 150	2 410	2 590	2 800	2 950	3 190	3 350	3 490
Total allocations	530	560	590	620	620	690	850	1 100
Dont ACTP (de 60 ans: ACPH)	530	560	590	620	620	610*	580*	550
Dont PCH						80*	270*	550
Autres aides nettes (soutien MDPH)					30	160	150	170
Dépense totale nette (avant déduction du concours)	2 680	2 970	3 180	3 420	3 600	4 040	4 350	4 760
Concours CNSA					60	460	470	510
Charge nette (après déduction du concours)	2 680	2 970	3 180	3 420	3 540	3 580	3 880	4 250

* Ces montants ont été révisés par rapport à notre publication 2007, après confrontation avec les volumes calculés par la CNSA (les montants de PCH notamment ayant été légèrement surestimés par l'ODAS). Les chiffres présentés ici intègrent cette révision à la baisse des volumes de PCH (respectivement de -10 millions en 2006 et -30 millions en 2008, reportés sur la dépense d'ACTP).

6. Part de l'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP) versée aux bénéficiaires de moins de 60 ans.

7. Cf. « Prestation de compensation du handicap : suivi de la montée en charge et du contenu - Etat des lieux fin 2008 », CNSA.

8. Pour une vision plus globale de la contribution de la CNSA à la dépense totale d'allocation (ACPH+PCH), voir la seconde partie de la lettre.

3/ Le soutien aux personnes âgées

Globalement, la charge nette de soutien aux personnes âgées augmente de 160 millions, s'élevant ainsi à 4,46 milliards en 2008, soit une hausse

de 3,7%. La tendance à la décélération constatée l'année précédente (+6,4% en 2007 contre +10,7% en 2006) se confirme donc.

Evolution de la dépense nette d'action sociale en faveur des personnes âgées

France métropolitaine - Millions d'euros

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépense nette d'aide sociale à l'hébergement	820	700	840	910	940	1 040	1 120	1 170
Autres dépenses (aides à la personne dont ACPA)	830	540	220	210	200	190	190	170
APA nette (avant déduction du concours)		1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650
Dépense totale nette (avant déduction du concours)	1 650	2 940	4 230	4 620	4 940	5 390	5 710	5 990
Concours CNSA		640	1 370	1 280	1 290	1 350	1 410	1 530
Charge nette (après déduction du concours)	1 650	2 300	2 860	3 340	3 650	4 040	4 300	4 460

Ce phénomène s'explique par l'évolution de l'APA, principale composante de la dépense nette en faveur des personnes âgées (dont elle représente 78%, contre 20% pour l'aide sociale à l'hébergement).

En effet, la dépense brute d'APA connaît une hausse de 260 millions en 2008 (+5,8%), similaire à celle observée en 2007 (250 millions soit +5,9%). La croissance de cette allocation a donc fortement ralenti depuis deux ans, après l'explosion des premières années (2002-2006). Une fois déduites les récupérations, la dépense nette d'allocation s'élève à 4,65 milliards.

Sa répartition ne change pas, les versements d'APA à domicile continuant à constituer 65% de la dépense

totale brute, pour 62 % des bénéficiaires (mêmes tendances qu'en 2007).

S'agissant des recettes, notons que le concours CNSA continue à connaître une croissance importante, pour atteindre un montant en 2008 de 1,53 milliard (soit 8,5% de hausse par rapport à 2007) ; le taux de couverture de l'APA se maintient à un niveau semblable aux trois années précédentes (aux environs de 33%).

Parallèlement, la dépense nette d'aide sociale à l'hébergement marque un certain ralentissement avec une hausse de 50 millions (contre 80 millions en 2007 et 100 millions en 2006), soit 4,5% supplémentaires par rapport à 2007.

Répartition de la dépense d'APA domicile / établissements

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépense brute	1 700	3 210	3 550	3 880	4 240	4 490	4 750
dont à domicile	950	2 090	2 300	2 530	2 780	2 910	3 070
dont en établissements	750	1 120	1 250	1 350	1 460	1 580	1 680
% domicile	56%	65%	65%	65%	66%	65%	65%
Récupérations		40	50	80	80	90	100
Dépense nette	1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650

Effectifs de personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale départementale

France métropolitaine- Milliers au 31/12

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
APA	600	765	854	923	994	1 060	1 115
dont à domicile	296	414	484	539	593	644	689
dont en établissements	304	351	370	384	401	416	426
% domicile	49%	54%	57%	58,5%	60%	61%	62%
Aide sociale à l'hébergement	113,9	113,4	113,7	114,4	113,4	115,5	ND

Source : Drees

4/ RMI et insertion

La charge nette consacrée au versement de l'allocation RMI et aux actions d'insertion, après déduction des recettes spécifiques de TIPP et FMDI, subit une chute de 130 millions en 2008 (soit 10%) : elle redescend ainsi à 1,13 milliard (1,26 milliard en 2007).

Le principal facteur de cette diminution est la baisse du montant brut d'allocation RMI, qui recule à 5,16 milliards en 2008 (contre 5,24 milliards en 2007) ; cette baisse de 80 millions représente 1,5% de diminution. Les récupérations d'indus augmentant, la dépense d'allocation nette baisse quant à elle de 110 millions.

Après une légère augmentation en 2007⁹, le volume des contributions de l'Etat, TIPP et FMDI, reste quasiment stable en 2008.

En conclusion, la charge nette d'allocation, une fois les récupérations d'indus, la TIPP et le FMDI déduits, passe en un an de 340 à 240 millions d'euros.

Parallèlement, on constate que la dépense d'insertion connaît elle aussi une baisse de 30 millions, passant à 890 millions en 2008. Composante essentielle du total, la dépense relative aux contrats aidés (CAV et CI-RMA) chute de 40 millions. On peut voir dans cette évolution le signe des difficultés à convaincre les entreprises de recruter, même sur contrats aidés. Les difficultés rencontrées en 2009 par les chantiers d'insertion, principaux recruteurs de personnes en contrats aidés, incitent à retenir cette hypothèse.

Evolution de la dépense nette de RMI de 2004 à 2008

France métropolitaine- Millions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008
Allocation brute	4 630	5 060	5 300	5 240	5 160
Indus RMI		60	70	90	120
Allocation nette avant déduction des apports de l'Etat	4 630	5 000	5 230	5 150	5 040
Insertion net	590	550	730	920	890
dont contrats aidés		10	180	340	300
Dépenses totale nette (avant déduction des apports de l'Etat)	5 220	5 550	5 960	6 070	5 930
TIPP + FMDI	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800
Charge nette (après déduction des apports de l'Etat)	950	920	1 250	1 260	1 130

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation RMI

France métropolitaine- Milliers au 31/12

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Bénéficiaires (tous régimes - droits versables)	950	998	1083	1 135	1 123	1 007	984

Source : CNAF

9. Cette augmentation est principalement due à l'imputation en 2007 d'une partie des sommes attribuées aux Départements au titre de 2006.

Concernant le RSA, à deux mois du lancement du dispositif, les Départements interrogés par l'ODAS¹⁰ ont exprimé de nombreuses incertitudes quant à son organisation. Les principales interrogations portent ainsi sur le flux de nouveaux demandeurs et sur la mise en œuvre à court terme du partenariat avec Pôle emploi.

En ce qui concerne l'accueil des nouveaux arrivants durant les trois ou quatre premiers mois du dispositif, les deux tiers des Départements n'envisagent ni personnel supplémentaire, ni ouverture de lieux d'accueil, ni création d'un centre d'appel. La gestion de ce problème est renvoyée à la CAF et à la MSA (qui réaliseront une part de l'instruction administrative dans 95% des Départements) et aux CCAS qui accepteront de continuer à l'assurer gratuitement (80% des départements). 80% des répondants reconnaissent néanmoins qu'ils seront amenés à assurer eux aussi une part de cette gestion, mais n'en tirent pas tous encore de conséquences quant aux moyens pour y faire face.

Les préoccupations actuelles sont ainsi de nature essentiellement gestionnaire. Les stratégies de construction des parcours d'insertion, de recherche d'emploi et de cohérence avec les politiques des partenaires sont quant à elles rendues d'autant plus difficiles qu'il est impossible de mesurer aujourd'hui l'ampleur et la durée de la crise.

5/ Les autres dépenses

Avec 4,54 milliards d'euros en 2008, contre 4,43 en 2007, les autres dépenses nettes d'action sociale départementale progressent comme l'année précédente de 2,5%. Ce montant est constitué à 80% de dépenses de personnel qui totalisent 3,63 milliards d'euros.

Le maintien des effectifs à un niveau constant commence à être un sujet de préoccupation face à l'accumulation de nouveaux dispositifs que les Départements doivent mettre en œuvre (réforme de la protection de l'enfance, loi sur la protection juridique des majeurs, RSA).

Concernant les MASP¹¹, les Départements misaient sur une montée en charge lente du nombre des dossiers à gérer ; cependant, certains procureurs semblent plutôt affirmer la subsidiarité du rôle de la justice, ce qui pourrait entraîner une croissance importante de la charge de gestion départementale.

En matière de protection de l'enfance, le traitement des informations préoccupantes se montre fortement consommateur en personnel.

Pour le RSA enfin, la principale préoccupation départementale réside pour l'heure, comme nous l'avons vu, dans les modalités d'accueil du flux des nouveaux arrivants au 1^{er} juin 2009 ; les questions d'organisation relatives à l'évaluation et au suivi des bénéficiaires seront traitées ultérieurement ●



10. Enquête « Stratégie de l'action départementale : la mise en œuvre du RSA face à la crise », menée en mars-avril 2009, résultats provisoires avril 2009 (72 Départements répondants).

11. Mesures d'Accompagnement Social Personnalisées.

II. L'évolution du financement des allocations de solidarité

Le poids des allocations (RMI, APA, PCH, ACTP) versées par les Départements dans la dépense globale d'action sociale conserve son niveau de 2006 et 2007 (40% avant les contributions de l'Etat et 20% après). Ainsi en 2008, la dépense nette d'allocation s'est élevée à 10,87 milliards d'euros. Les

apports de l'Etat (TIPP/FMDI et abondements CNSA) constituent cette même année 6,84 milliards. En conséquence, pour 2008, la charge nette d'allocation pour les Départements représente 4,03 milliards, soit 20% de la charge nette totale.

France métropolitaine – Millions d'euros

Part des allocations dans les budgets d'action sociale départementale

		2006		2007		2008	
		Montant	Part dans la dépense totale	Montant	Part dans la dépense totale	Montant	Part dans la dépense totale
Dépenses totale nette (avant déduction des apports de l'Etat)	Allocation nette RMI	5 230	20,9 %	5 150	19,7 %	5 040	18,7 %
	Allocations autonomie (ACPA+ACPH+PCH+APA)	4 950	19,8 %	5 340	20,5 %	5 830	21,6 %
	Ensemble des allocations	10 180	40,8%	10 490	40,2%	10 870	40,3 %
Charge nette (après déduction des apports de l'Etat)	Allocation nette RMI	520	2,8 %	340	1,8 %	240	1,2 %
	Allocations autonomie (ACPA+ACPH+PCH+APA)	3 140	17 %	3 460	17,8 %	3 790	18,8%
	Ensemble des allocations	3 660	19,8%	3 800	19,6%	4 030	20 %

A/ Du RMI au RSA : quel impact sur le plan financier ?

De janvier 2004 à décembre 2008, les Départements métropolitains ont contribué à hauteur de 1,3 milliard d'euros au financement de l'allocation RMI (après déduction du versement aux Départements en 2009

d'un demi-milliard de FMDI, promis au titre de 2008)¹². A l'arrêt de ce dispositif (mi-2009), le cumul de charge nette d'allocation RMI pour les Départements serait de l'ordre de 1,5 milliard d'euros.

Répartition de la dépense nette d'allocation RMI entre l'Etat et les Départements

France métropolitaine - Milliards d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	Cumul 2004/2008
Allocation nette de RMI*	4,630	5,000	5,230	5,150	5,040	25,050
TIPP	4,270	4,310	4,310	4,310	4,310	21,510
Dotation exceptionnelle/FMDI	0,420	0,446	0,446	0,446	0,490	2,248
Ensemble des dotations "au titre de l'année"	4,690	4,756	4,756	4,756	4,800	23,758
Charge nette départementale	-0,060	0,244	0,474	0,394	0,240	1,292
Charge nette départementale cumulée	-0,060	0,184	0,658	1,052	1,262	

* La dépense d'allocation, nette des récupérations (indus, etc) ne tient pas compte des versements aux employeurs de la quote-part départementale pour les contrats aidés.

12. Pour les départements métropolitains, 23,758 milliards d'euros ont été alloués par l'Etat au titre des années 2004 à 2008. 23,22 milliards ont été imputés pour l'instant aux comptes administratifs départementaux de 2004 à 2008 : l'Etat doit donc encore verser 538 millions d'euros qui seront probablement imputés par les Départements en 2009.

En ce qui concerne la mise en œuvre du RSA, l'Etat s'est engagé à son financement ainsi qu'à des révisions régulières pour assurer l'adaptation de son concours. Pour y parvenir, deux questions se posent : celle du financement du transfert de l'API et celle du

financement des allocations aux travailleurs pauvres (ces derniers relèveront-ils exclusivement du « RSA-chapeau ») ? Ainsi que celle de l'incidence financière, pour l'Etat et pour les Départements, de l'aggravation de la situation économique.

B. Soutien aux personnes âgées et handicapées : le poids de l'Etat et des Départements

Dès la création pour les personnes âgées de la Prestation Spécifique Dépendance (PSD) en 1997, puis de l'APA en 2002, et de la PCH pour les personnes handicapées, il était clair dans l'esprit du législateur que l'Allocation Compensatrice Tierce Personne (ACTP) devait disparaître à terme, remplacée par ces nouvelles prestations. C'est pourquoi elle est intégrée ici dans les calculs.

1/ Bref historique des allocations

En 20 ans, la dépense départementale d'allocation de soutien à l'autonomie a été multipliée par 6, passant d'un peu moins d'un milliard en 1989 à près de 6 milliards en 2008. Cette augmentation s'explique principalement par le souci d'encourager le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie, dans une période où la hausse de l'espérance de vie et le passage des classes creuses de 1914-1918 à des classes d'âges plus nombreuses accroissent le nombre de bénéficiaires potentiels.

Concernant le soutien aux personnes âgées, la période 1989-1996 est marquée par l'utilisation croissante de l'ACTP (ACPA). La création de la PSD en 1997 entraîne une chute de cette ACTP (ACPA)¹³ non compensée par la nouvelle prestation. Néanmoins, le maintien à domicile ne se développe pas et l'entrée en établissement augmente, contrairement au but recherché. En 2002, c'est la création de l'APA qui marque un réel investissement dans le maintien à domicile, d'autant plus que, simultanément, est mise en œuvre une politique de création d'emplois de services d'aide aux personnes à domicile.

Pour les adultes handicapés de moins de 60 ans, la seule prestation départementale jusqu'en 2006 était l'ACTP (ACPH), dont la dépense augmentait lentement et régulièrement chaque année : de 400 millions en 1990 à un peu plus de 600 millions en 2006. La PCH, créée en 2006, connaît depuis lors une montée en puissance, sans pour autant se substituer à l'ACTP (ACPH) qui continue à avoir la préférence de ses bénéficiaires¹⁴.

Evolution des aides financières directes de soutien à l'autonomie

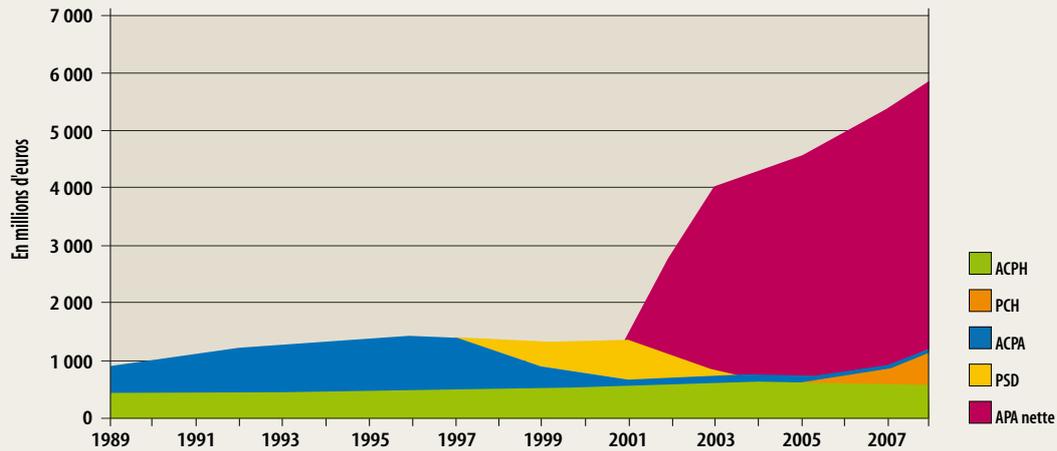
France métropolitaine - Millions d'euros

	1989	1997	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
ACPH	410	470	530	560	590	620	620	610	580	550
PCH								80	270	550
ACPA	490	900	150	120	110	120	110	100	90	80
PSD		20	670	120	120					
APA nette			0	1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650
TOTAL	900	1 390	1 350	2 800	3 990	4 240	4 530	4 950	5 340	5 830

13. Le transfert de l'ACTP à la PSD puis à l'APA, pour les personnes de plus de 60 ans, est automatique, sauf quelques cas particuliers.

14. Contrairement au cas des personnes âgées, les bénéficiaires de moins de 60 ans de l'ACTP (ACPH) ont un droit d'option.

Evolution des aides financières directes de soutien à l'autonomie



Il convient, pour faire le tour des allocations délivrées au titre de la solidarité nationale de soutien à l'autonomie, d'ajouter la majoration pour tierce personne, attribuée à certains titulaires de pensions d'invalidité de 3^{ème} catégorie, par l'assurance maladie pour les moins de 60 ans et par les caisses de retraite pour les plus de 60 ans. En 2006, ces deux prestations représentaient 236 et 294 millions d'euros.

Il faut également intégrer à ce calcul les dépenses d'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), versée par les CAF et les MSA et partiellement transférée aux Départements à partir d'avril 2008 sous forme de PCH-enfants. En 2007, elle représentait 605 millions d'euros pour le régime général. Ainsi les pouvoirs publics affectent-ils, sous forme d'aides financières directes, plus de 7 milliards d'euros au soutien à l'autonomie¹⁵.

Récapitulatif des aides

ACPH : Allocation Compensatrice pour les Personnes Handicapées (bénéficiaires de moins de 60 ans)

ACPA : Allocation Compensatrice pour les Personnes Agées (bénéficiaires de 60 ans et plus).

ACTP : Allocation Compensatrice pour l'aide d'une tierce Personne = ACPH + ACPA

PSD : Prestation Spécifique Dépendance.

APA : Allocation Personnalisée d'Autonomie ; elle est nette des récupérations.

PCH : Prestation de Compensation du Handicap.

15. Rappelons que, par ailleurs, 18 milliards sont affectés au financement des établissements et services et 18 milliards également aux substituts de ressources (AAH, FSV, Pensions d'invalidités et rentes d'accidents du travail, etc.)

2/ L'apport de la CNSA à la dépense départementale

Evolution de la répartition de la dépense d'allocation de soutien à l'autonomie entre l'Etat et les Départements (ACPH + ACPA + APA + PCH)

France métropolitaine – Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Dépense totale nette d'allocation	2 800	3 990	4 240	4 530	4 950	5 340	5 830
Concours CNSA	640	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040
Taux de couverture du concours CNSA	23 %	34 %	30 %	30 %	36 %	35 %	35 %
Charge nette pour le Département	2 160	2 620	2 960	3 180	3 140	3 460	3 790

L'apport de la CNSA couvre un peu plus du tiers du total des dépenses d'allocations versées par les Départements au titre du soutien à l'autonomie (ACPA+ACPH+APA+PCH).

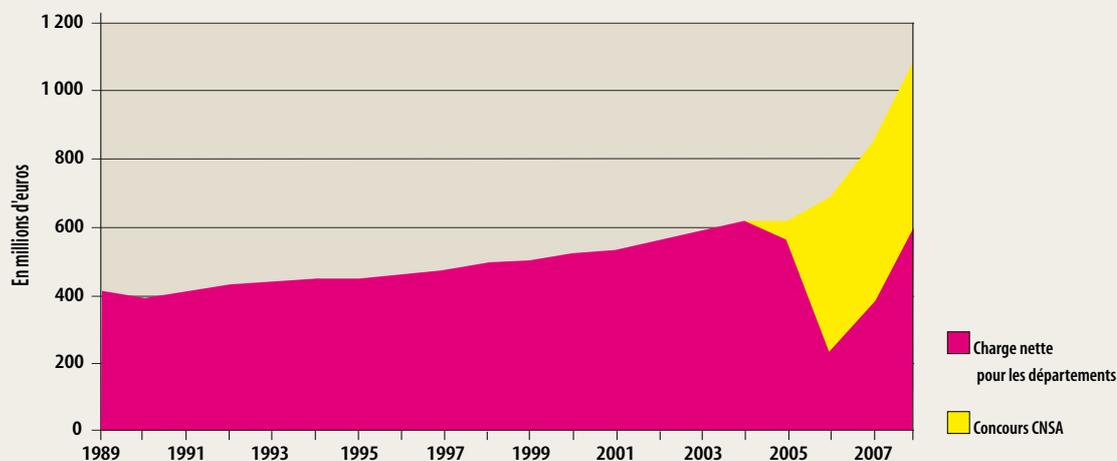
Indexé sur la CSG (Contribution Sociale Généralisée) et la CSA (Contribution Solidarité Autonomie), cette recette risque néanmoins de souffrir de la

mauvaise conjoncture économique. Le Conseil d'Administration de la CNSA a ainsi décidé de réduire le concours notifié aux Départements pour 2009 (-4,25% pour l'APA, -8,3% pour la PCH). Or les dépenses de soutien à l'autonomie continueront selon toute vraisemblance d'augmenter à un rythme soutenu, cette année comme les suivantes.

France métropolitaine – Millions d'euros

Evolution de la répartition de la dépense d'allocation en faveur des personnes handicapées entre l'Etat et les départements (ACPH + PCH)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cumul 2005-2008
Dépense totale nette	560	590	620	620	690	850	1 100	3 260
Concours CNSA				60	460	470	510	1 500
Taux de couverture du concours CNSA				9,7 %	66,7 %	55,3 %	46,4 %	46 %
Charge nette pour le Département	560	590	620	560	230	380	590	1 760



En matière de soutien aux personnes handicapées, depuis la création de la PCH, le concours de la CNSA a été favorable aux Départements. Ainsi, de 2005 à 2008, la dépense cumulée de PCH s'est élevée à 900 millions d'euros tandis que le concours de la CNSA a atteint 1,5 milliard (imputé aux comptes administratifs)¹⁶. Mais si on rapporte le montant du total des allocations de soutien à l'autonomie des personnes handicapées (ACPH+PCH) à ce concours, on relève une situation plus contrastée. Le taux de couverture est passé en effet de 66,7% de la dépense totale d'allocation en 2006, à 46,4% en 2008. Par ailleurs, nous l'avons vu, le concours annoncé pour 2009 sera moindre que prévu.

Or il semble peu vraisemblable que le rythme de croissance de la dépense ralentisse dans les deux ou trois années à venir. En outre, la mise en oeuvre de la PCH-enfants influera également sur celle-ci, avec un droit partiel d'option sur les

compléments d'AAEH qui totalisaient 318 millions d'euros, en 2007.

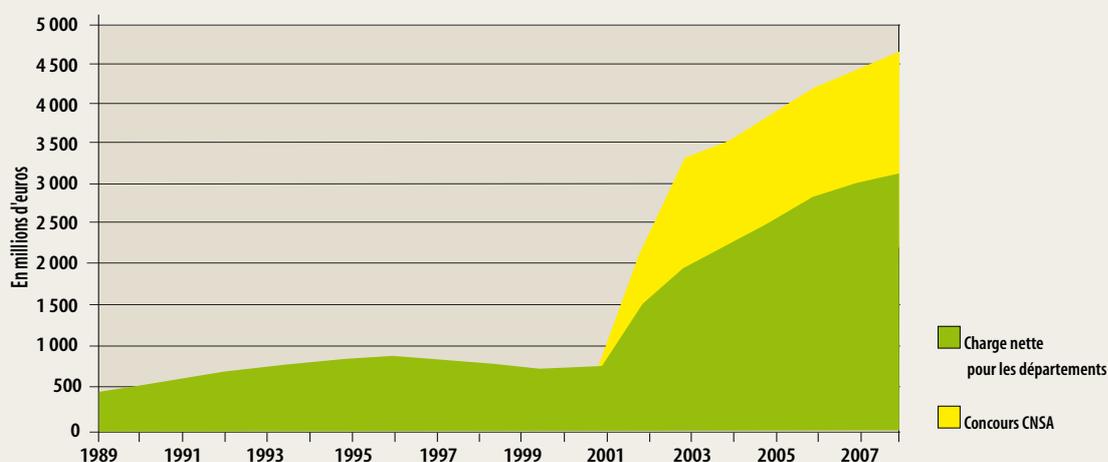
En matière de soutien aux personnes âgées dépendantes, la dépense a presque été multipliée par dix, avec la création de l'APA. En 1989, la dépense d'allocation en faveur des personnes âgées dépendantes représentait 500 millions d'euros. En 2008, l'APA et le solde d'ACPA totalisent 4,73 milliards d'euros. Ainsi la dépense d'allocation de solidarité nationale en direction des personnes âgées a presque été multipliée par dix. Dans le même temps, la charge nette pour les Départements est passée, de 500 millions à 3,2 milliards d'euros, soit presque 6 fois et demi le montant, constaté il y a 20 ans.

Le concours de la CNSA représente depuis 4 ans environ le tiers de la dépense nette d'allocation de soutien à l'autonomie des personnes âgées ●

France métropolitaine – Millions d'euros

Evolution de la répartition de la dépense d'allocation en faveur des personnes âgées dépendantes entre l'Etat et les Départements (ACPA + PSD + APA)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Cumul 2002-2008
Dépense totale nette	2 240	3 400	3 620	3 910	4 260	4 490	4 730	26 650
Concours CNSA	640	1 370	1 280	1 290	1 350	1 410	1 530	8 870
Taux de couverture du concours CNSA	28,6 %	40,3 %	35,4 %	33 %	31,7%	31,4 %	32,3 %	33,3 %
Charge nette pour le Département	1 600	2 030	2 340	2 620	2 910	3 080	3 200	17 780



16. 1,550 milliard notifié par la CNSA, dont 50 millions seront effectivement touchés en 2009.

En conclusion

si l'année 2008 advient donc dans des conditions financières relativement favorables, la perspective d'années difficiles se confirme. « Après le calme, la tempête ? »... Le titre de notre synthèse sur les dépenses en 2007 semble encore plus approprié cette année, car 2009 sera effectivement la première année d'un cycle préoccupant, à législation constante.

Ceci est vrai tout d'abord du fait de l'évolution probable des dépenses qui devraient, selon toute vraisemblance, reprendre une croissance plus dynamique. Ainsi, l'analyse de la dépense d'allocation de soutien à l'autonomie des personnes handicapées (PCH) et des personnes âgées (APA) laisse envisager une montée en charge encore soutenue de la première et continue de la seconde pour les années à venir. En parallèle, nous l'avons vu, le concours CNSA, principale recette de ce secteur d'intervention, a été revu à la baisse pour 2009.

Par ailleurs, les perspectives d'évolution des dépenses liées au RMI à partir de 2009 ont de quoi nourrir une certaine inquiétude. En effet, la poursuite de la

dégradation de la conjoncture économique laisse présager une remontée du nombre de personnes présentes dans les minima sociaux alors que de nombreuses inconnues relatives à la création du dispositif RSA demeurent sur le plan financier, tant en ce qui concerne la prestation que la gestion du dispositif. Enfin, la déstabilisation d'une part plus importante de la population va entraîner une sollicitation plus forte des professionnels sociaux et médico-sociaux.

Ces conditions difficiles risquent d'ailleurs de conduire à un moindre développement des partenariats et à une priorité mise sur les cœurs de métier.

Il reste que ces difficultés engendrent aussi une recherche de performance qui se vérifie, par exemple, en matière de protection de l'enfance. On y observe en effet un souci de rationalisation des organisations par une réflexion notamment sur les mesures à réaliser en interne ou en externe, au siège ou dans les territoires.

Nonobstant cette recherche d'efficience, la crise reste un véritable et important défi pour les finances départementales ●

Méthodologie

1. La dépense d'action sociale observée est la dépense des fonctions 4 (médico-sociale) et 5 (social) de la nomenclature M52, déduction faite des recettes sur bénéficiaires, obligés alimentaires, récupérations auprès des autres départements ou autres organismes, autrement dit la dépense nette. Bien que les dotations de l'Etat ne soient pas affectées, nous avons pris la convention d'isoler les deux types de recettes liées à des allocations de droit national, pour le RMI (TIPP, dotation exceptionnelle au titre de l'année 2004 et FMDI) et pour l'APA et la PCH (dotation CNSA). Nous appelons charge nette la dépense nette de laquelle est déduit le montant de ces compensations de l'Etat (abondement CNSA + TIPP et FMDI). C'est cette charge qui nous semble représenter de la manière la plus pertinente le poids de l'action sociale pour les départements.

2. Les abondements (Etat et CNSA) sont ceux qui sont imputés au compte administratif. *Lors du transfert de l'allocation du RMI, l'insuffisance constatée de la TIPP à couvrir la totalité de l'allocation a conduit l'Etat à promettre, au printemps 2005, de verser début 2006 un complément « exceptionnel » au titre de l'année 2004. Il nous a semblé alors pertinent de tenir compte de cette promesse dans l'analyse de la charge. C'est pourquoi nous avons pris les apports « au titre de l'année » et non ceux qui étaient imputés au compte administratif. Depuis lors, l'écart est minime entre ces deux concepts et nous avons repris la méthode classique de l'année d'imputation.*

3. La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « Autres dépenses ».

4. L'estimation nationale est effectuée à partir d'un échantillon permanent de départements portant sur la France métropolitaine, y compris Paris.

Les départements concernés constituent un groupe de travail permanent. Chaque année, le questionnaire est élaboré avec le groupe afin de mettre l'accent sur les points d'actualité qui doivent être spécifiquement approfondis. Chacun remplit le questionnaire de son département dès les mois de février, avec des estimations qui permettent d'anticiper sur le compte définitif. Après contrôles, analyse faite en commun et corrections, l'estimation nationale est disponible fin avril.

Il n'y a pas, à partir de cet échantillon, de publications de données individuelles ou de comparaisons entre départements. Mais les disparités constatées au sein du groupe peuvent conduire à approfondir certains thèmes à partir des données exhaustives fournies par la Dress lorsque tous les comptes administratifs sont disponibles et exploités.

5. Composition du groupe de travail :

Départements : Ain, Aisne, Allier, Ardèche, Aube, Bouches du Rhône, Côte d'Or, Côtes d'Armor, Doubs, Drôme, Eure, Finistère, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Loiret, Lot et Garonne, Lozère, Meurthe et Moselle, Meuse, Nièvre, Nord, Oise, Pas de Calais, Puy de Dôme, Pyrénées Atlantiques, Haut Rhin, Rhône, Paris, Savoie, Seine et Marne, Vienne, Haute Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise.

Autres participants : Drees, Dexia, CNSA, DGAS.