



La lettre de l'Odas

Juin 2008

Action sociale 2007 : le calme avant la tempête ?

Après plusieurs années de forte augmentation, la dépense nette d'action sociale départementale se stabilise autour de 5% d'évolution entre 2006 et 2007. Quoique toujours soutenu, le rythme de progression de cette dépense marque donc un ralentissement, d'autant plus significatif que l'ensemble des autres dépenses départementales progresse dans le même temps de 8,6%.

Ce résultat semble toutefois purement conjoncturel car la dépense pourrait à nouveau s'inscrire dans une dynamique de croissance forte à compter de 2009.

Les Départements auront en effet à assumer les pleines conséquences financières de la mise en œuvre du train de réformes engagé depuis 2005 (soutien aux personnes handicapées, protection

de l'enfance...), ainsi que le coût de la réforme des tutelles et celui de la généralisation du Revenu de Solidarité Active (RSA). Ils seront de plus confrontés à une augmentation inéluctable du financement de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), compte tenu des perspectives démographiques de notre pays.

Par ailleurs, les Départements risquent d'être affectés par le contexte économique global avec un risque de diminution de certaines recettes - droits de mutation, Taxe Intérieure de consommation sur les Produits Pétroliers (TIPP)... En outre, selon les dernières annonces, à partir de 2009, les concours de l'Etat aux collectivités locales ne devraient évoluer qu'au rythme de l'inflation.

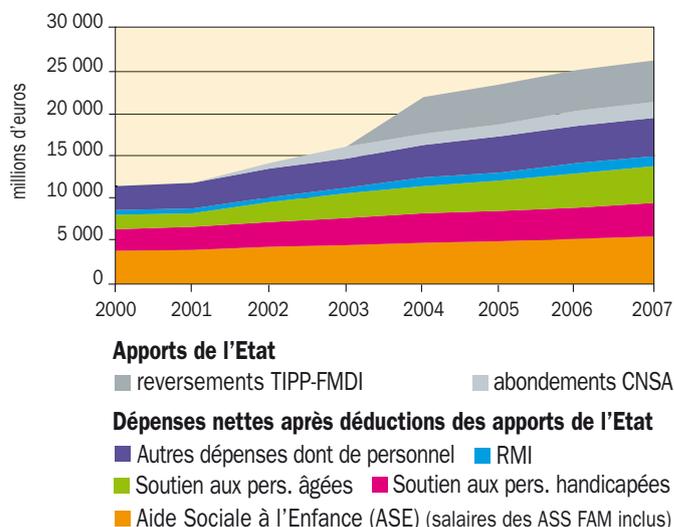
I - LES CONSTATS GENERAUX

A - Un ralentissement de la croissance des dépenses d'action sociale

En 2007, la **dépense nette d'action sociale des Départements métropolitains** s'élève à **19,4 milliards d'euros**, soit une progression d'environ 950 millions par rapport à 2006 (5,1%). Avant déduction des divers apports reversés par l'Etat au budget général¹, la dépense dépasse légèrement **26 milliards d'euros**, ce qui correspond à une augmentation de 1,12 milliard (soit 4,5%).

Au regard des chiffres constatés en 2006 (respectivement 6,8% d'augmentation après déduction des versements de l'Etat et 7,3% compensations comprises), 2007 semble donc marquer un **ralentissement dans la croissance de la dépense d'action sociale** départementale.

Évolution et structure de la dépense nette d'action sociale départementale
France métropolitaine



¹ TIPP et Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion (FMDI) en contrepartie des dépenses relatives au Revenu Minimum d'Insertion (RMI) ; abondement de la Caisse Nationale de Soutien à l'Autonomie (CNSA) en compensation du soutien aux personnes âgées et handicapées.

Évolution et structure de la dépense nette d'action sociale départementale

France métropolitaine

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
ASE (salaires des ASSistants FAMiliaux inclus)	3 900	3 980	4 320	4 550	4 800	4 980	5 270	5 540
Soutien aux personnes handicapées	2 530	2 680	2 970	3 180	3 430	3 600	3 680	3 970
Soutien aux personnes âgées	1 690	1 650	23 00	2 860	3 220	3 540	3 940	4 210
RMI	550	530	580	630	950	920	1 250	1 260
Autres dépenses (dont dépenses de personnel*)	2 730	2 950	3 270	3 450	3 870	4 250	4 320	4 430
Dépense totale après déduction des apports de l'Etat	11 400	11 790	13 440	14 670	16 270	17 290	18 460	19 410
Abondements CNSA	0	0	640	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880**
Abondements TIPP-FMDI	0	0	0	0	4 270	4 630	4 710	4 810
Dépense totale avant déduction des apports de l'Etat	11 400	11 790	14 080	16 040	21 820	23 270	24 980	26 100

*Les dépenses de personnel (sauf ASS FAM) ont été retirées de chaque sous-fonction et regroupées ici.

** Dont 470 au titre des personnes handicapées et 1410 au titre des personnes âgées.

La stabilité de la dépense de RMI, après déduction des contributions de l'Etat (TIPP et FMDI), **constitue un fait majeur en 2007**. Elle résulte de la conjonction entre une diminution importante du nombre d'allocataires et une dynamique de croissance forte des crédits d'insertion (financement des CI-RMA et Contrats d'Avenir). De ce fait le montant global est pratiquement inchangé par rapport à 2006 (1,260 milliard d'euros).

Le **soutien aux personnes âgées** progresse moins que les années précédentes (avant et après déduction de l'abondement CNSA), principalement du fait de la décélération de la dépense d'APA à domicile, avec néanmoins une augmentation de 270 millions. L'aide Sociale à l'Enfance continue à augmenter presque autant qu'en 2006, avec 270 millions supplémentaires en 2007 (soit 5,1% d'augmentation contre 5,8% en 2006).

En revanche, l'aide aux **personnes handicapées** (déduction faite de l'abondement), retrouve en 2007 une croissance importante (8%), qu'un abondement exceptionnel de la CNSA avait freinée en 2006. Toutefois, cette évolution est liée davantage à la stabilité de la recette de la CNSA qu'à un effet de l'activité, celle-ci marquant en réalité un ralentissement.

Evolution de la dépense nette d'action sociale en 2006 et 2007

(après déduction des apports de l'Etat)

France métropolitaine

En millions d'euros

	Evolution 2005/2006	Evolution 2006/2007
ASE (salaires des ASS FAM inclus)	5,8%	5,1%
Soutien aux personnes handicapées	2,2%	7,9%
Soutien aux personnes âgées	11,3%	6,6%
RMI	35,9%	0,8%
Autres dépenses (dont dépenses de personnel)	1,6%	2,5%
Dépense totale	6,8%	5,1%

Autre dépenses départementales : 8,6% d'augmentation*

Les dépenses d'action sociale représentent le **principal domaine d'intervention** des Conseils généraux : en 2007, elles constituent plus de **46% des dépenses totales** hors remboursement de dette et **60% des seules dépenses de fonctionnement**. A titre de comparaison, les autres grands domaines de compétence des Départements affichent des poids budgétaires bien moins marqués : les dépenses en matière de collèges représentent un peu plus de 7% des dépenses totales, la voirie 10% et les participations aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) près de 4%.

Si la progression des dépenses d'aides sociales est de 4,5%, l'ensemble des autres dépenses des Départements augmente de 8,6%.

En effet, l'exercice 2007 est marqué par l'impact de l'**intégration** de près de 23 000 personnels titulaires Techniciens Ouvriers et de Services (**TOS**) employés dans les collèges et par le transfert d'une partie des routes nationales. Les **investissements** poursuivent par ailleurs leur progression et augmentent même, pour la première fois depuis 2001, à un rythme plus soutenu que celui des dépenses d'aide sociale (+5%).

En 2007, les montants consacrés aux dépenses d'aide sociale restent deux fois **supérieurs aux efforts consentis en matière d'investissement** (un peu moins de 13 milliards d'euros regroupant les équipements réalisés en direct et les subventions aux autres collectivités locales).

**On considère ici la dépense d'action sociale apports de l'Etat inclus.*

DEXIA

B - Une architecture inchangée de la dépense

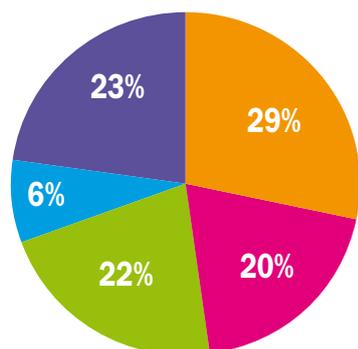
La structure de la dépense d'action sociale reste stable par rapport à 2006. Le poids respectif des différents postes varie selon que l'on prend ou non en compte les reversements de l'Etat et de la CNSA aux budgets des Conseils généraux. Dans le premier cas, la protection de l'enfance continue à occuper la première place puisqu'elle constitue 29% de la dépense.

Le soutien aux personnes handicapées, aux personnes âgées et les autres dépenses (dépense de personnel et actions médico-sociales) présentent des poids comparables (respectivement 20%, 22% et 23%). Enfin, la part des montants liés au RMI reste largement inférieure avec 6% seulement de la dépense globale. Dans le second cas, donc avant déduction des apports de l'Etat, on obtient cinq groupes relativement équilibrés (le RMI notamment remonte à 23% de la dépense totale).

Structure de la dépense nette d'action sociale départementale en 2007

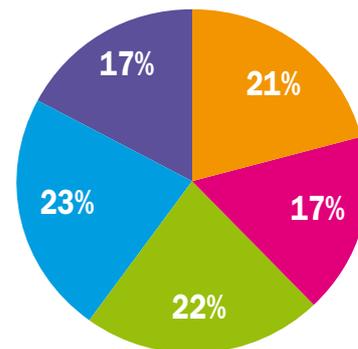
France métropolitaine

Après déduction des apports de l'Etat



- ASE (salaires des ASS FAM inclus)
- Soutien aux personnes handicapées
- Soutien aux personnes âgées
- RMI
- Autres dépenses (dont dépenses de personnel)

Avant déduction des apports de l'Etat



C - ...qui continue à interroger le rapport à la solidarité nationale

Le poids des allocations - RMI, APA, Prestation de Compensation du Handicap (PCH), Allocation Compensatrice Tierce Personne (ACTP) - versées par les Départements au sein de la dépense globale d'action sociale conserve son niveau de 2006, soit **40% avant contributions de l'Etat et 20% après**.

Le constat est identique pour les **apports de l'Etat** (TIPP/FMDI et abondements CNSA) qui, en passant de 6,5 à 6,7 milliards, représentent toujours 25% des dépenses.

Ce poids important des allocations dans les budgets sociaux des départements n'est pas sans

conséquences sur les priorités départementales. Il contribue à renforcer la préoccupation gestionnaire des départements soucieux d'optimiser leurs ressources locales. Mais il tend aussi à réduire leur disponibilités pour s'impliquer dans le développement social local. Le travail social et l'encadrement des services sont notamment de plus en plus sollicités dans la gestion des dispositifs.

Par ailleurs, l'évolution des dépenses d'allocation influe différemment sur les départements selon leur contexte socio-démographique. C'est pourquoi, le débat sur les contours respectifs de la solidarité nationale et de la solidarité locale s'avère chaque jour plus utile. Il ne pourra éluder la question du financement des minima sociaux.

Poids des allocations dans les budgets d'action sociale départementale

France métropolitaine

En millions d'euros

		2006		2007	
		Montant	Poids dans la dépense totale	Montant	Poids dans la dépense totale
Avant déduction des apports de l'Etat	Allocation nette RMI	5 230	20,9%	5 150	19,7%
	Allocations autonomie (PCH et ACTP)	4 950	19,8%	5 340	20,5%
	Ensemble des allocations	10 180	40,8%	10 490	40,2%
Après déduction des apports de l'Etat	Allocation nette RMI	520	2,8%	340	1,8%
	Allocations autonomie (PCH et ACTP)	3 140	17%	3 460	17,8%
	Ensemble des allocations	3 660	19,8%	3 800	19,6%

Un contexte particulier pour les recettes des Départements

Les recettes de fonctionnement des Départements se composent en 2007 pour près d'un quart de dotations ou compensations fiscales en provenance de l'Etat, auxquelles s'ajoutent les dotations de la CNSA au titre de la dépendance (4% des recettes).

Les Départements bénéficient par ailleurs de recettes de **nature fiscale** (63% des recettes de fonctionnement), pour lesquelles les évolutions et perspectives sont variables.

- Le produit des **contributions directes – taxe d'habitation, taxes foncières et taxe professionnelle** – s'élève en 2007 à **18,8 milliards d'euros** ; les dépenses d'aide sociale représentent l'équivalent de près de 1 an et 5 mois de ce produit.

Cette fiscalité directe progresse faiblement (+3,4%) principalement pour deux raisons :

- d'abord, le recours à des hausses de la pression fiscale par les Départements est plus limité en 2007 : +1,4% contre +5,0% en 2006 et +4,3% en 2005 ;
- ensuite, la taxe professionnelle, 45% du produit fiscal direct, subit en 2007 l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme. Dorénavant, la cotisation des entreprises est plafonnée à 3,5% de leur valeur ajoutée. Le coût de ce dégrèvement est essentiellement à la charge de l'Etat ; toutefois, les hausses de taux votées par les Départements à compter de 2005 ne s'appliquent plus aux bases des entreprises plafonnées. Ce nouveau cadre fiscal se traduit par un manque à gagner en 2007 de 275 millions environ par rapport au régime antérieur, soit l'équivalent de 3,5 points de croissance de cette recette, ou encore le quart de l'augmentation des dépenses d'aide sociale en 2007.

- Seconde composante principale des ressources fiscales, les **droits de mutation** reposent sur les transactions immobilières. Ils s'établissent en 2007 à environ **7,7 milliards d'euros**. Très dynamiques depuis 10 ans - la recette a plus que triplé -, les droits de mutation sont souvent au cœur des préoccupations budgétaires des Départements compte tenu des difficultés de prévision et des possibilités de baisse liée à la nature même de cette recette. Leur progression se réduit d'ailleurs en 2007 passant de +13% à +5%. Les dépenses d'aide sociale représentent en 2007 l'équivalent de 3 ans et 4 mois de droits de mutation.

- Parmi les **autres recettes fiscales** figure notamment la **TIPP**, transférée en même temps que la gestion des allocations RMI en 2004 : compte tenu de son assiette (la consommation automobile en produit pétrolier), sa progression est nulle et sans perspective. L'insuffisance des recettes de TIPP pour couvrir la charge en matière de RMI n'est qu'en partie compensée par le FMDI qui représente pendant trois ans 0,45 milliard d'euros supplémentaires pour les Départements, soit moins de 1% des recettes totales de fonctionnement.

Troisième composante des recettes après la fiscalité et les dotations de l'état, le **recours à l'endettement** (volume des emprunts moins celui des remboursements) s'élève en 2007 à près de 1,1 milliard d'euros ; il participe à hauteur de 9% au financement des dépenses d'investissement.

II – LES CONSTATS PAR SECTEUR

A - Le soutien à l'enfance

En 2007, la dépense d'Aide Sociale à l'Enfance connaît une croissance de **270 millions (soit 5,1%)**, ce qui la porte à 5,5 milliards d'euros. Elle marque

un léger ralentissement par rapport à l'évolution constatée en 2006 (+290 millions). La part de la dépense consacrée au placement des enfants (familles d'accueil+établissements) se maintient à 80% de ce total pour un montant de 4,4 milliards.

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

France métropolitaine

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Placement familial, (salaires des ASS FAM inclus)	1 050	1 080	1 230	1 250	1 420	1 520	1 610	1 720
Placement en établissements et autres*	1 950	1 960	2 150	2 270	2 340	2 410	2 550	2 690
Autres dépenses	900	940	940	1 030	1 040	1 050	1 110	1 130
Dépense nette totale	3 900	3 980	4 320	4 550	4 800	4 980	5 270	5 540

* Jeunes majeurs autonomes, internats scolaires, etc...

S'agissant du placement familial, qui constitue 40% des frais de placement, son augmentation de 110 millions (6,8%) s'explique principalement par la modification du statut des ASSistants FAMiliaux introduite par la loi du 25 juin 2005, amorcée dès 2006, mais qui trouve son plein effet en 2007.

Dans **les établissements**, la dépense de placement continue à augmenter de manière soutenue (+140 millions, soit 5,5%) alors même que le nombre d'enfants placés reste globalement stable. La croissance du coût du placement s'explique en partie par l'évolution des masses salariales, liée aux majorations de la valeur du point, ainsi que par celle des postes d'administration générale (alimentation...). Elle pose de manière cruciale la

question de la nécessaire **diversification des modes de prise en charge** des mineurs, prévue par la loi du 5 mars 2007, qui ne dispensera pas toutefois d'une indispensable évaluation des prises en charge en établissements.

Les autres dépenses relatives à la protection de l'enfance - aides financières, Aide Educative en Milieu Ouvert (AEMO)/ Aide Educative à Domicile (AED), Technicien d'Intervention Sociale et Familiale (TISF), prévention spécialisée - montrent presque toutes une grande stabilité. Les aides financières se maintiennent au niveau de 2006, à environ 320 millions d'euros ; les coûts de la prévention spécialisée et des interventions des TISF restent également quasiment inchangés, avec respectivement 220 et 100 millions d'euros environ.

Enfants bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance

France métropolitaine - au 31 décembre de l'année

En milliers

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (estimation Odas)
Enfants placés	134,4	134,9	137,1	138,7	140,3	141
Enfants suivis en AEMO et AED	127,5	127,8	131,7	134,4	137,3	140

Source : DRESS

Les dépenses liées aux mesures d'intervention et de suivi à domicile (AEMO dans le cadre d'une mesure judiciaire et AED dans le cadre d'une mesure administrative) connaissent en revanche en 2007 une évolution similaire à celle des mesures de placement (5,5%), qui doit être soulignée.

D'une manière générale, il est clair que la **réforme de la protection de l'enfance** constitue l'événement majeur de l'année 2007. S'agissant toutefois d'un processus de rénovation en profondeur des modes d'organisation, de fonctionnement et de partenariat, ainsi que des pratiques professionnelles, ses effets ne se feront sentir que progressivement sur les budgets des Conseils généraux. En outre, des incertitudes persistent quant à la mise à disposition des Départements des moyens nécessaires, et ceci d'autant plus que le décret

d'application relatif au Fonds de financement de la loi n'a pas encore été publié.

B - Le soutien aux personnes handicapées

La dépense nette d'action sociale en faveur des personnes handicapées à la charge des Départements, après déduction de la dotation versée par la CNSA, remonte fortement en 2007 avec une croissance de 290 millions (soit 8%) contre 80 millions en 2006 (2%) ; elle atteint ainsi un montant de presque **4 milliards d'euros**. Toutefois ce chiffre ne représente pas l'évolution de l'état de l'activité mais de l'effort départemental. Quand on ne déduit pas l'abondement, la dépense augmente dans de moindres proportions (300 millions en 2007 contre 480 l'année précédente).

Evolution de la dépense nette d'action sociale en faveur des personnes handicapées²

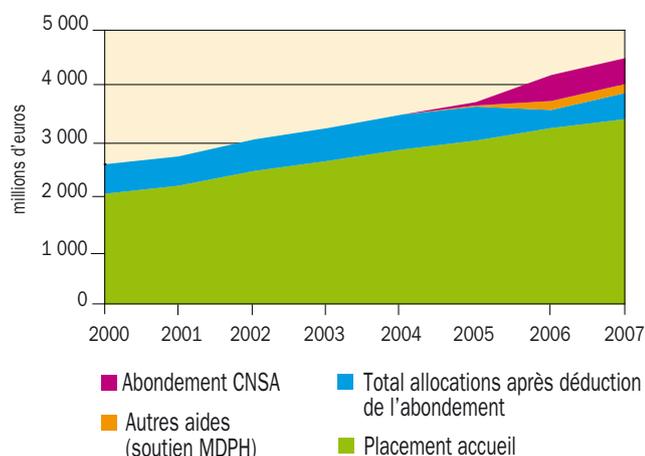
France métropolitaine

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Placement, accueil	2 001	2 150	2 410	2 590	2 800	2 950	3 190	3 350
Total allocations	520	530	560	590	630	710	950	940
· ACTP	520	530	560	590	630	680	700	640
· PCH							90	300
Autres aides (soutien MDPH)						30	160	150
Dépense totale nette avant déduction de l'abondement	2 530	2 680	2 970	3 180	3 430	3 660	4 140	4 440
Abondements CNSA						60	460	470
Dépense totale nette après déduction de l'abondement	2 530	2 680	2 970	3 180	3 430	3 600	3 680	3 970

Dépense nette d'action sociale en faveur des personnes handicapées

France métropolitaine



Les frais d'hébergement en établissements, auxquels s'ajoutent les frais d'accueil de jour et d'accueil à domicile connaissent une croissance de 3,350 milliards. Ce chiffre traduit une augmentation un peu moins forte que les années précédentes, mais toujours marquée par des créations de places, notamment en Services d'Accompagnement Médico-social (SAMSAH) et Services d'Accompagnement à la Vie Sociale (SAVS) notamment et, dans une moindre mesure, en Foyers d'Accueil Médicalisé (FAM) suite à l'élaboration des PRogrammes Interdépartementaux d'ACcompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (Priaç). Les Conseils généraux ne prévoient donc pas, à court terme, de diminution des dépenses relatives à ce poste.

² La dépense relative aux Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) est en réalité financée par une partie de l'abondement CNSA.

Les **aides à la personne** augmentent quant à elles de 150 millions d'euros (avant déduction de l'abondement), soit 40 millions supplémentaires par rapport à la hausse constatée en 2006, et représentent en 2007 un volume de 940 millions. Bien qu'ayant triplé, la montée en charge de **la PCH** se poursuit ainsi à **un rythme relativement lent** du fait d'un nombre de demandes inférieur aux prévisions effectuées : elle représente 300 millions versés en 2007³. En parallèle, **le volume d'ACTP ne diminue que faiblement**, de 60 millions d'euros : le contrôle d'effectivité de l'attribution des sommes versées dans le cas de la PCH continue donc à constituer un frein dans la sollicitation de cette nouvelle allocation.

Il est à noter que **les personnes souffrant de handicap psychique** peuvent également bénéficier en théorie de la PCH. Elles n'y ont toutefois que peu recours en raison d'un décalage entre le besoin et l'offre d'aide : l'essentiel de leur demande consiste en effet fréquemment dans un soutien ne relevant pas de l'aide aux actes essentiels de la vie prévue par la loi du 11 février 2005⁴.

Par ailleurs, l'impact financier de **l'extension duwbénéfice de la PCH aux enfants handicapés**, prévue par la loi de Finances 2008, ne peut être estimé en raison du droit d'option avec les compléments d'Allocations d'Education pour les Enfants Handicapés (AEEH), versés par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF).

Le montant des autres aides reste stable en 2007 (150 millions) : il correspond pour l'essentiel aux dépenses consacrées à la mise en place des MDPH à partir de 2006 (tous les Départements en sont dotés à ce jour).

S'agissant cette fois des recettes, le montant de l'abondement CNSA est du même ordre que l'année précédente (470 millions) : de ce fait, sa part dans la dépense d'allocations de soutien aux personnes handicapées (ACTP + PCH) baisse légèrement (de 58% à 50%). **La question du trop-perçu** de la dotation CNSA par rapport au coût effectif de la PCH se pose néanmoins à nouveau en 2007. Seuls quatre Départements ont en effet dépensé la totalité des abondements leur ayant été versés au titre de 2006 et 2007 en compensation du versement de cette allocation. Une discussion sur le devenir de ce trop-perçu s'est ainsi engagée au sein de l'Etat. L'hypothèse d'une récupération des sommes non utilisées est peu envisageable, tout comme l'option inverse de laisser le trop-perçu à la libre administration des Conseils généraux. L'alternative la plus vraisemblable serait celle d'une affectation de celui-ci à des dépenses proches de la PCH (gestion des MDPH, éventuellement fongibilité avec l'APA). Toutefois, l'idée d'un redéploiement des fonds destinés à la PCH en direction des dépenses relatives à l'ACTP ne semble pas avoir été réellement considérée. C'est cependant la somme de ces deux allocations qui constitue la dépense réelle des allocations de soutien aux personnes handicapées.

Personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale départementale

France métropolitaine - au 31 décembre de l'année

En milliers

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (estimation Odas)
Total allocations	121,5	123,4	127,6	130,9	133,5	143
• ACTP	121,5	123,4	127,6	130,9	126,6	115
• PCH	-	-	-	-	6,9	28
Hébergement	84,8	88,1	92,4	93,4	94,6	95
Accueil de jour	127,5	127,8	131,7	134,4	137,3	140

Source : DRESS

³ Cette dépense comporte quelques affectations erronées d'ACTP ; après correction, la CNSA obtient les chiffres suivants (France entière) : 81,6 millions en 2006 (chiffre consolidé) et 260 millions en 2007 (estimation). Le nombre de bénéficiaires estimé pour 2007 s'élève à 28 000.

⁴ Ce point fera prochainement l'objet d'un projet de recherche sur le handicap psychique mené par la CNSA en collaboration avec l'UNAFAM (Union Nationale des Amis et Familles de Malades Psychiques).

C - Le soutien aux personnes âgées

La dépense nette d'action sociale en faveur des personnes âgées à la charge des Conseils généraux (après déduction de l'abondement CNSA) connaît une **augmentation plus modérée en 2007** avec une progression de 270 millions d'euros, contre 400

millions l'année précédente (soit une hausse de 7% contre 11,3% en 2006).

Ceci s'explique essentiellement par un **ralentissement de la croissance de la dépense d'APA** (250 millions contre 360 en 2006), en particulier de l'APA à domicile. L'aide sociale à l'hébergement observe le même mouvement (80 millions contre 100 millions en 2006).

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

France métropolitaine

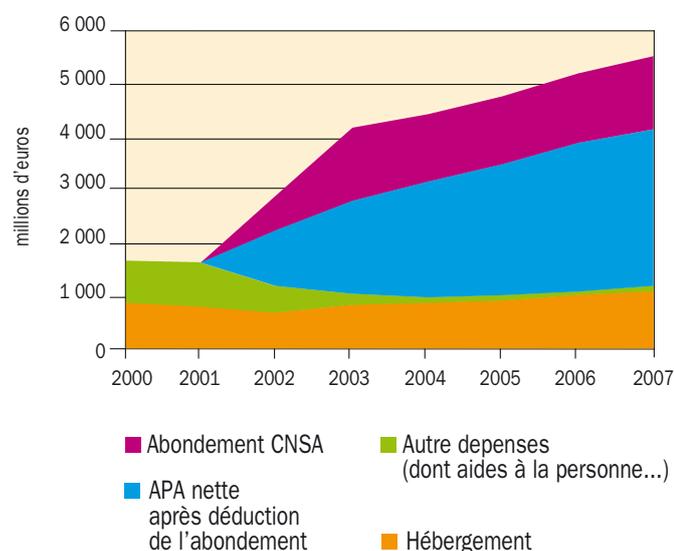
En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Dépense nette d'hébergement	880	820	700	840	910	940	1 040	1 120
Autres dépenses (aide à la personne...)	810	830	540	220	90	90	90	100
APA brute			1 700	3 210	3 550	3 880	4 240	4 490
· Établissements			750	1 120	1 250	1 350	1 460	1 580
· Domicile			950	2 090	2 300	2 530	2 780	2 910
Récupérations APA				- 40	- 50	- 80	- 80	- 90
APA nette avant déduction de l'abondement			1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400
Dépense totale nette avant déduction de l'abondement*	1 690	1 650	2 940	4 230	4 500	4 830	5 290	5 620
Abondement CNSA			640	1 370	1 280	1 290	1 350	1 410
Dépense totale nette après déduction de l'abondement*	1 690	1 650	2 300	2 860	3 220	3 540	3 940	4 210

*Hors ACTP versée aux personnes de plus de 60 ans ; cette allocation, intégrée tous les ans à la dépense relative aux personnes handicapées, représentait depuis plusieurs années 100 à 110M€ jusqu'en 2006, elle baisse légèrement en 2007 à 80M€.

Dépense en faveur des personnes âgées

France métropolitaine



Concernant l'hébergement, dans plusieurs Départements, **la croissance de la dépense nette** en 2007 s'explique par une hausse des coûts liée à la renégociation des conventions tripartites dans un souci de meilleure qualité des services rendus. Ceci pourrait entraîner assez vite une augmentation des recours à l'aide sociale.

S'agissant de l'APA, la répartition des dépenses reste globalement inchangée, l'allocation versée à domicile représentant les deux tiers du total. Par ailleurs, le nombre de bénéficiaires à domicile augmente en 2007 plus sensiblement qu'en établissement, alors même que la dépense d'allocation à domicile semble marquer un ralentissement. Ceci reflète les efforts de rationalisation gestionnaire et de meilleur ajustement de l'aide aux besoins réels des personnes effectués par un certain nombre de Départements.

Effectifs de personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale départementale

France métropolitaine - au 31 décembre de l'année

En milliers

	2002	2003	2004	2005	2006	2007 (estimation Odas)
Total APA	600	765	854	923	994	1 050 (e)
Dont domicile	296	414	484	539	593	640 (e)
Dont établissements	304	351	370	384	401	410 (e)
% à domicile	49%	54%	57%	58,50%	60%	61%
Hébergement	113,9	113,4	113,7	114,4	113,4	113,5 (e)

Source : DRESS

Toutefois, il est clair que cette charge devrait reprendre, **dès 2009, une croissance forte** sous l'effet de la pression démographique, à moins que des changements législatifs ne ralentissent les nouvelles demandes ou le montant moyen des aides (il n'est pas impossible notamment que l'éventualité du recours sur succession commence à les freiner - voir encadré ci-dessous -).

Enfin, **la part de l'abondement de la CNSA** (1,4 milliard en 2007) reste stable à un tiers du total de l'allocation (depuis 2002, première année de versement de l'allocation, les taux d'abondement par rapport à la dépense nette d'APA se sont élevés successivement à : 38%, 43%, 37%, 34%, 32%, 32%).

Récupérations en matière d'aide sociale à l'hébergement

Compte tenu de l'actualité du débat sur l'évolution des modes de récupération de l'action sociale à l'hébergement, l'ODAS a procédé à une enquête flash auprès de 25 départements.*

Il en ressort que ces récupérations représentent environ la moitié de la dépense brute. Elles proviennent essentiellement des ressources des bénéficiaires eux-mêmes.

En effet, le taux de récupération sur succession varie entre 3% et 6% de la dépense brute. Les Départements effectuent bien les recours « au premier euro » conformément au code de l'action sociale et des familles (CASF), mais l'efficacité de la procédure s'avère très limitée.

De même, les récupérations auprès des obligés alimentaires ont un poids infime : 0% à 4%. Ici aussi la plupart des Départements de l'enquête appliquent systématiquement ou presque les règles du CASF, avec recours au Juge des Affaires Familiales (JAF) si nécessaire et présence d'un barème dans le Règlement départemental d'aide sociale. Mais souvent les délais procéduraux sont longs. On peut ainsi noter que, dans un Département ayant fait l'objet d'une observation approfondie, la proportion des dossiers dans lesquels il y a participation effective des débiteurs d'aliments n'est, au final, que de 17%. De plus, six des 25 départements ayant répondu ont par ailleurs renoncé aux recouvrements auprès des petits enfants.

En conséquence, le débat récurrent autour des obligations alimentaires et du recours sur successions n'apparaît pas comme déterminant du strict point de vue des sommes récupérées. Le véritable impact de ces mesures est plutôt d'ordre psychologique, ce qui n'est pas sans intérêt dans une période où les dépenses s'accroissent sans que les financements soient assurés.

* Ain, Aisne, Ardèche, Bouches du Rhône, Côtes-d'Armor, Doubs, Drome, Gers, Hérault, Landes, Lot-et-Garonne, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Oise, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Haut-Rhin, Savoie, Seine-et-Marne, Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne.

D - Le RMI

La dépense nette relative au RMI après déduction des apports de l'Etat (TIPP et FMDI) n'a pratiquement pas augmenté en 2007 (+ 10 millions) et s'élève ainsi à **près de 1,3 milliard d'euros**. Cette tendance semble se poursuivre en 2008. Cette relative stagnation s'explique par la baisse de la dépense d'allocation (ce chapitre diminue de 180 millions après déduction des compensations de l'Etat) du fait d'une chute importante du nombre des allocataires.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'allocation RMI

France métropolitaine - au 31 décembre de l'année

En milliers

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bénéficiaires (tous régimes)	950	998	1 083	1 135	1 123	1 029

Source : CNAF

Evolution de la dépense de RMI de 2004 à 2007

France métropolitaine

En millions d'euros

	2004	2005	2006	2007
Allocation brute	4 630	5 060	5 300	5 240
Indus RMI	0	60	70	90
Allocation nette avant déduction des apports de l'Etat	4 630	5 000	5 230	5 150
TIPP + FMDI	4 270	4 630	4 710	4 810
Allocation nette après déduction des apports de l'Etat	360	370	520	340
Insertion nette	590	550	730	920
dont contrats aidés		10	180	340
Dépense totale nette avant déduction des apports de l'Etat	5 220	5 550	5 960	6 070
Dépense totale nette après déduction des apports de l'Etat	950	920	1 250	1 260

Les crédits d'insertion connaissent en revanche une augmentation importante (+ 190 millions), liée principalement à la forte proportion de contrats aidés (CI-RMA ou Contrat d'Avenir). Aussi, les Départements se montrent inquiets des projets de désengagement progressif de l'Etat dans ce domaine.

L'arrêt du versement du FMDI à partir de 2009 (le dernier versement sera effectué en 2008 au titre de 2007) constitue également un sujet de préoccupation. Entre 2004 et 2007, le cumul de la dépense d'allocation nette avant déduction des compensations accordées par l'Etat a représenté 20 milliards. Le total des abat-

tements perçus par le reversement d'une partie de la TIPP, la dotation exceptionnelle attribuée en 2004, et le FMDI (y compris la promesse de versement en 2008 au titre de 2007) a constitué 18,960 milliards. **Le reste à charge pour les Départements en matière d'allocation RMI s'est donc élevé, entre 2004 et 2007, à 1,05 milliard d'euros⁵.**

Par ailleurs, l'annonce du projet de loi portant généralisation du RSA suscite une certaine inquiétude dans les Départements en raison des incertitudes sur les contours de ce nouveau dispositif, en particulier sur son coût global et le mode de répartition entre Etat et collectivités.

⁵ Ce montant est inférieur à l'estimation effectuée par l'ADF, proche de 2,3 milliards d'euros. Au cours d'une réunion regroupant les deux institutions, la juxtaposition des méthodes a permis d'explicitier cet écart.

• L'ADF n'intègre pas dans son calcul le dernier concours du FMDI au titre de 2007, d'un montant global de 538 millions d'euros, en cours de versement aux départements. D'autre part, l'estimation de l'ADF comprend le versement aux employeurs des allocations au titre des CI-RMA et Contrats d'Avenir (soit 530 millions environ sur 4 ans).

• L'estimation de l'ODAS est effectuée sur la seule France métropolitaine ; le reste à charge pour les départements d'Outre Mer n'est donc pas pris en compte, soit environ 180 millions sur 4 ans.

La moindre augmentation des dépenses d'action sociale observée cette année ne peut donc masquer les tendances de fond qui affectent l'exercice de leurs responsabilités sociales par les Conseils généraux.

Il est clair que le débat sur les relations entre solidarité nationale et locale reste d'une brûlante actualité, ce qui passe par l'établissement d'un bilan de l'acte II de la décentralisation, faisant apparaître ses points forts et ses points faibles.

Méthodologie

1. La dépense d'action sociale observée est la dépense des fonctions 4 (sanitaire) et 5 (social), déduction faite des recettes sur bénéficiaires, obligés alimentaires, autres Départements, 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 ou **dépense nette après déduction des apports de l'Etat** la dépense obtenue après retranchements des 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) pris en compte dans l'étude sont ceux qui correspondent à l'année d'imputation, même s'ils sont versés dans un exercice postérieur.

3. La dépense comporte les frais de personnel identifiés

4. L'estimation nationale est effectuée à partir d'un échantillon permanent de Départements portant sur la **France métropolitaine, y compris Paris**. Il est vraisemblable que la Réunion s'y associera à partir de l'année 2008.

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/mars, 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

Départements : Ain, Aisne, Allier, Ardèche, 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, Oise, Pas de Calais, Puy de Dôme, Pyrénées Atlantiques, Haut Rhin, Rhône, Savoie, Paris, Seine et Marne, Vienne, Haute Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise.

Autres participants : Drees, Dexia Crédit Local, CNSA, DGAS.

(Retrouvez toutes nos études sur notre site internet www.odas.net)



Cette étude a été réalisée par Geneviève AVENARD, Marie MALLET et Claudine PADIEU avec la participation de DEXIA.

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 spécial a été tiré à 10 000 exemplaires • ISSN 1265-7476