

La lettre de l'Odas

» Observer pour mieux agir »

» Finances départementales

Juin 2010

Sommaire

- > **Analyse de l'évolution globale de la dépense d'action sociale** p.02
- > **Analyse par secteur d'intervention** p.06
 - RMI - RSA et insertion p.06
 - Soutien à l'enfance p.09
 - Soutien aux personnes handicapées p.10
 - Soutien aux personnes âgées p.12
 - Autres dépenses p.14
- > **Conclusion** p.14
- > **Méthodologie** p.15
- > **L'actualité de l'Odas** p.16

Dépenses départementales d'action sociale en 2009 : Vers l'impasse ?

→ En 2007 et 2008, les budgets départementaux avaient fortement augmenté en raison du transfert des personnels techniciens, ouvriers et de services (TOS) des collèges, ainsi que des personnels des Directions départementales de l'équipement, et du maintien d'un niveau élevé d'investissement. En revanche, les dépenses d'action sociale avaient peu progressé. En 2009, un scénario inverse se dessine. Alors que les dépenses de personnel se stabilisent et que les dépenses d'investissement diminuent, ce sont les dépenses sociales qui progressent considérablement.

En effet, en 2009, la dépense nette totale d'action sociale des Départements métropolitains s'élève à 28,7 milliards d'euros, en hausse de 6,3% (soit + 1,69 Md) par rapport à 2008. Après déduction des reversements spécifiques de l'État au titre du soutien à l'autonomie et du transfert du RMI-RSA, la charge nette départementale atteint 21,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 6,8% (+ 1,36 Md en valeur absolue) par rapport au montant constaté en 2008.

Or, la part des dépenses sociales des Départements de nature obligatoire, et donc incompressible, s'est accrue considérablement ces dernières années à travers deux types de responsabilité notamment : le versement d'allocations pour

des publics de plus en plus nombreux, le pilotage de dispositifs de protection (enfants, personnes handicapées) impliquant fortement leur responsabilité. Et l'on sait dorénavant que cette tendance à la hausse de la dépense sociale devrait se poursuivre dans les prochaines années avec la progression de la précarité qui entraîne l'accroissement non seulement des demandes d'allocations, mais aussi de prestations et d'accompagnement. Les constats de l'année 2009 sur la dépense sociale soulèvent donc tout naturellement la question de l'avenir des Départements, confrontés à plus ou moins long terme à une véritable impasse financière avec une progression de dépenses difficilement maîtrisables et une raréfaction de leurs ressources (voir encadré DEXIA) ●

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 type récupérations et indus ;
- **la charge nette pour les Départements** : dépense nette de laquelle sont déduits les apports spécifiques de l'État (concours CNSA pour les personnes âgées et handicapées, TIPP et FMDI pour l'allocation RMI - RSA) ; c'est la dépense qui reste effectivement à la charge des Départements.



Cette étude a été réalisée par
Caroline MEGGLÉ, 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

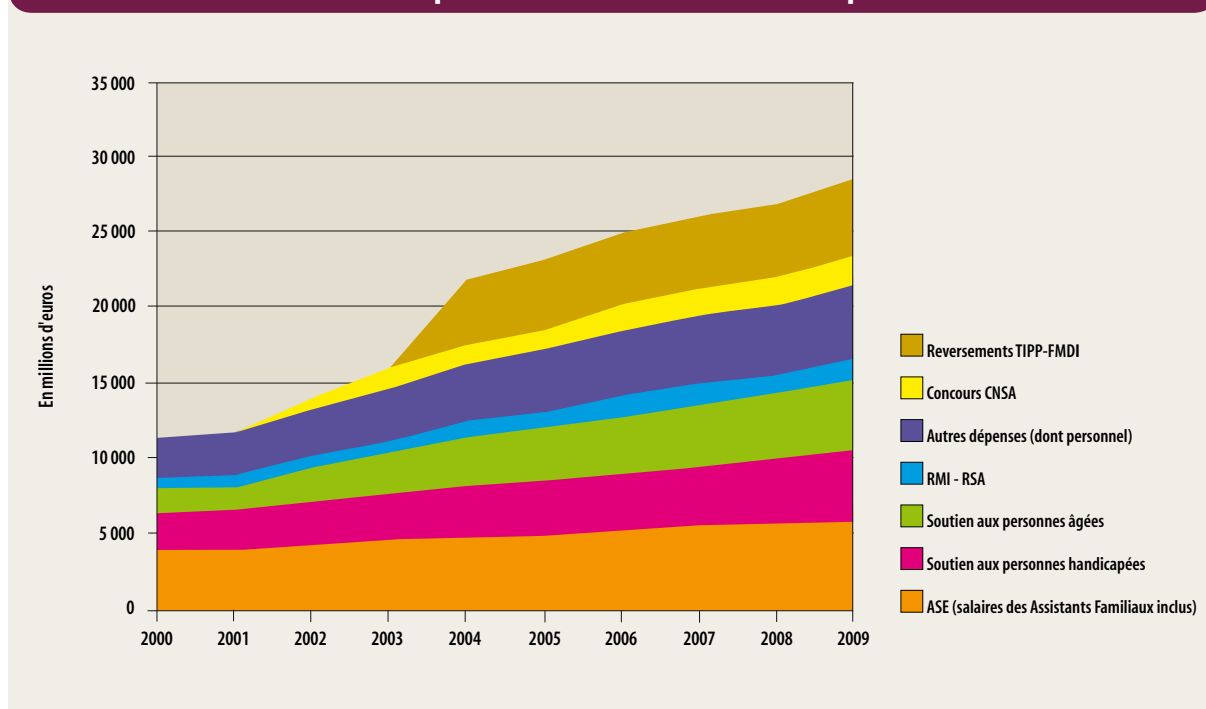
Tél : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62
<http://www.odas.net>

Directeur de la publication :
Jean-Louis SANCHEZ
Ce numéro a été tiré à 4 000 exemplaires
ISSN 1265-7476

I. Analyse de l'évolution globale de la dépense d'action sociale

France métropolitaine

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



L'évolution de la dépense d'action sociale en dix ans fait apparaître deux points de rupture : la création de l'APA en 2002 et le transfert du RMI en 2004. L'infléchissement de l'année 2009 apparaît plus clairement si l'on considère la charge

restant aux Départements après déduction des apports spécifiques de l'État (TIPP, FMDI, CNSA). En 2009, on retrouve une augmentation comparable à celle de 2003-2004.

Évolution de la charge et de la dépense nettes d'action sociale départementale

France métropolitaine - Millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ASE (salaires des assistants familiaux inclus)	3 900	3 980	4 320	4 550	4 800	4 980	5 270	5 540	5 750	5 980
Soutien aux personnes handicapées	2 530	2 680	2 970	3 180	3 420	3 540	3 580	3 880	4 250	4 630
Soutien aux personnes âgées	1 690	1 650	2 300	2 860	3 340	3 650	4 040	4 300	4 460	4 680
RMI - RSA	550	530	580	630	950	920	1 250	1 260	1 130	1 440
Autres dépenses (dont dépenses de personnel*)	2 730	2 950	3 270	3 450	3 870	4 250	4 320	4 430	4 540	4 760
Charge nette (après déduction des apports de l'État)	11 400	11 790	13 440	14 670	16 380	17 340	18 460	19 410	20 130	21 490
Concours CNSA	0	0	640	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040	2 030**
Reversements TIPP***- FMDI	0	0	0	0	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800	5 140
Dépense totale nette (avant déduction des apports de l'État)	11 400	11 790	14 080	16 040	21 930	23 320	24 980	26 100	26 970	28 660

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

** Dont 550 au titre du soutien aux personnes handicapées et 1480 au titre du soutien aux personnes âgées.

*** Au titre du RMI - RSA. Transfert de la Taxe intérieure sur la consommation de produits pétroliers (TIPP) et versement du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) en contrepartie du transfert du RMI - RSA aux Départements depuis 2004.

Évolution de la charge nette d'action sociale depuis quatre ans

France métropolitaine - Millions d'euros

	Évolution 2005 / 2006	Évolution 2006 / 2007	Évolution 2007 / 2008	Évolution 2008 / 2009
Aides sociale à l'enfance (salaires des ass.fam.inclus)	+ 290	+ 270	+ 210	+ 230
Soutien aux personnes handicapées	+ 40	+ 300	+ 370	+ 380
Soutien aux personnes âgées	+ 390	+ 260	+ 160	+ 220
RMI - RSA	+ 330	+ 10	- 130	+ 310
Autres dépenses (dont dépenses de personnel)	+ 70	+ 110	+ 110	+ 220
Charge nette (après déduction des apports de l'État)	+ 1 120	+ 950	+ 720	+ 1 360

Plusieurs raisons expliquent cette évolution.

La charge nette liée au RSA progresse de 310 millions d'euros (+ 27%) alors qu'en 2008 elle avait diminué de 130 millions d'euros. Cela s'explique notamment par l'augmentation du nombre de bénéficiaires des minima sociaux.

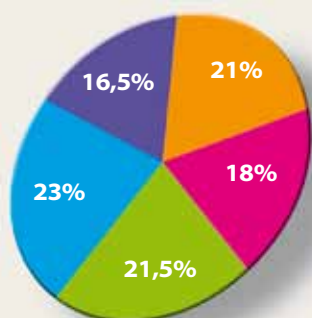
La charge nette de soutien aux personnes handicapées augmente de 380 millions d'euros (+ 9%) avec une forte progression de la PCH et le maintien d'une ambitieuse politique d'équipement.

Malgré une décélération de la dépense d'APA (avant déduction de l'abondement CNSA), constatée depuis trois ans qui se confirme, la charge nette de soutien aux personnes âgées progresse de 220 millions d'euros (+ 5%), essentiellement du fait de la diminution de la contribution CNSA.

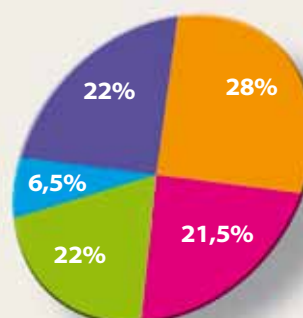
Enfin, la dépense d'Aide sociale à l'enfance augmente de 230 millions d'euros (+ 4%) soit une évolution sensiblement équivalente à celle des années précédentes.

Ces évolutions ont peu d'incidences sur la structure de la dépense d'action sociale départementale par rapport à 2008. Celle-ci varie selon que l'on inclut ou non les apports spécifiques de l'État aux dépenses par domaine d'intervention. Aussi la structure de la dépense nette est composée de cinq parts relativement comparables. En revanche, après déduction des apports de l'État, l'ASE demeure la charge la plus importante des Départements et le RMI - RSA la plus faible.

Structure de la dépense nette avant déduction des apports de l'État en 2009



Structure de la charge nette après déduction des apports de l'État en 2009



- ASE (salaires des assistants familiaux inclus)
- Soutien aux personnes handicapées
- Soutien aux personnes âgées
- RMI - RSA
- Autres dépenses (dont dépenses de personnel)*

Part des allocations dans la dépense d'action sociale départementale

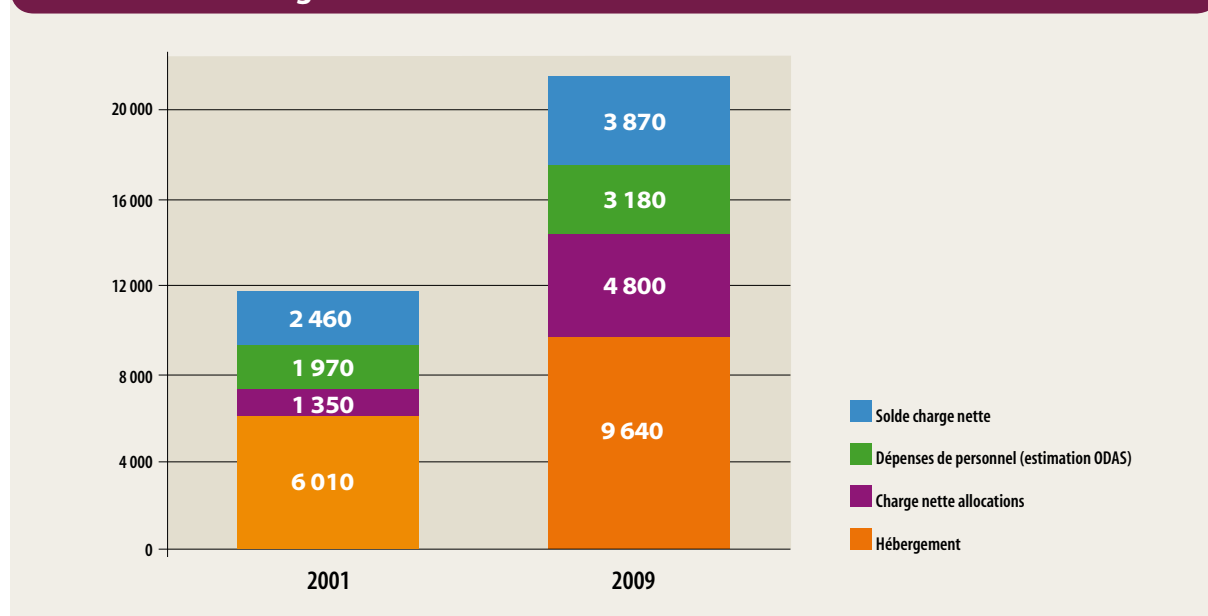
		Part des allocations dans la dépense totale d'action sociale				Montant des allocations en 2009
		2006	2007	2008	2009	
Dépense totale nette (avant déduction des apports de l'État)	Allocation nette RMI - RSA	20,9%	19,7%	18,7%	19,7%	5 660
	Allocations autonomie (ACTP+PCH+APA)	19,8%	20,5%	21,6%	21,8%	6 260
	Ensemble des allocations	40,8%	40,2%	40,3%	41,5%	11 920
Charge nette (après déduction des apports de l'État)	Allocation nette RMI - RSA	2,8%	1,8%	1,2%	2,4%	520
	Allocations autonomie (ACTP+PCH+APA)	17%	17,8%	18,8%	19,7%	4 230
	Ensemble des allocations	19,8%	19,6%	20%	22,1%	4 750

Quant au poids des allocations (RMI-RSA, APA, PCH, ACTP) versées par les Départements dans la dépense globale d'action sociale, il augmente en 2009, alors qu'il était stable depuis trois ans.

Ainsi se confirme la part croissante des allocations dans la dépense nette d'action sociale des Départements, ce qui influe inévitablement sur la perception qu'ils ont de leur mission.

Sur ce point, rappelons qu'en 2001 (avant l'APA) le poids des allocations ne représentait que 11% de la charge nette d'action sociale, contre 22% aujourd'hui ; cela traduit un doublement de l'effort local pour le financement d'allocations d'essence nationale.

Structure de la charge nette en 2001 et en 2009



Malgré cette évolution, il faut cependant relever que le poids de l'hébergement reste toujours prépondérant dans la charge nette d'action sociale (45%). Cette charge nette a augmenté

entre 2001 et 2009 de 9 700 millions d'euros. Dans cette augmentation, la part de l'hébergement (+ 3 630 M€) est légèrement supérieure à celle des allocations (+ 3 450 M€) ●

Recettes de fonctionnement

Les recettes réelles de fonctionnement des Départements (55,7 milliards d'euros) progressent de +1,6%, après +3,7% en 2008. Cette décélération

résulte d'une nette diminution des droits de mutation malgré une progression marquée de la fiscalité directe.

	Montant en 2009 (Md€)	Evolution 2008-2009 (%)
Fiscalité directe	21,3	+ 9,2
Fiscalité indirecte	13,5	- 7,2
Dotations de l'État	15,3	0
dont concours CNSA	2,0	- 8,5
FMDI	0,5	0
Autres	5,1	
Total recettes réelles de fonctionnement	55,7	+ 1,6

France métropolitaine

Fiscalité directe

Le produit des contributions directes s'établit à 21,3 milliards d'euros (38% des recettes de fonctionnement), en hausse de + 9,2% :

- Les bases fiscales augmentent en 2009, entre 4,5% et 4,9% selon les taxes.
- Les taux d'imposition évoluent en 2009 de + 6,3% après deux années de modération fiscale (+ 1,2% en 2008 et + 1,4% en 2007). Soixante quinze Départements ont choisi d'augmenter la pression fiscale en 2009 contre 42 en 2008. Cela correspond à une recette supplémentaire de 1,5 milliard d'euros.

Fiscalité indirecte

Le produit de la fiscalité indirecte baisse de 7,2%. Cette évolution s'explique par :

- La chute des droits de mutation, qui ont reculé de près de 1,7 milliard d'euros pour atteindre 4,9 milliards d'euros, soit une baisse historique de 26%.
- La taxe spéciale sur les conventions d'assurance, qui reste stable à 3 milliards d'euros. Cette ressource finance entre autres les transferts de personnel TOS et DDE.

- La taxe intérieure sur les produits pétroliers perçue en 2009 par les Départements, qui atteint 5,6 milliards d'euros : comme les années précédentes 5 milliards d'euros, complétés en 2009 par 322 millions d'euros visant à compenser la généralisation du revenu de solidarité active. En outre, une fraction supplémentaire de 278 millions d'euros participe à la compensation des transferts de compétences prévus dans la loi du 13 août 2004.

Dotations et autres concours de l'État

Les dotations et compensations fiscales en provenance de l'État sont stables en 2009 à 13,3 milliards d'euros. Elles comprennent la dotation globale de fonctionnement (12 Mds €) et la dotation générale de décentralisation (0,4 Md €) ainsi que les compensations fiscales servant de variables d'ajustement au sein de l'enveloppe (0,9 Md €).

Aux concours de l'État s'ajoute la dotation versée par la CNSA (2 Mds €) qui diminue de 8,5%.

Par ailleurs, les Départements continuent de bénéficier du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) doté de 500 millions d'euros chaque année.

Recettes d'investissement

Les ressources propres d'investissement – Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) et dotations d'équipement - des Départements connaissent une forte augmentation en 2009 (+ 41%) portées par le plan de relance économique qui entraîne un versement anticipé de FCTVA d'un montant de 1 milliard d'euros.

Autre ressource des Départements, le recours à l'endettement (volume des emprunts moins celui

des remboursements) s'élève à près de 3,3 milliards d'euros. Il augmente de 10% par rapport à 2008 en raison de la baisse du niveau d'autofinancement des investissements. L'encours de dette atteint 27,7 milliards d'euros au 31 décembre 2009. Il représente l'équivalent de 1,5% du PIB. Par comparaison, la dette de l'ensemble du secteur public local représente l'équivalent de 8,2% du PIB et celle de l'État 61%.

II. Analyse par secteur d'intervention

A/ RMI - RSA et insertion

La charge nette (après déduction des recettes spécifiques de TIPP et FMDI) consacrée au versement des allocations RMI et RSA et aux actions d'insertion s'élève à 1,39 milliard d'euros en 2009,

soit une augmentation de 310 millions par rapport à 2008 (soit + 27%). Il s'agit d'un renversement de tendance, après une baisse de 10% entre 2007 et 2008.

Évolution de la dépense nette du RMI - RSA de 2004 à 2009

France métropolitaine - Millions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Allocation brute	4 630	5 060	5 300	5 240	5 160	5 830
Indus RMI-RSA		60	70	90	120	120
Allocation nette (avant déduction des apports de l'État)	4 630	5 000	5 230	5 150	5 040	5 710
Insertion nette	590	550	730	920	890	870
dont contrats aidés		10	180	340	300	240
Dépense totale nette (avant déduction des apports de l'État)	5 220	5 550	5 960	6 070	5 930	6 580
TIPP + FMDI	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800	5 140
Charge nette (après déduction des apports de l'État)	950	920	1 250	1 260	1 130	1 440

Cette évolution est principalement expliquée par la hausse de l'allocation brute RMI - RSA, qui passe de 5,16 milliards en 2008 à 5,83 milliards en 2009. Les récupérations d'indus demeurant stables, la dépense nette d'allocation est caractérisée par une augmentation similaire de 670 millions (+13%).

Par ailleurs, la dépense d'insertion baisse de 20 millions, dans la continuité de l'année 2008 marquée par une chute de 30 millions. Cette diminution s'explique par la chute des contrats aidés (- 60 M€ en 2009).

La dépense nette totale (avant déduction des apports de l'État) subit une augmentation de 11% (+ 650 M€). Après une stabilisation entre 2007 et 2008, le volume des contributions de l'État, TIPP et FMDI, augmente de 7% (+ 340 M€). En effet, la part de TIPP a été majorée pour tenir compte du transfert aux Départements des bénéficiaires de l'Allocation parents isolés (API).

Pour comprendre les facteurs d'augmentation de cette dépense d'allocation et notamment distinguer ce qui relève de l'effet de la crise économique, de ce qui relève du passage au RSA, il convient d'analyser l'évolution globale du nombre de bénéficiaires.

Évolution du nombre de bénéficiaires RMI-RSA et API

France métropolitaine - Milliers - Bénéficiaires tout régime au 31/12

	2007	2008	2009
Bénéficiaires RMI-RSA Socle simple	RMI	RMI + RSA expérimental	RSA Socle simple (+ quelques en contrat d'insertion de RMI)
	1 028	1 005	1 094
Bénéficiaires API + RSA Socle majoré	API	API	RSA Socle majoré*
	177	172	220 (+ 2 « API »)
Total bénéficiaires	1 205	1 177	1 314 (+ 2 « API »)

* En 2009, il reste 2000 bénéficiaires de l'API, en cours de contrat d'insertion, ici ajoutés au nombre de bénéficiaires du RSA Socle majoré.

Sources : Données CAF, MSA et estimation ODAS.

Le nombre de bénéficiaires à la charge des Départements est passé en un an de 1 005 000 à 1 314 000, soit 31% d'augmentation (+ 309 000 bénéficiaires). Cette augmentation correspond en partie au transfert de 170 000 bénéficiaires de l'API. Elle provient aussi de l'aggravation de la crise économique. En effet, le nombre global de bénéficiaires des deux anciens minima sociaux passe de 1 177 000 (RMI+API) en 2008 à 1 316 000 (RMI+RSA Socle+API) en 2009, soit une augmentation de 12% (+ 139 000).

D'après les commentaires des Départements, la crise économique frappe particulièrement les

familles monoparentales, qu'elles aient droit ou non au Socle majoré. Rappelons en effet que 24% des bénéficiaires de l'ex-RMI étaient des familles monoparentales (soit 240 000 foyers en 2008). Si la majeure partie d'entre elles ne remplit pas les conditions d'accès au RSA Socle majoré, il faut noter qu'une légère ouverture des conditions d'accès à celui-ci par rapport à l'API conduit à des transferts en provenance de l'ancien RMI. Ces éléments nous interdisent de faire une assimilation totale entre RMI et RSA Socle simple d'une part, et entre API et RSA Socle majoré d'autre part (voir encadré).

Comparaison du contenu du RSA avec celui du RMI et de l'API

Rappelons que le RSA avait un double but : fusionner RMI et API et valoriser l'existence ou le retour à un emploi faiblement rémunéré par rapport à l'inactivité.

Le RSA comporte trois catégories de bénéficiaires

- RSA Socle : bénéficiaires du RSA sans aucune ressource d'activité.
- RSA Socle + Activité : bénéficiaires possédant un petit emploi dont le revenu ne permet pas de dépasser le socle.
- RSA Activité seule : bénéficiaires dont le faible revenu de l'emploi dépasse néanmoins le socle (« travailleurs pauvres »).

Seules les deux premières catégories de bénéficiaires concernent les Départements. Ceux-là supportent le financement de la part de RSA qui permet à un foyer d'accéder à un niveau de ressources égal à un montant forfaitaire correspondant à l'ancien RMI.

L'État, via le Fonds national des solidarités actives (FNSA), finance la part du RSA qui assure un complément aux revenus d'activité. Cette participation remplace notamment les dépenses d'intéressement, versées auparavant par les Départements aux anciens bénéficiaires du RMI lors de la reprise d'une activité.

La majoration pour isolement

Dans les trois types de RSA, il existe une majoration pour isolement destinée à certaines familles monoparentales. En ce qui concerne le financement par les Départements, il existe donc deux valeurs du socle, correspondant approximativement aux anciens minima garanti par le RMI et l'API.

- Les règles d'attribution sont globalement les mêmes que celles de l'API : familles monoparentales avec enfants de moins de 3 ans ou enfants à venir ou familles monoparentales avec enfants plus âgés mais uniquement pendant un an.
- Deux nuances doivent être apportées : l'âge limite des enfants à charge était de 20 ans pour l'API. Il a été porté à 25 ans pour le RSA, comme c'était le cas pour le RMI. Par ailleurs, le complément d'allocations familiales versées pour les enfants adolescents intervenait dans le calcul des ressources propres dans l'API. Il n'intervient plus dans le calcul du RSA (comme pour le RMI).

En matière de dépense, les Départements ont désormais à leur charge l'équivalent de l'ex-RMI et de l'ex-API. Parallèlement, les Départements n'ont désormais plus à verser la prime d'intéressement liée à la reprise d'emploi des allocataires du RMI. L'analyse des dépenses d'allocations doit donc s'effectuer après déduction des primes d'intéressement payées en 2008 et pendant les six premiers mois

de 2009. Une évolution du montant des allocations peut alors être observée en comparant :

- la somme des allocations API et RMI, versées respectivement par l'État et les Départements en 2007 et 2008 ;
- et la somme des allocations RMI et API (pour les six premiers mois de 2009) et RSA Socle en 2009.

Évolution des montants des allocations RMI-RSA et API

France métropolitaine - Millions d'euros - Tout régime

	2007	2008	2009
Montant des allocations brutes RMI - RSA * (intéressement déduit)	5 070	4 920	5 720
Montant de l'allocation brute API ** (intéressement déduit)	920	860	380
Total allocations brutes	5 990	5 780	6 100

* Source : Estimations Odas - ** Source : CAF - MSA
(Intéressement RMI : 2007 = 170 millions d'euros, 2008 = 240 millions d'euros, 2009 = 110 millions d'euros).

Le montant des allocations augmente de 5,5% (+ 320 M€) entre 2008 (RMI + API + RSA expérimental) et 2009 (RMI + API + RSA Socle + RSA Socle majoré). Cette évolution semble cohérente avec l'augmentation de 12% du nombre de bénéficiaires. En effet, le nombre de bénéficiaires au 31 décembre s'explique par l'étalement de l'arrivée (et du départ) de bénéficiaires tout au long de l'année.

À la réserve près qu'en ce qui concerne l'évolution de l'allocation RSA par rapport au RMI, de fortes disparités sont constatées entre les Départements de l'échantillon. Il est donc possible qu'à la date de l'estimation faite par les Départements (février 2010), toutes les dépenses n'aient pas encore été comptabilisées pour certains d'entre eux. Dans ce cas, le montant de la dépense totale d'allocation serait un peu majoré.

Quelle participation de l'État au titre des allocations RMI - RSA en 2009 ?

L'allocation nette versée par les Départements s'élève à 5 710 millions d'euros, après déduction de 120 millions d'euros d'indus récupérés. La participation de l'État, estimée ici à 5 140 millions d'euros, correspond :

- au montant de la dotation correspondant au droit à compensation du RMI (TIPP + reconduction du FMDI) ;
- à un supplément de TIPP versé pour compenser l'intégration des anciens bénéficiaires API. Le montant de ce supplément a été calculé sur la base de la dépense d'API versée par l'État en 2008 sur six mois, déduction faite de la moitié des charges d'intéressement API et RMI en 2008 (désormais toutes payées par l'État).

En 2009, la charge nette d'allocation pour les Départements s'élève à 570 millions d'euros. Cette part, non couverte par les apports de l'État, correspond essentiellement à la dépense liée à l'augmentation des bénéficiaires entre 2008 et 2009. Deux clauses de « revoyure » sont prévues par la loi pour les années 2009 et 2010, en ce qui concerne la compensation de la dépense au titre du RSA Socle majoré.

B/ Soutien à l'enfance

En 2009, la dépense nette d'Aide sociale à l'enfance (ASE) connaît une croissance de 230 millions (soit + 4%), ce qui la porte à 5,98 milliards

d'euros. Cette évolution confirme le ralentissement constaté en 2008, après six années consécutives d'une hausse de 5% par an en moyenne.

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

France métropolitaine - Millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Placement familial (salaires ass. fam. inclus)	1 050	1 080	1 230	1 250	1 420	1 520	1 610	1 720	1 820	1 900
Placement en établissement et autres*	1 950	1 960	2 150	2 270	2 340	2 410	2 550	2 690	2 790	2 900
Autres dépenses	900	940	940	1 030	1 040	1 050	1 110	1 130	1 140	1 180
Dépense totale nette	3 900	3 980	4 320	4 550	4 800	4 980	5 270	5 540	5 750	5 980

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

La part consacrée au placement des enfants (familles d'accueil et établissements) continue à représenter l'essentiel de la dépense totale (80%). Sa répartition reste pratiquement inchangée (41% pour le placement familial et 59% pour les établissements), même si l'on relève une très légère variation dans l'évolution de ces deux dépenses (+ 3,9% pour le placement en établissement et + 4,4% pour le placement familial).

La composition des autres dépenses d'aide sociale

à l'enfance révèle une grande stabilité par rapport aux années précédentes. Celles relatives 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) totalisent 450 millions d'euros contre 440 millions en 2008¹. Les aides financières se maintiennent à environ 200 millions. Les dépenses pour la prévention spécialisée (270 millions) et les interventions des TISF² (110 millions) restent également quasiment inchangées.

Bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance

France métropolitaine - En milliers

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Enfants accueillis	137,1	138,7	140,5	141,4	142,4	143,5
AED	35,4	34,5	35,9	39,2	41,6	42,4
AEMO	96,2	99,9	101,1	102,9	101,5	101,8

Source : DREES jusqu'en 2008 - estimation ODAS en 2009

Il est à noter que le nombre d'enfants bénéficiant de mesures d'intervention à domicile est équivalent à celui des enfants placés (144 000 en 2009).

La loi du 5 mars 2007 a accéléré le mouvement de diversification des modes de prise en charge des mineurs, puisque 80% des Départements affirment avoir développé de nouvelles formules (essentiellement d'accueil de jour, accueil de 72 heures et

accueil séquentiel)³. Cependant, ces évolutions sont le reflet de démarches de type expérimental.

Il faut enfin rappeler l'importante charge de gestion supplémentaire induite par la mise en œuvre du dispositif de recueil, traitement et évaluation des « informations préoccupantes ». Jusqu'à présent, son impact concerne principalement les dépenses de personnel, non ventilées par secteur d'intervention.

1. Il ne s'agit que du financement des prestations assurées par des associations. Une part variable, parfois importante, des mesures est réalisée par le personnel du Département et la dépense correspondante fait partie des dépenses de personnel, non incluses ici.

2. Travailleurs de l'Intervention sociale et familiale.

3. « Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on ? », Les Cahiers de l'ODAS, Paris, juin 2010.

C/ Soutien aux personnes handicapées

La charge nette départementale d'action sociale en faveur des personnes handicapées poursuit une forte progression avec une augmentation de 380 millions d'euros. Elle s'élève à 4,63 milliards en 2009. Cela représente une hausse de 9%, taux équivalent à celui de l'année précédente.

Cette évolution résulte en partie de la poursuite de la montée en charge de la prestation de compensation du handicap (PCH), mais également de l'augmentation des dépenses d'accueil et d'hébergement.

Évolution de la dépense nette d'action sociale en faveur des personnes handicapées

France métropolitaine - Millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Placement, accueil	2 010	2 150	2 410	2 590	2 800	2 950	3 190	3 350	3 490	3 660
Total allocations	520	530	560	590	620	620	690	850	1 100	1 340
ACTP (- de 60 ans : ACPH)	520	530	560	590	620	620	610	580	550	510
PCH							80	270	550	830
Autres aides nettes (soutien MDPH)*						30	180	150	170	180
Dépense totale nette (avant déduction du concours)	2 530	2 680	2 970	3 180	3 420	3 600	4 040	4 350	4 760	5 180
Concours CNSA*						60	460	470	510	550
Charge nette (après déduction du concours)	2 530	2 680	2 970	3 180	3 420	3 540	3 580	3 880	4 250	4 630

* Inscrit au compte administratif pour l'allocation. Pour le soutien du Département à la MDPH, le concours de la CNSA a été déduit.

Malgré un léger ralentissement dans leur croissance, les dépenses de placement et d'accueil de jour, qui représentent la majeure partie de l'effort départemental en faveur des personnes handicapées (79% de la charge nette) augmentent de 170 millions, soit une hausse de 5% par rapport à 2008. Les Départements ont donc continué à ouvrir des places supplémentaires d'accueil, comme tous les ans depuis 1984.

L'autre cause d'augmentation de la dépense correspond à la forte montée en charge de la PCH dont le montant atteint 830 millions d'euros en 2009⁴, soit une hausse de 280 millions pour la seconde année consécutive. Cette croissance est due à la progression de la PCH-adultes, les dépenses relatives à la mise en place de la PCH-enfants depuis mai 2008 restant encore négligeables (environ 30 M€ en 2009).

Personnes handicapées bénéficiaires d'une aide sociale

France métropolitaine - En milliers

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
AS à l'hébergement	92,4	93,4	94,7	95	97,4	98
Accueil de jour	12,9	13,4	14,6	15,1	15,2	16
PCH (droits ouverts)			7,2	39	78,2	115,3
ACPH (ACTP moins de 60 ans)	108,3	111,9	106,7	94,7	85,3	78

Source : DREES Enquêtes aide sociale jusqu'en 2008 et enquête trimestrielle en 2009 pour la PCH - Estimations ODAS pour les autres données.

4. La CNSA évalue le montant de l'allocation PCH à 848 millions d'euros pour 2009 et pour la France entière, ce qui équivaut à environ 822 millions d'euros pour la France métropolitaine.

Parallèlement, la dépense d'Allocation compensatrice pour personnes handicapées⁵ (ACPH), bien antérieure à la PCH, poursuit une décroissance modérée mais régulière (- 40 millions en 2009, - 30 en 2008 et 2007). En 2009, elle atteint 510 millions, ce qui représente un décrochage par

rapport à la PCH, alors que les deux dépenses étaient équivalentes en 2008.

Concernant les recettes, l'écart se creuse entre la dépense de PCH (et, *a fortiori*, de PCH+ACPH) et le concours de la CNSA.

Évolution de la répartition de la dépense d'allocation en faveur des personnes handicapées entre l'État et les Départements (ACPH + PCH)

France métropolitaine – Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépense totale nette d'allocation	560	590	620	620	690	850	1 100	1 340
Concours CNSA*				60	460	470	510	550
Taux de couverture du concours CNSA				9,7%	66,7%	55,3%	46,4%	41%
Charge nette pour les Départements	560	590	620	560	230	380	590	790

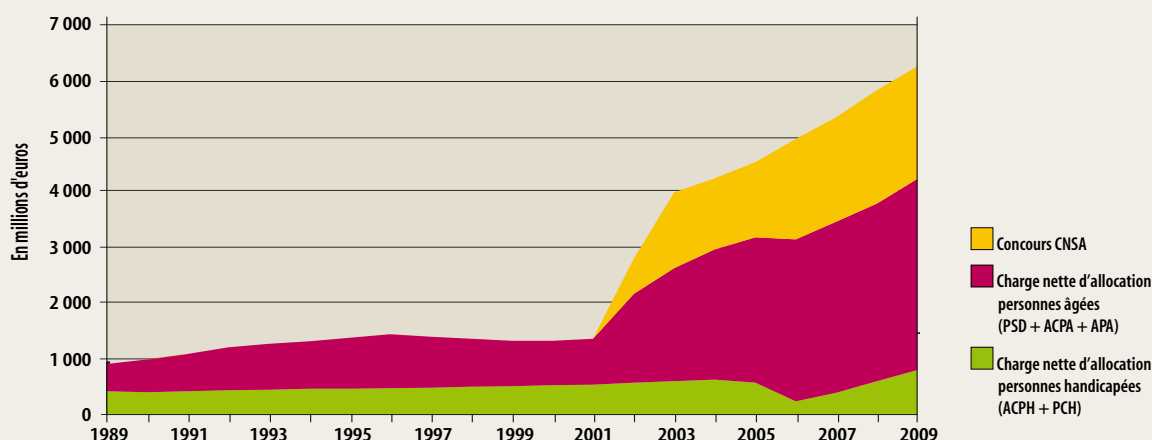
* Inscrit au compte administratif

Ainsi si l'on s'en tient à la seule PCH, le cumul du concours de la CNSA a été jusqu'à présent favorable aux Départements. De 2005 à 2009, la dépense cumulée de PCH s'est élevée à 1,73 milliard d'euros tandis que le concours de la CNSA a atteint 2,05 milliards. Mais le taux de couverture de la dépense en 2009 n'est plus que de 66% contre 93% en 2008⁶.

Si l'on considère le taux de couverture par la CNSA du total des allocations de soutien à l'autonomie des personnes handicapées (ACPH+PCH), le rapport n'est plus le même. On est passé en effet d'une couverture de 67% de la dépense totale d'allocation en 2006, à 41% en 2009. Or, la CNSA évalue de manière prévisionnelle pour 2010 un montant quasiment stable (-1% par rapport à 2009, pour la France entière) de son concours PCH, alors que la montée en charge de l'allocation se poursuit.

France métropolitaine

Répartition de la dépense nette d'allocation de soutien à l'autonomie entre Départements et CNSA



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

6. Notre estimation fait apparaître une augmentation de 40 millions d'euros du concours de la CNSA, alors que cette dernière note une diminution de sa participation de 40 millions d'euros. Ce paradoxe apparent correspond en réalité à l'écart entre les sommes inscrites aux comptes administratifs de l'année par les Départements et les sommes affectées par la CNSA au titre de chaque année. Or, pendant les deux premières années de la PCH (2006 et 2007), les Départements ont globalement perçu un concours supérieur à leur consommation en allocation PCH. Ils ont donc réaffecté aux comptes administratifs des années suivantes une part de la dotation.

D/ Soutien aux personnes âgées

Globalement, la charge nette de soutien aux personnes âgées augmente de 220 millions, s'élevant ainsi à 4,68 milliards en 2009, soit une hausse de 5% qui s'explique principalement par la baisse du

concours de la CNSA : 1 480 millions d'euros au lieu de 1 530 en 2008. En effet, la dépense nette avant déduction de l'abondement n'augmente que de 3%.

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

France métropolitaine - Millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépense nette d'aide sociale à l'hébergement	880	820	700	840	910	940	1 040	1 120	1 170	1 180
Autres dépenses (aides à la personne dont ACPA)	810	830	540	220	210	200	190	190	170	140
APA nette (avant déduction du concours)			1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650	4 840
Dépense totale nette (avant déduction du concours)	1 690	1 650	2 940	4 230	4 620	4 940	5 390	5 710	5 990	6 160
Concours CNSA			640	1 370	1 280	1 290	1 350	1 410	1 530	1 480
Charge nette (après déduction du concours)	1 690	1 650	2 300	2 860	3 340	3 650	4 040	4 300	4 460	4 680

Ce phénomène s'explique par l'évolution de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), représentant 79 % de la dépense nette en faveur des personnes âgées. En effet, la dépense brute d'APA connaît une hausse de 190 millions en 2009. Cela confirme la décélération observée ces deux

années précédentes (250 et 260 M€), après la très forte croissance des premières années (2002-2006). Une fois les récupérations déduites, la dépense nette d'allocation s'élève à 4,84 milliards d'euros⁷ (cf. ci-dessous).

Répartition de la dépense d'APA domicile / établissements

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépense brute	1 700	3 210	3 550	3 880	4 240	4 490	4 750	4 940
dont à domicile	950	2 090	2 300	2 530	2 780	2 910	3 070	3 130
dont en établissements	750	1 120	1 250	1 350	1 460	1 580	1 680	1 810
% domicile	56%	65%	65%	65%	66%	65%	65%	63%
Récupérations		40	50	80	80	90	100	100
Dépense nette	1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650	4 840

La dépense d'APA versée à domicile marque un tassement important puisqu'elle n'augmente que de 2%, à nombre presque stable de bénéficiaires. La hausse des tarifs horaires semble entraîner une moindre consommation d'heures avec une conséquence importante pour les services prestataires concernés par la majeure partie de la dépense.

Ces derniers sont confrontés à un problème structurel d'écart croissant entre le coût de revient de l'heure et le montant de la prise en charge assuré par le couple pouvoirs publics / usagers. De l'avis tant des gestionnaires départementaux que des fédérations d'aide à domicile, le système actuel est à bout de souffle.

7. La CNSA évalue le montant de l'allocation APA à 4 853 millions d'euros pour 2009 et pour la France entière. Sa participation s'élève à 1 548 millions d'euros pour la France entière, contre 1 599 pour 2008, soit une baisse de 50 millions d'euros.

En revanche, la dépense brute d'APA versée en établissement continue à fortement augmenter (+ 8%). Pourtant, le nombre de bénéficiaires de cette allocation est stable. Il s'agit du double effet des augmentations de prix de journée liées aux conventions tripartites et du vieillissement des personnes hébergées, ce qui entraîne mécaniquement

une augmentation du GIR moyen pondéré. Parallèlement, l'augmentation de la dépense nette d'aide sociale à l'hébergement est de moins en moins importante, avec une hausse de 10 millions (après + 50 M€ en 2008, + 80 M€ en 2007 et + 100 M€ en 2006). Cette stabilisation contraste avec l'évolution de l'APA versée en établissement.

Personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale départementale

France métropolitaine - Milliers

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APA	600	765	854	923	994	1 060	1 104	1 108
dont à domicile	296	414	484	539	593	644	670	675
dont en établissements	304	351	370	384	401	416	434	433
% domicile	49%	54%	57%	58,5%	60%	61%	61%	61%
ACTP plus de 60 ans					19,2	19,7	20	19
Aide sociale à l'hébergement	113,9	113,4	113,7	114,4	113,4	115,5	115,3	115

Source : Drees - Estimation ODAS pour l'ASH et l'ACTP 2009.

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

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépense totale nette d'allocation	2 240	3 400	3 820	3 910	4 260	4 490	4 730	4 920
Concours CNSA	640	1 370	1 280	1 290	1 350	1 410	1 530	1 480
Taux de couverture du concours	28,6%	40,3%	35,4%	33%	31,7%	31,4%	32,3%	30%
Charge nette pour les Départements	1 600	2 030	2 340	2 620	2 910	3 080	3 200	3 440

S'agissant des recettes, le concours CNSA baisse pour la première fois, passant de 1,53 milliards d'euros en 2008 à 1,48 milliards d'euros en 2009, ce qui fait évoluer le taux de couverture de la

dépense nette d'APA de 33% à 30%. Comme pour la PCH, la CNSA prévoit pour l'année 2010 la stabilité de son concours APA (- 0,6%).

En 1989, la dépense d'allocation en faveur des personnes âgées dépendantes représentait 500 millions d'euros. En 2009, l'APA et le solde d'ACPA totalisent 4,92 milliards d'euros en dépense nette et 3,44 milliards en charge nette compte tenu de l'apport de la CNSA. Ainsi, en vingt ans, **la dépense d'allocation de solidarité nationale en direction des personnes âgées a presque été multipliée par dix et la charge nette, pour les Départements, par sept.**

E/ Autres dépenses

Avec 4,76 milliards d'euros en 2009, contre 4,54 en 2008, les autres dépenses nettes d'action sociale départementale progressent de 4,5%, ce qui est sensiblement plus élevé que l'année précédente (+ 2,5%). Selon nos estimations, ce montant est constitué pour les deux tiers de dépenses de personnel du Département (3,18 Mds €). Mais, d'une année à l'autre, les imputations de dépenses de personnel peuvent varier dans chaque Département, ce qui invite à rester prudent sur l'interprétation de ces estimations.

Au sein du service social, la gestion des dispositifs s'avère fortement consommatrice en personnel. C'est le cas du traitement des informations préoccupantes en matière de protection de l'enfance. Cela concerne également l'évaluation et le suivi

des bénéficiaires du RSA ; l'augmentation massive des bénéficiaires en 2009, liée à la fois à l'aggravation de la situation économique et à l'intégration des bénéficiaires de l'API, aura inévitablement un impact en matière de ressources humaines. Cet impact n'est cependant pas encore constaté, du fait du retard pris dans la mise en place du dispositif d'accompagnement. En effet, les Départements rencontrent des difficultés pour obtenir les données nécessaires, en raison de la complexité du nouveau système et de l'afflux de nouveaux bénéficiaires.

Concernant les MASP⁸, nouvelle prestation mise en œuvre à partir de janvier 2009, les Départements constatent une très faible montée en charge du nombre des dossiers à gérer ●

En conclusion, l'analyse des dépenses sociales des Départements pour l'année 2009 confirme les craintes que nous avons exprimées lors de notre enquête sur les comptes 2008. Et la situation devrait s'aggraver si l'on se réfère aux difficultés rencontrées par les Départements lors des votes des budgets pour 2010. Les budgets primitifs prévoient une augmentation des dépenses sociales entre 4% et plus de 10% selon les Départements ; selon de nombreux témoignages, ces évolutions pourraient être complétées de décisions modificatives encore plus inquiétantes.

Il convient toutefois de noter la diversité des situations des Départements. Si certains Départements aux configurations sociales et démographiques particulières ont d'ores

et déjà des budgets extrêmement tendus, d'autres estiment qu'ils peuvent encore faire face en 2010 et anticipent de réelles difficultés à partir de l'année 2011.

Le financement des allocations de soutien à l'autonomie pose de plus en plus question. D'une part, la montée en charge de la PCH n'est pas achevée. D'autre part, compte tenu du poids de l'APA dans les budgets départementaux, une réflexion sur un mode de financement pérenne ne pourra être longtemps différée. Elle devra prendre en compte pour le maintien à domicile l'effet sur l'emploi. En établissement, la simplification du mode de tarification actuel pourrait favoriser des économies de gestion.

Et enfin, pour tous les Départements, la dépense relative à l'allocation RSA constitue en

8. Mesures d'accompagnement social personnalisées.

2010 un sujet majeur d'incertitude. L'évolution de la dépense inscrite au budget oscille entre 4% et 25%, sachant que ces variations sont jugées sous-estimées dans la majorité des cas. Des décisions modificatives viendront, parfois à plusieurs reprises, réévaluer la dépense. En effet, si l'arrivée des bénéficiaires de l'ex-API paraît globalement assez bien intégrée dans les estimations, justifiant pour partie les forts taux d'augmentation, l'évolution globale du nombre de bénéficiaires

est moins bien cernée. Et l'arrivée massive de chômeurs en fin de droit est crainte à partir du milieu de l'année.

Le Département est donc bel et bien avec l'État la collectivité publique la plus impactée par la crise. Toutefois, les marges de manœuvre du Département sont plus restreintes que celles de l'État, ce qui rend encore plus urgente la redéfinition de son champ d'intervention et de ses moyens pour y faire face ●

Méthodologie

1. La dépense d'action sociale observée est la dépense des fonctions 4 (médico-social) 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'État 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 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'État (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 de l'État (CNSA + TIPP et FMDI) pris ici en compte sont ceux qui sont imputés au compte administratif. Il peut y avoir des décalages entre ces imputations et les apports attribués « au titre de l'année » à chaque Département.

3. La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « Autres dépenses ». Toutefois, les salaires des assistants familiaux restent intégrés au secteur de l'Aide sociale à l'enfance.

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 le 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 DREES 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, Savoie, Paris, Seine-et-Marne, Vienne, Haute-Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise.

Autres participants : DREES, DEXIA, CNSA.

>> L'actualité de l'Odas

>> Publications à venir

> **CAHIER : La place des parents dans la protection de l'enfance : contribution à une meilleure adéquation entre les pratiques et le droit.** (Juin 2010)

Le renforcement de l'intrusion de l'action publique dans la vie familiale et son environnement doit nécessairement composer avec les évolutions paradoxales de la société. Mais à l'heure où la loi 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance rappelle que les parents sont les premiers protecteurs de leurs enfants, et repositionne l'action publique, il est particulièrement important de s'interroger sur les modalités permettant d'adapter les pratiques professionnelles à ces intentions. Une analyse menée avec des professionnels de collectivités publiques et d'associations, a conduit à cette contribution pour la revalorisation du rôle des familles dans le dispositif de protection de l'enfance.

> **CAHIER : Décentralisation et protection de l'enfance : où en est-on?** (Juin 2010)

Enquête de l'ODAS auprès des Départements de France. Au premier semestre 2009, les Départements ont été sollicités par l'ODAS pour répondre à un questionnaire portant sur leurs stratégies et leurs organisations en matière de soutien à l'enfance et à la famille. Les résultats de cette enquête, menée deux ans après le vote de la loi 2007-293 du 5 mars 2007 relative à la protection de l'enfance, permettent de faire le point sur sa mise en œuvre. Un panorama synthétique qui dresse un état des lieux en matière de prévention des difficultés, de repérage des enfants en danger, de prise en charge des enfants protégés et de construction des démarches d'observation et d'évaluation.

> **LETTRE** (Septembre 2010)

Volet général de l'enquête « Stratégie et Organisation » de l'action sociale départementale, consacré au développement social : organisation générale des services, partenariats, territorialisation et service social.

> **ACTES des 7^e Rencontres nationales de l'ODAS :**

« La cohésion sociale à l'épreuve de la crise » – 2 et 3 juillet 2009. (Septembre 2010)

>> Événements à venir

> **12 octobre** : 20 ans de l'ODAS - L'assemblée générale de l'Observatoire sera suivie d'un débat philosophique et d'une grande soirée festive.

> **10 novembre** : 2^e Rencontres nationales de l'Agence des pratiques et initiatives locales (APRILES)
Des centaines d'acteurs du développement social se réuniront à Paris pour échanger à partir d'initiatives des territoires, sur les atouts et les freins du développement social face à la crise.

Retrouvez toute l'actualité de l'ODAS et ses publications sur : www.odas.net