



La lettre de l'Odas

Juin 2005

La dépense nette d'action sociale départementale en 2004 : faible impact de la décentralisation mais poursuite de la dérive des coûts

Alors que de nombreux commentateurs annonçaient une très forte dégradation des comptes des départements avec la mise en oeuvre de l'acte II de la décentralisation, l'analyse de l'évolution de l'activité et des dépenses des départements en matière d'action sociale en 2004 montre une situation plus contrastée.

En effet la progression de la dépense nette d'action sociale est de 6,5% en 2004, alors qu'elle s'élevait à 9 % en 2003 et 14% en 2002 (pour la France métropolitaine). En outre cette progression n'est due que très marginalement à la prise en charge de nouvelles compétences. En effet c'est d'abord l'impact de l'Allocation

Personnalisée d'Autonomie sur les budgets départementaux qui explique leur augmentation. Mais c'est aussi la dérive des coûts qui se poursuit, même si celle-ci est plus atténuée que les deux dernières années. Or si l'APA produit de l'emploi, l'augmentation des coûts peut être plus discutée.

Plus précisément, le supplément de dépenses de près de 1 milliard d'euro en 2004 par rapport à 2003 se décompose de la manière suivante :

- 30% sont liés au soutien aux personnes âgées (300 millions d'euro)
- 25% sont liés au soutien aux personnes handicapées (250 millions d'euro)
- 25% sont liés à l'aide sociale à l'enfance (250 millions d'euro)
- 20% sont liés aux charges de personnel (200 millions d'euro)

Bien évidemment cette situation moins critique que prévu serait beaucoup plus aléatoire si le gouvernement remettait en question l'engagement du Premier Ministre du 29 mars 2004 concernant le versement d'une dotation exceptionnelle pour compenser le transfert de l'allocation RMI, d'un montant de 450 millions d'euro (soit 420 millions d'euro pour la France métropolitaine). Dans cette hypothèse, la dépense nette totale d'action sociale départementale augmenterait alors d'environ 9,5% soit 1,41 milliard d'euro (pour la France métropolitaine).

Evolution de la dépense nette d'action sociale départementale entre 2000 et 2004

(France métropolitaine) - (en milliards d'euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Total dépense nette d'action sociale¹	11,51	11,90	13,55	14,78	16,19 (15,77)	+ 9,5 % (+ 6,5 %)
Aide sociale à l'enfance	3,90	3,98	4,32	4,55	4,80	+ 5,5 %
Personnes handicapées	2,53	2,68	2,97	3,18	3,43	+ 8 %
Personnes âgées	1,80	1,76	2,41	2,95	3,25	+ 10 %
RMI	0,55	0,53	0,58	0,63	1,01 (0,59)	+ 60 % (-6,5 %)
Dépenses de personnel	2,33	2,50	2,70	2,90	3,10	+ 7 %
Autres dépenses nettes (chapitres 4,50 et 58 en M.52)	0,40	0,45	0,57	0,57	0,60	ns

I - L'aide sociale à l'enfance

Avec 4,80 milliards d'euro de dépenses directes nettes, l'aide sociale à l'enfance continue d'être le principal poste de dépenses des départements en matière d'action sociale. En 2004, on y observe une progression des dépenses de 5,5%, comparable à celle des années précédentes (à l'exception de l'année 2002, qui avait été une année encore plus inflationniste avec de très fortes revalorisations de salaires liées aux conventions collectives et à la mise en place de l'ARTT).

L'évolution constatée en 2004 est encore principalement liée au coût des services, même si l'on observe aussi un accroissement d'activité (environ 3000 enfants supplémentaires accueillis et 4500 suivis à domicile).

Evolution de la dépense nette d'aide sociale à l'enfance entre 2000 et 2004

(France métropolitaine) - (en milliards d'euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Placement familial			1,08	1,10	1,25	+ 13,5 %
Etablissements ²			2,15	2,27	2,34	+ 3 %
Autres dépenses ³			1,09	1,18	1,21	+ 2,5 %
Total ASE	3,90	3,98	4,32	4,55	4,80	+ 5,5 %

C'est dans le placement familial que l'on relève une forte augmentation de la dépense (+150 millions d'euro soit 13,5%). Cette augmentation s'explique pour 1/4 par l'augmentation du nombre d'enfants accueillis (les établissements étant quasiment « saturés », les assistantes maternelles ont connu une forte croissance de leur activité). Elle s'explique pour 3/4 par l'évolution du coût du service, liée à la récente revalorisation du SMIC et à la mise en place tardive de l'ARTT dans ce secteur.

Dans les établissements, l'augmentation du nombre d'enfants accueillis n'a guère d'impact sur les finances car elle ne se traduit pas pour l'instant par des créations de places supplémentaires ; ainsi les coûts de fonctionnement restent les mêmes. L'augmentation de la dépense en établissements (+3%) est donc proche de l'évolution du coût de la vie, dans la mesure où il n'y a pas eu cette année de revalorisation exceptionnelle de salaires.

Sur le plan qualitatif, les départements indiquent qu'ils accueillent de plus en plus souvent des enfants connaissant des difficultés d'ordre psychiatrique, ce qui les conduit à expérimenter de nouvelles solutions dont les coûts sont élevés (lieux de vie, assistantes maternelles spécialisées...).

Enfin, le nombre d'enfants suivis à domicile (Actions Educatives à Domicile et Actions Educatives en Milieu Ouvert) augmente de 4500 environ, ce qui constitue une augmentation importante par rapport aux précédentes années. On peut y voir un lien avec la progression du nombre d'enfants en risque constatée par l'Odas lors de sa dernière enquête sur les signalements d'enfants en danger.

¹Cette dépense a été réajustée (à la marge) par rapport aux précédents tableaux de l'Odas, pour les années 2000 à 2003. Ce réajustement s'explique par le changement de système comptable (passage de M.51 à M.52) et porte essentiellement sur les dépenses des chapitres fonctionnels 4, 50 et 58 en M52. On notera qu'en M.52, la notion de dépense indirecte n'existe plus.

²Etablissements de l'ASE essentiellement, mais aussi internats scolaires, médico-sociaux etc.

³Les autres dépenses sont constituées des dépenses d'AED et AEMO pour la moitié et des dépenses d'allocations mensuelles, de prévention spécialisée etc. pour l'autre moitié.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance entre 2000 et 2004 (France métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Enfants accueillis	136 000	134 500	134 400	134 900	138 000	+ 2,5 %
En établissement (y.c. internat scolaire, IMP etc.)			64 400	64 000	65 000	+ 1,5 %
En placement familial			70 000	70 900	73 000	+ 3 %
Actions éducatives	126 400	125 100	127 500	127 900	132 400	+ 3,5 %
AED	31 500	31 600	34 200	34 200	35 400	+ 3,5 %
AEMO	94 900	93 500	93 300	93 700	97 000	+ 3,5 %
Nombre total d'enfants pris en charge par l'ASE	262 400	259 600	261 900	262 800	270 400	+ 3 %

Source : DRESS 2000 - 2003 / Estimation Odas pour l'année 2004 et pour la répartition des enfants accueillis

II - Le soutien aux personnes handicapées

La progression de 250 millions d'euro (+8 %) des dépenses en direction des personnes handicapées est comparable à celle des années précédentes (là encore à l'exception de 2002, marquée par une revalorisation exceptionnelle des salaires de certaines catégories de personnel et la mise en place de l'ARTT).

Evolution de la dépense nette d'aide sociale en direction des personnes handicapées entre 2000 et 2004 (France métropolitaine) - (en milliards d'euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Hébergement (y.c. services d'accompagnement à la vie sociale)	2,01	2,15	2,41	2,59	2,80	+ 8 %
ACTP aux personnes de moins de 60 ans et autres dépenses à domicile	0,52	0,53	0,56	0,59	0,63	+ 7 %
Total de l'aide sociale en direction des personnes handicapées	2,53	2,68	2,97	3,18	3,43	+ 8 %

L'augmentation porte sur les dépenses d'aide sociale à l'hébergement. Cette augmentation correspond à l'évolution des coûts mais aussi, comme chaque année, à des créations de places supplémentaires pour répondre aux besoins. Corrélativement, le nombre de personnes prises en charge continue d'augmenter (+ 3 000 personnes accueillies).

Par ailleurs les bénéficiaires de l'ACTP de moins de 60 ans sont chaque année plus nombreux (+ 4000 personnes en moyenne annuelle sur 5 ans) avec l'arrivée de nouvelles générations de bénéficiaires et l'allongement de l'espérance de vie des personnes lourdement handicapées.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en direction des personnes handicapées entre 2000 et 2004 (France métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Bénéficiaires de l'aide à domicile	104 800	109 400	113 300	117 100	122 500	+ 4,5 %
Aide ménagère	13 000	13 100	13 500	14 600	15 000	+ 2,5 %
ACTP (moins de 60 ans)	91 800	96 300	99 800	102 500	107 500	+ 5 %
Hébergement (y.c. SAVS)	89 800	92 000	95 400	99 500	102 500	+ 3 %
Nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale en direction des personnes handicapées	194 600	201 400	208 700	216 600	225 000	+ 4 %

Source : DRESS 2000 - 2003 / Estimation Odas 2004

Il faut noter que la dépense en direction des personnes handicapées devrait augmenter l'année prochaine, avec la création de la prestation de compensation. En effet, on ne connaît pas encore le nombre de personnes qui seront concernées par cette nouvelle prestation mais il sera de toute façon très supérieur au nombre actuel de bénéficiaires de l'ACTP. Et même si les dernières estimations sont moins alarmistes qu'on ne l'avait cru, les départements s'interrogent sur les financements qui seront apportés par l'Etat et sur le transfert des moyens de gestion aux maisons du handicap (personnels COTOREP et CDES).

III - Le soutien aux personnes âgées

L'augmentation de la dépense nette en direction des personnes âgées est importante (+ 300 millions d'euro soit 10 %) et constitue, rappelons le, la plus grosse part de l'augmentation totale de la dépense nette d'action sociale.

Elle est toutefois nettement inférieure à celle de l'année dernière (+ 22%). Cela s'explique par la stabilisation progressive des dépenses d'APA, due à une moindre progression du nombre de bénéficiaires (+ 73 000 en 2004 contre + 164 000 en 2003 environ). Ainsi la dépense nette d'APA (B) n'a-t-elle augmenté que de 410 millions d'euro contre 720 millions d'euro l'année précédente.

La période de montée en charge de l'APA est donc terminée, mais le nombre de bénéficiaires devrait continuer à augmenter dans les prochaines années compte-tenu de l'arrivée à l'âge de la dépendance des générations plus nombreuses nées après la première guerre mondiale.

On peut noter par ailleurs que la dépense brute d'APA à domicile n'augmente que de 10%, pour 16% d'augmentation du nombre de bénéficiaires. Ceci s'explique par l'application des nouvelles règles issues de « l'amendement Falco » : le taux de participation des familles a été augmenté, ce qui a diminué la dépense moyenne d'APA par personne.

Evolution de la dépense nette en direction des personnes âgées entre 2000 et 2004

(France métropolitaine) - (en milliards d'euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Aide sociale à l'hébergement	0,88	0,82	0,70	0,84	0,91	+ 8,5 %
ACTP et PSD en établissement	0,23	0,30	0,11	0,04	0	
ACTP, PSD et autres aides à domicile	0,69	0,64	0,54	0,29	0,15	- 48 %
Aide sociale aux personnes âgées (A)	1,80	1,76	1,35	1,17	1,06	- 9,5 %
APA brute en hébergement			0,75	1,12	1,25	+ 11,5 %
APA brute à domicile			0,95	2,09	2,30	+ 10 %
Total APA brute			1,70	3,21	3,55	+ 10,5 %
Recette du FFAPA ⁴			- 0,64	- 1,43	- 1,36	- 5 %
Total APA nette (B)			1,06	1,78	2,19	+ 23 %
Total aide sociale en direction des personnes âgées (A)+(B)	1,80	1,76	2,41	2,95	3,25	+ 10 %

Les autres dépenses d'aide sociale aux personnes âgées (A) continuent de diminuer. Cette diminution résulte de deux mouvements opposés :

- d'une part les dépenses « traditionnelles » à domicile diminuent fortement (-140 millions d'euro) car elles sont quasiment toutes remplacées par l'APA ;
- d'autre part la dépense d'aide sociale à l'hébergement augmente, comme on l'avait déjà constaté en 2003. En effet, après trois années de baisse liée à la mise en œuvre de la réforme tarifaire (introduction de la PSD puis de l'APA), la hausse s'explique cette année par les signatures de conventions tripartites, qui s'accompagnent d'une augmentation des tarifs pour financer les progrès de qualité. Par ailleurs, des places d'hébergement supplémentaires commencent à être créées pour répondre à l'évolution démographique.

Evolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale en direction des personnes âgées entre 2000 et 2004

(France métropolitaine)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Domicile	166 300	158 600	389 600	477 800	532 000	+ 11,5 %
aide ménagère	59 800	57 200	46 000	36 500	32 500	- 11 %
APA domicile			296 100	414 500	480 000	+ 16 %
PSD domicile	63 300	74 100	26 100	6 200	0	-
ACTP	43 200	27 300	21 400	20 600	19 500	- 5,5 %
Hébergement	181 300	190 300	429 100	473 900	478 000	+ 1 %
ASH	117 300	116 800	112 900	119 200	119 000	-
APA			304 200	350 300	358 000	+ 2 %
PSD	63 100	72 500	11 000	3 400	0	
Accueil familial	900	1 000	1 000	1 000	1 000	-
Nombre total de bénéficiaires de l'aide sociale en direction des personnes âgées	347 600	348 900	818 700	951 700	1 010 000	+ 6 %

Source : DRESS 2000 - 2003 / Estimation Odas 2004

⁴ Les recettes du FFAPA sont intégrées dans les comptes de l'année de versement. En 2004, les recettes apportées par le FFAPA ont diminué car en 2003 les départements avaient reçu une partie des financements compensant les allocations versées en 2002.

IV - La prise en charge des bénéficiaires du RMI

En 2003, l'Etat avait versé 4,37 milliards d'euro pour l'allocation RMI. En 2004 les départements ont dû verser 4,69 milliards d'euro. Cette augmentation de 7,5 % s'explique d'une part par la dégradation du contexte économique et d'autre part par la réforme de l'allocation chômage.

Malgré cette augmentation, l'impact financier de la décentralisation du RMI reste contenu en 2004 puisque la dotation complémentaire annoncée le 29 mars dernier par le Premier Ministre couvrira l'écart constaté dans les départements entre la dépense et les recettes issues de la TIPP pour l'année 2004.

Evolution de la dépense liée à la prise en charge des bénéficiaires du RMI entre 2000 et 2004 (France métropolitaine) - (en milliards d'euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Dépense d'insertion	0,55	0,53	0,58	0,63	0,59	(- 6,5 %)
Dépense d'allocation ⁵					4,69	
Recette TIPP					- 4,27	
Dotation complémentaire annoncée					(-0,42)	
Total dépense de RMI	0,55	0,53	0,58	0,63	1,01 (0,59)	+ 60 % (-6,5 %)

La dépense liée au volet insertion du RMI diminue par rapport à 2003. Ceci s'explique par la prudence des départements dans l'attente des décrets fixant les nouveaux dispositifs d'insertion.

Cela devrait changer dans les prochaines années car les départements semblent désireux de s'engager fortement dans l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI, en collaboration avec le service public de l'emploi. Il est donc vraisemblable que cet engagement se traduira pendant plusieurs années par une charge financière plus importante (contrats d'avenir en particulier).

V - Les dépenses de personnel et les « autres dépenses »

En 2004 les dépenses de personnel ont augmenté d'environ 7 %, comme les années précédentes. Après l'incidence de la mise en place de l'APA et de l'ARTT, c'est aujourd'hui le transfert du RMI qui explique cette augmentation.

Evolution des dépenses de personnel et des « autres dépenses nettes » entre 2000 et 2004 (France métropolitaine) - (en milliards d'euro)

	2000	2001	2002	2003	2004	Evolution 2003-2004
Dépenses de personnel (y compris RMI, APA, et non compris ASMAT)	2,33	2,50	2,70	2,90	3,10	+ 7 %
Autres dépenses nettes (chapitres 4, 50 et 58 en M 52)	0,40	0,45	0,57	0,57	0,60	ns

L'item « autres dépenses nettes » regroupe un ensemble très hétérogène compte-tenu des différences d'imputations d'un département à l'autre et d'une année sur l'autre, et des modifications supplémentaires d'imputation survenues au moment du changement du système comptable.

* * *

L'acte II de la décentralisation s'est ouvert en 2004 avec comme perspective d'optimiser notre système de solidarité par la régulation issue de la proximité et l'affirmation d'un pilotage simplifié. Les départements envisagent par exemple beaucoup plus aisément l'harmonisation de leurs politiques en direction des personnes âgées et des personnes handicapées. Ils s'impliquent également plus activement dans les dynamiques d'insertion, qui deviennent dans certains départements un levier de décroisement entre l'action sociale, les autres services du conseil général et les différents partenaires agissant sur le territoire (EPCI, Conseils régionaux...).

⁵ Pour la dépense d'allocation RMI, ont été prises en compte ici les estimations (disponibles en mai 2005) faites par la CNAF (pour les CAF et MSA) et par la DGCL pour tous les départements.

Des perspectives stimulantes sont donc ouvertes mais il faut espérer que cette accumulation de responsabilités n'engendre pas un repli gestionnaire au détriment du scénario vertueux du « département stratège ». En effet, avec la création de l'APA, le transfert du RMI et bientôt la création de la prestation de compensation du handicap, les départements risquent de consacrer l'essentiel de leurs forces à la gestion d'allocations. On peut d'ailleurs relever que dès à présent, si l'on ne tient pas compte des abondements de l'Etat⁶, le montant des allocations gérées par les départements (APA, RMI et ACTP) représente plus de 40% de la dépense départementale d'action sociale, contre 13% en 1997 (avant la création de la PSD).

En outre, de fortes inquiétudes demeurent sur l'impact financier des transferts de compétences dans les prochaines années. Pour le RMI, les inquiétudes des départements portent tout à la fois sur le choix de la TIPP pour compenser les charges nouvelles et sur la croissance du nombre de

bénéficiaires. Dans le domaine du handicap, les inquiétudes sont encore plus fortes, avec les incertitudes sur les contours du champ couvert, sur le transfert par l'Etat des moyens de gestion et sur le fonctionnement des maisons du handicap.

C'est pourquoi la bataille de la décentralisation ne sera gagnée qu'à la condition que le transfert de responsabilités s'accompagne du transfert des moyens correspondants. Que les départements sachent s'appuyer sur le principe de subsidiarité pour décentraliser (ou déconcentrer) à leur tour, afin d'éviter l'engluement gestionnaire. Et dans tous les cas de figure que les départements fassent de la maîtrise des coûts leur toute première priorité. En effet, la progression des coûts des services explique près de la moitié de l'évolution de la dépense d'action sociale depuis quatre ans. Dans un contexte où les marges de manoeuvre sont réduites, il devient donc indispensable de s'inscrire plus résolument dans une logique d'évaluation, qui associe maîtrise des coûts, qualité, et transparence vis-à-vis des usagers, habitants et citoyens.

⁶ FFAPA, TIPP et abondement exceptionnel du Premier Ministre pour la compensation de l'allocation RMI.

(Toutes nos études sont disponibles sur notre site internet www.odas.net)



La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (Odas).
Ce numéro spécial est tiré à 10 000 exemplaires - ISSN 1265-74-76

Directeur de publication : SANCHEZ Jean-Louis
250 Bis, Boulevard Saint-Germain, 75007 Paris
Tél. : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62 - Site internet : www.odas.net