



La lettre de l'Odas

Septembre 2002

DE LA VIGILANCE À L'ÉVALUATION

edit La France est forte de sa cohésion sociale mais celle-ci a un coût dont l'accroissement, à terme, peut aussi la menacer. C'est la crainte que l'on peut avoir lorsque l'on observe le retour d'une forte progression des dépenses de l'action sociale départementale en 2002.

Certes, celle-ci est d'abord la résultante d'un choix délibéré des pouvoirs publics de mieux aider les personnes âgées dépendantes. Et ce soutien est bien évidemment légitime.

Mais la progression de la dépense est aussi depuis plusieurs années liée à l'augmentation constante du coût des prestations, bien au-delà de l'inflation. Sait-on par exemple que le coût moyen annuel d'un placement d'enfant en établissement a doublé en 15 ans ? Or, si l'amélioration qualitative de l'offre peut en partie justifier cette évolution, elle ne peut tout expliquer.

Il faut donc dorénavant s'engager plus hardiment dans l'affichage du contenu même des dépenses publiques afin de faciliter enfin l'émergence d'une culture de l'évaluation. Il y va de l'avenir de l'action sociale mais aussi de la transparence de l'action publique et donc de la vitalité de la démocratie.

Pierre MÉHAIGNERIE
Président

L'ACTION SOCIALE DÉPARTEMENTALE EN 2001 ET 2002

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE NETTE D'ACTION SOCIALE

Chaque année en juin, l'Odas présente une analyse de l'évolution de la dépense d'action sociale départementale de l'année précédente.

Cette fois-ci, l'analyse porte non seulement sur l'exercice 2001 mais aussi, de façon prospective, sur l'exercice 2002. Ceci se justifie par l'importance des réformes engagées en 2001 et 2002, avec notamment l'Aménagement et Réduction du Temps de Travail (ARTT) et l'Allocation Personnalisée à l'Autonomie (APA), qui suscitent des débats controversés sur leur impact financier. Il est donc urgent d'apporter des éléments plus objectifs pour nourrir la réflexion.

Cette démarche est d'autant plus utile que l'observation des dépenses des années 2001 et 2002 confirme une évolution cyclique qui se caractérise par des périodes de forte augmentation des dépenses départementales suivies de périodes de stagnation. On peut ainsi rappeler que la période 1985-1990 fut favorable aux équilibres bud-

gétaires des départements ; la période 1991-1996 fut défavorable ; la période 1997-2001 s'avère à nouveau favorable, alors que s'ouvre avec l'année 2002 une période défavorable.

Certes, l'origine de ces évolutions est pour l'essentiel d'ordre conjoncturel (évolution de la législation, de l'emploi...), mais on peut aussi y trouver un certain automatisme dans l'utilisation des marges de manœuvres. En effet, c'est la stabilisation de la charge sociale dont ont bénéficié les départements dans les années 1997-2001 qui leur a permis d'accroître leur responsabilité dans le maintien de la cohésion sociale, avec l'APA.

L'analyse approfondie de la dépense 2001 (I) puis de la dépense 2002 (II) permet de mieux expliciter les raisons de la rupture observée. Par ailleurs, une étude menée en collaboration avec Dexia Crédit Local permet d'estimer l'impact de l'évolution des dépenses sociales sur la fiscalité départementale (III).

Evolution de la dépense nette d'action sociale entre 1997 et 2002 (hors aide médicale)⁽¹⁾

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 ⁽²⁾
Milliards de francs	71,2	73,8	75,6	76,8	79,5	90
Milliards d'euros	10,85	11,25	11,52	11,71	12,12	13,73

1- Il faut rappeler que ces comparaisons s'effectuent après déduction des dépenses d'aide médicale en raison de la création de la Couverture Maladie Universelle. Si cette correction n'avait pas été introduite, on observerait entre 1999 et 2001 une diminution de la dépense nette d'action sociale départementale de 3,7 milliards de francs. Or, cette diminution n'a aucune signification sur la réalité de l'effort départemental en matière d'action sociale car les départements ont perdu en ressources provenant de l'Etat l'équivalent de cette charge. A nouveau, on constate la nécessité d'une très grande prudence dans la lecture des données budgétaires.

2- Estimation au 28/06/2002

I - LA DÉPENSE NETTE D'ACTION SOCIALE DÉPARTEMENTALE EN 2001 : LA FIN D'UNE PÉRIODE FAVORABLE

L'année 2001 confirme la tendance enregistrée depuis 1997 sur la faible évolution de la dépense d'action sociale départementale. Le retour de la croissance, les effets de la Prestation Spécifique Dépendance (PSD) sur le coût financier du soutien au vieillissement, la relative stabilité des accords conventionnels ont joué positivement sur les équilibres finan-

ciers des départements. On observe en effet, comme dans les quatre années précédentes, une progression très légèrement supérieure à l'inflation entre 2000 et 2001.

C'est encore une fois le soutien au handicap qui tire la dépense sociale vers le haut (+ 7 %), ainsi que les dépenses du

service social départemental et de la Protection Maternelle Infantile (PMI) (+ 5 %), puis l'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) (+ 4 %). En revanche, le soutien aux personnes âgées reste stable, ce qui représente une diminution en francs constants, tandis que la dépense d'insertion du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) diminue (- 5 %).

I-1 • L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Milliards de francs	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
Aide sociale à l'hébergement	11,0	11,8	12,5	13,2	14,2	+ 8 %
Allocation compensatrice (moins de 60 ans)	3,1	3,2	3,3	3,4	3,5	+ 3 %
Total de l'aide sociale aux personnes handicapées	14,1	15,0	15,8	16,6	17,7	+ 7 %

Comme chaque année c'est le secteur de dépenses qui progresse le plus. Il explique à lui seul la moitié de l'évolution de la dépense nette d'action sociale en 2001.

Cette progression s'explique d'une part par un accroissement du coût de la prestation en établissements⁽³⁾ (900 millions de francs) et d'autre part par un développement de la

capacité d'accueil, pour faire face notamment aux conséquences de l'augmentation de l'espérance de vie des personnes handicapées (200 millions de francs).

I-2 • LE TRAVAIL SOCIAL DÉPARTEMENTAL (SERVICE SOCIAL, PMI, AUTRES PROFESSIONNELS...)

Milliards de francs	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
Service social, PMI, aide sociale facultative, frais communs etc...	15,0	15,4	15,7	16,1	16,9	+ 5 %

Dans cette rubrique sont regroupées principalement les dépenses de personnel. Elles concernent non seulement le personnel du service social et de la PMI mais aussi celui affecté à d'autres activités, dont la mise en œuvre de l'APA. Il faut noter que cette dépense est observée de plus en plus difficilement car la répartition des dépenses indirectes est de plus en plus aléatoire

dans les budgets départementaux (*voir encadré*).

L'augmentation de cette dépense est d'abord due, comme chaque année, au fort impact du GVT (ancienneté). En 2001 elle s'explique aussi par les premiers effets du recrutement de nouveaux personnels pour l'APA et ceux du développement de l'ingénierie dans l'action sociale.

UNE DÉPENSE DE PERSONNEL DE PLUS EN PLUS INSAISSISSABLE

Il faut rappeler que jusqu'à la suppression du contingent communal d'aide sociale, les départements récupéraient auprès des communes de leur territoire en moyenne environ 15 % des sommes engagées au titre de l'aide sociale obligatoire. À cet effet, les responsables financiers des départements procédaient à une répartition selon les services de l'ensemble des dépenses indirectes du département (personnel, locaux...), afin de déterminer du mieux possible le coût réel de l'action sociale. Depuis la suppression du contingent communal d'aide sociale, cette répartition budgétaire n'est plus systématiquement effectuée. Concrètement en 2001, environ 1 département sur 4 ne fait plus cette répartition budgétaire (contre environ 1 sur 5 en 2000). C'est la raison pour laquelle la dépense indirecte affectée à l'aide sociale devrait diminuer pour la deuxième année consécutive dans les écritures des comptes administratifs.

I - 3 • L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Milliards de francs	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
Aide Sociale à l'Enfance	25,7	26,8	27,7	28,3	29,4	+ 4 %

Depuis 1998 le nombre de signalements d'enfants en danger tend à se stabiliser autour de 83 000.

Pourtant, la dépense concernant l'aide sociale à l'enfance continue à progresser, d'un montant de l'ordre d'un milliard de francs entre 2000 et 2001.

Cette évolution n'est, en effet, pas directement liée à une augmentation du nombre d'enfants placés, qui stagne, mais à l'augmentation du coût des prestations servies, en raison notamment des évolutions législatives, jurisprudentielles ou conventionnelles (ARTT, horaires de nuit...).

Elle contribue à accroître le coût de revient du prix de journée par enfant placé, ce qui ne manquera pas d'entraîner une demande d'évaluation de l'évolution de la qualité de la prestation.

I - 4 • L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES

Depuis 1997, la dépense d'aide sociale en direction des personnes âgées n'a cessé de baisser, à francs courants et donc encore bien davantage à francs constants. La mise en oeuvre de la PSD (4,4 milliards de francs en 2001) en lieu et place de l'ACTP pour personnes âgées de plus de 60 ans (6 milliards de francs en 1997) est à l'origine de cette évolution.

La faible attractivité de la PSD, avec notamment le recours sur succession et le plafonnement de ressources, explique son abandon en 2002 avec la mise en oeuvre de l'APA favorable aux personnes âgées mais inquiétante pour les équilibres financiers de nombreux départements.

Milliards de francs	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
Aide sociale à l'hébergement (ASH)	5,9	6,0	5,8	5,6	5,4	- 4 %
Aide ménagère	1,0	0,9	0,8	0,8	0,8	Stable
PSD	0,1	1,6	2,9	3,6	4,4	+ 22 %
Allocation compensatrice (+ de 60 ans)	5,9	4,1	2,5	1,7	1,0	- 41 %
Total de l'aide sociale aux personnes âgées	12,9	12,6	12,0	11,7	11,6	Stable

I - 5 • L'INSERTION DES BÉNÉFICIAIRES DU RMI

Milliards de francs	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 2000-2001
L'insertion des bénéficiaires du RMI	3,5	4,0	4,4	4,1	3,9	- 5 %

La diminution de cette dépense reflète la diminution du nombre de bénéficiaires du RMI entre 1999 et 2001 (993 000 allocataires en décembre 1999 contre 917 000 en décembre 2001). Il s'agit bien évidemment de la conséquence d'une amélioration de la situation de l'emploi. Mais la diminution

enregistrée depuis 2000 résulte aussi de la réforme de l'aide médicale, avec la disparition de certaines actions de santé en direction des bénéficiaires du RMI financées sur les " crédits insertion " des conseils généraux. On évalue le montant de ces crédits à 400 millions de francs pour 2001.

Les crédits disponibles pour l'insertion tendent donc à s'accroître, ce qui a permis à certains départements de lancer des programmes de formation dans le domaine du soutien aux personnes âgées.

En conclusion

On peut noter que la période qui commence en 1997 et s'achève en 2001 se traduit par une progression de la part du soutien au handicap. Il passe de 20% de la dépense nette

totale d'action sociale en 1997 à 22% en 2001. En revanche, on constate une régression de la part du soutien aux personnes âgées, qui passe de 18% de la dépense nette d'action sociale en 1997 à 15% en 2001. Mais dès 2002, on devrait voir la part

du soutien aux personnes âgées prendre progressivement une place importante pouvant à terme supplanter celle des dépenses d'ASE (qui continuent de représenter 37% de la dépense nette d'action sociale en 2001).

II - LA DÉPENSE NETTE D'ACTION SOCIALE DÉPARTEMENTALE EN 2002 : LE RETOUR DES DIFFICULTÉS

En 2002, la dépense nette d'action sociale devrait augmenter de manière importante pour atteindre environ 13,73 milliards d'euros (90 milliards de francs) contre

12,12 milliards d'euros en 2001 (79,5 milliards de francs)⁽⁴⁾. Cette évolution, de l'ordre de + 13 %, s'explique pour 60 % par la mise en œuvre de l'APA, pour 30 %

par la mise en œuvre de l'ARTT et pour 10 % par l'augmentation de l'activité, principalement celle liée au soutien au handicap.

METHODOLOGIE

L'échantillon de 29 départements constituant le groupe permanent d'analyse de l'action sociale départementale fournit les données nécessaires et participe à l'interprétation des chiffres, afin d'en réduire le plus possible la part d'aléa. Les données brutes sont pondérées pour donner lieu aux estimations nationales.

Grâce à cette méthode, l'Odas est en mesure chaque année de fournir dès le mois de mars une première estimation, consolidée en juin, des résultats de l'exercice précédent avec une faible marge d'incertitude.

Les dépenses observées sont les dépenses nettes, ce qui permet d'éliminer l'impact des changements d'ordre technique pouvant intervenir dans le recouvrement des recettes, et d'offrir ainsi une photographie plus réelle de l'effort des collectivités publiques concernées. Les estimations portent sur la France métropolitaine, Paris inclus. Les analyses financières sont effectuées par publics cibles, ce qui conduit parfois à s'écarter de certaines imputations comptables.

La publication des données rétrospectives sur plusieurs années est faite après vérification de leur adéquation aux données du système statistique national. Cela entraîne de très légères modifications par rapport aux estimations initiales mais sans aucune modification sur les tendances observées.

COMPOSITION DU GROUPE PERMANENT : Ain, Aisne, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Charente, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lozère, Meuse, Nièvre, Oise, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Savoie, Paris, Seine-et-Marne, Vienne, Haute-Vienne, Territoire de Belfort et Essonne.

Evolution de la dépense nette d'action sociale entre 2001 et 2002 ⁽⁴⁾ (hors aide médicale)

<i>En milliards d'euros</i>	2001	2002
Dépense d'aide sociale à l'enfance	4,48	4,73
Dépense d'aide sociale aux personnes âgées	1,77	2,65
Dépense d'aide sociale aux personnes handicapées	2,70	2,90
Charges d'insertion des bénéficiaires du RMI	0,59	0,63
Service social départemental, PMI, aide sociale facultative, frais communs etc...	2,58	2,82
Total de la dépense nette d'action sociale	12,12	13,73

II-1 • L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Depuis la décentralisation, en règle générale, les diminutions et les augmentations annuelles du nombre d'enfants pris en charge n'ont pas eu d'impact important sur l'évolution des dépenses d'aide sociale à l'enfance. Celles-ci sont en fait bien plus sensibles aux évolutions législatives ayant une influence sur le coût des prestations servies.

C'est le cas en 2002, (comme en 2001 dans les structures de plus de 20 salariés), avec la mise en place de l'ARTT. Ainsi, les salaires des

assistantes maternelles agréées ont été revalorisés d'un montant de l'ordre de 10 % dans la plupart des départements. Les prix de journée des établissements d'accueil (qui n'avaient pas encore tous mis en œuvre l'ARTT) devraient eux évoluer d'environ 5%.

Au total, on estime que les dépenses d'aide sociale à l'enfance augmenteront de plus de 5 % en 2002, pour atteindre 4,73 milliards d'euros (31 milliards de francs).

II-2 • L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES

2002 est une année de fortes perturbations sur ce secteur de l'aide sociale. La mise en œuvre de l'APA, appelée à remplacer l'allocation compensatrice et la PSD, va, malgré une compensation d'une partie du surcoût financier par l'Etat, provoquer une forte évolution des dépenses.

À la lumière des données disponibles sur le niveau de la montée en charge de l'APA jusqu'en mai, sur le nombre de personnes âgées éligibles à la prestation et sur les moyens humains et matériels déployés par les départements pour mettre en œuvre la prestation,

l'Odas estime que la dépense directe nette d'aide sociale aux personnes âgées⁽⁵⁾ passera de 1,77 milliard d'euros (11,6 milliards de francs) en 2001 à 3,44 milliards d'euros (22,6 milliards de francs) en 2002. L'Etat devant participer au surcoût à hauteur de 0,79 milliard d'euros (5,2 milliards de francs), la charge des départements progressera donc en réalité d'environ 0,88 milliard d'euros (5,8 milliards de francs). Elle sera donc du même ordre de grandeur que l'apport financier de l'Etat. En revanche, pour 2003 tout reste encore à définir sur le financement du surcoût.

4- Les données 2002 sont des projections présentant une marge d'incertitude de plus ou moins 0,05 milliard d'euros.

5- Non comprises les dépenses de personnel liées à l'APA, qui devraient occasionner une dépense supplémentaire de l'ordre de 100 millions d'euros (650 millions de francs) en 2002.

ZOOM SUR L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES EN 2002 ET 2003

L'ESTIMATION DE LA DÉPENSE DIRECTE D'APA EN 2002

La dépense directe d'APA en établissements

Sur environ 500 000 personnes âgées résidant en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes⁽⁶⁾, on a pu estimer que 380 000 étaient en 1999 éligibles à l'APA⁽⁷⁾, et que probablement 400 000 le seront d'ici la fin de l'année 2002. Cette proportion importante rend compte du fait que, de plus en plus, l'entrée en établissement d'hébergement intervient lorsque les personnes se retrouvent dans l'incapacité de rester à domicile. En établissements, le versement de l'APA peut se faire selon deux modalités :

Le régime de dotation globale à l'établissement : à titre expérimental, l'APA peut être versée en dotation globale à l'établissement, formule qui simplifie le circuit administratif puisqu'un forfait annuel est versé directement à l'établissement (généralement par douzièmes) en fonction du nombre et du niveau moyen de dépendance des résidents à une date donnée. L'Odas estime qu'environ 100 000 personnes devraient être concernées par l'APA "globalisée" en décembre 2002⁽⁸⁾. Considérant par ailleurs que la plupart des départements expérimentant la dotation glo-

bale attribuent l'allocation aux établissements volontaires de façon rétroactive à compter du 1^{er} janvier 2002, et que le forfait journalier moyen pondéré est de 9,50 euros (62 francs) par personne âgée dépendante⁽⁹⁾, l'Odas estime à 320 millions d'euros (2,1 milliards de francs) la dépense d'APA en établissements au titre de la dotation globale.

L'APA à titre individuel : dans les établissements n'expérimentant pas la dotation globale, la prestation est versée individuellement aux personnes. 280 000 personnes âgées pourraient la percevoir d'ici décembre 2002. En tenant compte de l'étalement prévisible des décisions, on peut estimer la dépense d'APA individuelle en établissements à 550 millions d'euros (3,6 milliards de francs).

La dépense directe d'APA à domicile

En 2002, on peut considérer que le nombre de personnes âgées dépendantes à domicile se situe entre 550 000 et 715 000⁽¹⁰⁾, l'incertitude portant essentiellement sur les personnes les moins dépendantes (GIR 4). En observant le rythme de croissance des nouvelles demandes⁽¹¹⁾ et tenant compte du taux de rejet et du délai de traitement des dossiers, l'Odas estime que les conseils généraux pourraient prendre 400 000 décisions de versement de l'APA à domicile d'ici décembre 2002.

l'année et d'une augmentation du montant des prestations de 3%. S'agissant de l'APA à domicile, l'hypothèse est de 600 000 bénéficiaires au 31 décembre 2003⁽¹³⁾ et d'une augmentation du montant de la prestation de 2%. Ici aussi, on considère que le taux de consommation moyen des plans d'aide sera de 65%.

À partir d'une valorisation financière des plans d'aide intégrant deux paramètres - le taux de consommation moyen des plans d'aide, estimé à 65% du plafond légal⁽¹²⁾, et la date à laquelle les dossiers sont déclarés complets - on peut estimer la dépense d'APA à domicile en 2002 à environ 1,33 milliard d'euros (8,7 milliards de francs).

- 6- Maisons de retraites et sections de soins de longue durée.
- 7- Ce chiffre correspond aux estimations nationales issues des travaux de la mission MARTHE en 1999. Celle-ci précise que 240 000 de ces personnes âgées seraient classées en GIR 1 et 2, et 140 000 en GIR 3 et 4.
- 8- Le nombre de personnes couvertes par cette APA "globalisée" a augmenté très rapidement au premier semestre 2002 mais son rythme de croissance ralentit à partir d'avril : 55 000 personnes en janvier, 69 500 en février, 83 000 en mars, 86 000 en avril et 95 000 en mai (selon les premières remontées statistiques de la DREES).
- 9- Le forfait journalier moyen d'APA hors "talon 5-6" est de l'ordre de 11,6 euros en GIR 1 et 2 et de 5,8 euros en GIR 3 et 4.
- 10- Extrapolation réalisée à partir de l'enquête HID de l'INSEE pour 1999.
- 11- Les données de la DREES, qui couvrent la période allant de janvier à mai, indiquent un infléchissement du nombre mensuel des nouvelles demandes (190 000 demandes en janvier et février ; 85 000 en mars ; 70 000 en avril ; 55 000 en mai).
- 12- Rappel : le montant mensuel maximum de valorisation d'un plan d'aide est pour une personne classée en GIR 1 de 1090 euros, en GIR 2 de 934 euros, en GIR 3 de 701 euros, en GIR 4 de 467 euros. Notre hypothèse d'un taux de consommation moyen de 65% intègre la participation financière des bénéficiaires à leur plan d'aide et la difficulté à trouver partout le personnel rémunéré nécessaire.

L'ESTIMATION DE LA DÉPENSE DIRECTE D'APA 2003

Pour estimer la dépense directe d'APA en établissements en 2003, l'Odas fait l'hypothèse de 380 000 bénéficiaires de l'APA en moyenne sur

Sur ces bases, on peut estimer la dépense directe d'APA en 2003 à 4,04 milliards d'euros (26,5 milliards de francs), dont 1,33 milliard d'euros (8,7 milliards de francs) pour l'établissement et 2,71 milliards d'euros (17,8 milliards de francs) pour le domicile.

Il faut toutefois relever que deux incertitudes demeurent. La première porte sur le nombre de personnes âgées classées en GIR 4 susceptibles de demander l'allocation ; or une variation de 50 000 personnes ferait varier la dépense de 0,07 milliard d'euros (460 millions de francs) en 2002 et de 0,18 milliard d'euros (1,2 milliard de francs) en 2003. La seconde porte sur le niveau de l'offre, que les partenaires concernés envisagent de renforcer ; or une variation de 5% du taux de consommation des plans ferait varier la dépense de 0,11 milliard d'euros (0,7 milliard de francs) en 2002 et de 0,24 milliard d'euros (1,6 milliard de francs) en 2003.

Tableau récapitulatif de l'évolution de la dépense d'aide sociale aux personnes âgées en 2001-2002-2003 ⁽¹⁴⁾

<i>En milliards d'euros</i>	2001	2002	2003
Aide sociale à l'hébergement	0,82	0,82	0,85
PSD et ACTP en établissements	0,25	0,12	
APA en établissements		0,87	1,33
TOTAL en établissements	1,07	1,81	2,18
Aide ménagère	0,12	0,07	0,06
PSD + ACTP à domicile	0,58	0,23	0,03
APA à domicile		1,33	2,71
TOTAL à domicile	0,70	1,63	2,80
TOTAL de l'aide sociale aux personnes âgées	1,77	3,44	4,98
Coût supplémentaire par rapport à l'année précédente		1,67	1,54
Fonds de financement de l'APA		- 0,79	
Financement complémentaire à la charge des départements		0,88	

- 13- Ce chiffre intègre notamment le basculement prévisible à l'APA de 100 000 personnes jusqu'alors bénéficiaires de l'aide ménagère au titre de leur caisse de retraite (toutes supposées de GIR 4) au cours du premier semestre 2002.
- 14- Les données 2002 et 2003 sont des projections présentant une marge d'incertitude de plus ou moins 0,05 milliard d'euros.

II-3 • L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES HANDICAPÉES

Comme les années précédentes, le vieillissement de la population des personnes handicapées amène les départements à prendre en charge un nombre toujours plus important de personnes à l'aide sociale.

Mais ici aussi, c'est l'augmentation du coût des prestations, avec la mise en œuvre de l'ARTT, qui va entraîner principalement la

hausse de la dépense. On estime ainsi que la dépense d'aide sociale aux personnes handicapées augmentera en 2002 de l'ordre de 200 millions d'euros (1,3 milliard de francs), dont 60 à 75 millions d'euros (400 à 500 millions de francs) dus à l'évolution du nombre de personnes prises en charge, et 120 à 135 millions d'euros (800 à 900 millions de

francs) dus à l'évolution du coût des prestations.

Aussi, la dépense d'aide sociale aux personnes handicapées devrait passer de 2,70 milliards d'euros (17,7 milliards de francs en 2001) en 2001 à 2,90 milliards d'euros (19 milliards de francs) en 2002, soit une évolution d'environ 7%.

II-4 • L'INSERTION DES BÉNÉFICIAIRES DU RMI

En 2002, on peut craindre que la remontée du chômage provoque à nouveau une augmentation du nombre de bénéficiaires du

RMI. Aussi prévoit-on une augmentation des charges d'insertion des bénéficiaires du RMI de l'ordre de 7 %, ce qui devrait ramener en

2002 le niveau de ces dépenses aux alentours de 630 millions d'euros (environ 4,1 milliards de francs).

II-5 • LE TRAVAIL SOCIAL DÉPARTEMENTAL (SERVICE SOCIAL, PMI, AUTRES PROFESSIONNELS...)

Il s'agit essentiellement de dépenses de PMI, du service social départemental, des dépenses facultatives et frais communs. Ces dépenses sont composées à 80 % de dépenses de personnel travaillant dans les services

des conseils généraux.

La mise en place de l'ARTT, ainsi que l'embauche massive de personnel pour répondre aux besoins de la mise en œuvre de l'APA, nous amènent à prévoir une augmen-

tation importante de ces dépenses, qui devraient passer de 2,58 milliards d'euros (16,9 milliards de francs) à environ 2,82 milliards d'euros (18,5 milliards de francs).

En conclusion

On peut donc constater en 2002 un revirement de situation par rapport aux années précédentes. En effet, alors que le taux d'évolution annuel moyen de la dépense nette d'action sociale était de 3% entre 1997 et 2001, en 2002 le taux d'évolution sera de l'ordre de 13%.

Les difficultés devraient se poursuivre en raison de la permanence des besoins en matière de handicap, de l'accélération des dépenses d'insertion et de l'explosion des dépenses de soutien aux personnes âgées dépendantes.

En effet, pour 2003 on estime à 1,54 milliard d'euros (plus de 10 milliards de francs) le coût supplémentaire de l'aide sociale aux personnes

âgées (hors contribution de l'Etat). À partir de 2004, la progression sera moindre (fin de la montée en charge) mais elle restera néanmoins très largement supérieure à l'inflation avec l'augmentation du nombre de personnes âgées dépendantes.

Comparaison du taux d'évolution annuel moyen entre 1997 et 2001 avec le taux d'évolution en 2002

	Taux d'évolution annuel moyen entre 1997 et 2001	Taux d'évolution en 2002
Dépense d'aide sociale à l'enfance	+ 3 %	+ 5 %
Dépense d'aide sociale aux personnes âgées	- 3 %	+ 50%
Dépense d'aide sociale aux personnes handicapées	+ 6 %	+ 7 %
Charges d'insertion des bénéficiaires du RMI	+ 3 %	+ 7%
Service social départemental, PMI, aide sociale facultative, frais communs etc...	+ 3 %	+ 9 %
Total de la dépense nette d'action sociale	+ 3 %	+ 13 %

III - LES INCIDENCES DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE SUR LA FISCALITÉ DÉPARTEMENTALE (ÉTUDE DEXIA-ODAS⁽¹⁵⁾)

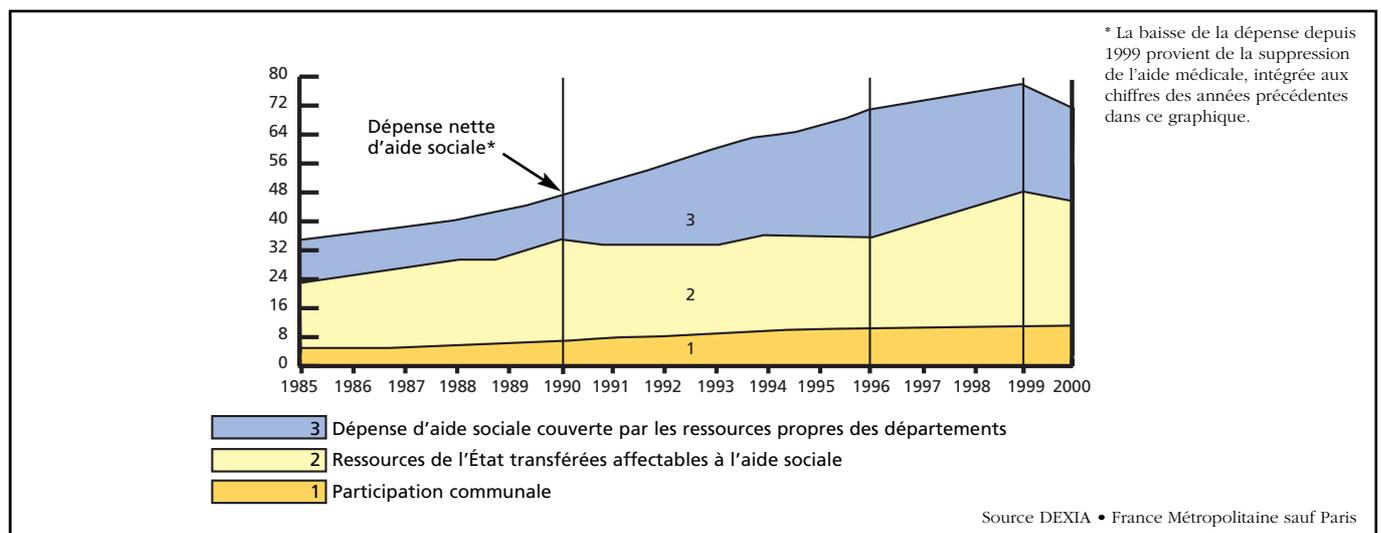
L'aide sociale est l'activité majeure des départements et représente le poste budgétaire le plus important (1/2 du budget de fonctionnement et 1/3 du budget total). Aussi est-il indispensable de mesurer l'incidence de la prévisible montée en charge de l'APA sur les budgets départementaux et en particulier sur la

fiscalité directe départementale.

Dans l'étude présentée ici, les recettes départementales liées à la décentralisation⁽¹⁶⁾ sont considérées comme destinées à couvrir les dépenses obligatoires transférées. La principale de ces dépenses étant de loin la dépense d'aide sociale⁽¹⁷⁾, on peut considérer que la part non couverte par ces recettes concerne ce

domaine. Ce résidu doit être financé par les départements sur leurs ressources propres. On supposera ici que la fiscalité directe constitue la seule ressource propre mobilisable.

L'analyse réalisée permet de constater la très grande diversité des situations départementales et d'estimer l'incidence de l'augmentation de la dépense d'aide sociale sur la fiscalité directe.



III-1 • LA DÉPENSE D'AIDE SOCIALE COUVERTE PAR LES RESSOURCES PROPRES DES DÉPARTEMENTS : DES SITUATIONS DÉPARTEMENTALES CONTRASTÉES

L'analyse d'ensemble cache de très grandes disparités interdépartementales.

D'une part la dépense d'aide sociale par habitant varie de 1 à 3, de 800 à 2400 F par habitant en 2000. Elle est déterminée par la combinaison de facteurs externes - taux de chômage, importance de la population âgée pauvre - et d'une politique plus ou moins interventionniste.

D'autre part les ressources transférées affectées

à l'aide sociale varient de 1 à 10. Si les causes de cette dispersion sont multiples, on notera principalement de grands écarts au moment de l'établissement de la DGD (comme par ailleurs du contingent communal d'aide sociale) et des volumes de transactions immobilières très disparates. Les ressources les plus importantes se situent dans les très grands départements, les zones de fort tourisme côtier et quelques départe-

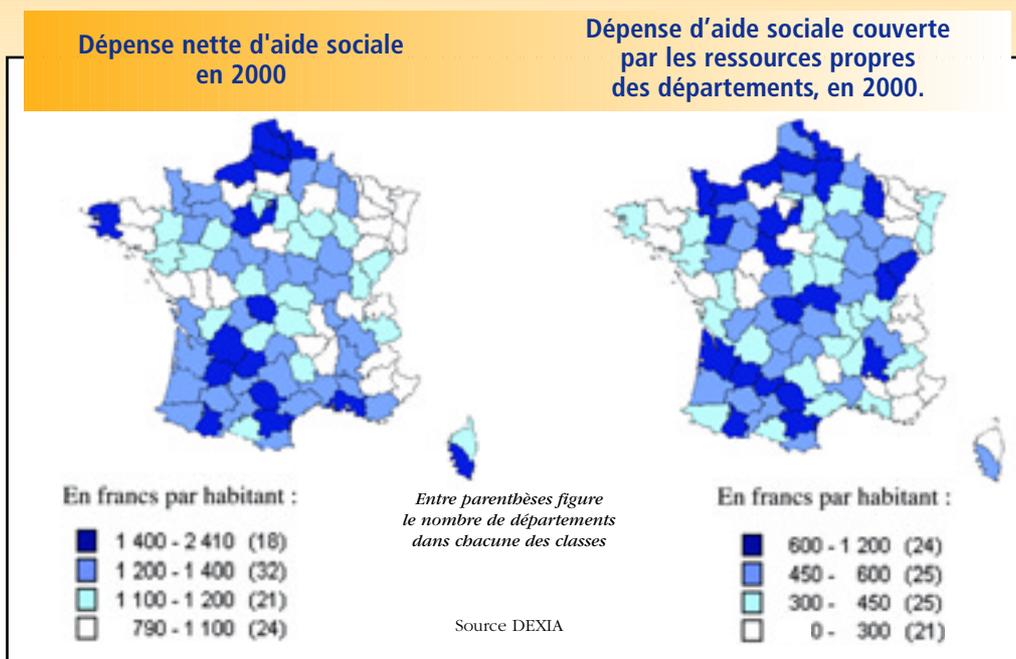
ments ruraux particulièrement pauvres.

Il en résulte que la carte de la charge résiduelle couverte par les ressources propres des départements (produit des quatre taxes) ne se superpose pas entièrement à celle de la dépense nette totale. Ainsi, les Bouches-du-Rhône, le Finistère et la Corse comptent parmi les départements à plus forte dépense nette d'aide sociale mais non parmi ceux à plus forte charge résiduelle.

15- Nous tenons à remercier l'équipe de DEXIA pour l'important travail de compilation et de simulation qu'elle a réalisé.

16- Les recettes liées à la décentralisation sont les recettes transférées - dotation globale de décentralisation et produit des impôts indirects - ainsi que le contingent communal d'aide sociale. Les principaux impôts indirects sont la vignette automobile, supprimée à partir de l'année 2001 (13 milliards de francs pour la France métropolitaine sauf Paris en 2000) et les droits de mutation immobilière et mobilière, très sensibles à la conjoncture (24 milliards de francs). Le contingent communal d'aide sociale, résidu d'un système complexe de financements croisés antérieur à la décentralisation, a été supprimé en 2000 à l'occasion de la suppression de l'aide médicale. Un montant équivalent (12 milliards de francs) est dorénavant intégré à la dotation globale de fonctionnement, mais on le considère ici comme une recette affectée à l'aide sociale.

17- Outre l'aide sociale, les dépenses obligatoires sont essentiellement l'entretien des collèges et les transports scolaires (13 milliards de francs contre 72 milliards de dépense nette d'aide sociale pour la métropole sauf Paris en 2000). À compter de 2002, il faut ajouter les services de secours et incendie (non intégrés au calcul fait ici au titre de l'année 2000, intégrés au calcul prospectif pour 2002-2006).



La dépense d'aide sociale couverte par les ressources propres des départements varie de 0 à 1195 francs par habitant. Elle est plus importante dans les départements à très fort taux de chômage, dans le nord de la France, dans la couronne Est et Nord de Paris ou

encore dans l'Aude, mais aussi dans des départements plus ruraux à population âgée pauvre, notamment dans le Sud-Ouest, dans la Creuse, la Meuse, la Basse-Normandie...

Ainsi, l'augmentation prévisible de la dépense d'aide sociale, avec notamment l'APA, met

à coup sûr en péril les petits départements âgés, déjà très sollicités. Des péréquations beaucoup plus importantes qu'actuellement semblent donc indispensables.

III-2 • UN IMPACT INÉVITABLE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE SUR LA FISCALITÉ DIRECTE (SIMULATION DEXIA)

À partir d'un modèle prospectif concernant la métropole sauf Paris pour les années 2002 à 2006, l'impact de l'évolution de la dépense nette d'aide sociale sur la fiscalité directe a été mesuré, "toutes choses égales par ailleurs"¹⁸. Sous les hypothèses retenues,

une augmentation annuelle moyenne de la dépense nette d'aide sociale de 4% de 2002 à 2006 entraînerait une augmentation de 2% l'an du produit voté. Si cette dépense augmentait de 7% l'an sur cette période, l'impact serait de 5,1%, soit une hausse de la

pression fiscale de 3 points par an par rapport à la situation actuelle (modèle quasi linéaire), avec bien évidemment des écarts importants entre départements.

Conclusion générale

Tout laisse donc penser que les cinq prochaines années seront difficiles. Ce constat est d'autant plus préoccupant que les difficultés seront inégalement réparties, tout particulièrement en ce qui concerne le soutien aux personnes âgées. En effet, une enquête de l'Odas réalisée auprès des départements¹⁹ montre que les prévisions de dépenses liées à l'APA varient de 100

à 800 euros par habitant de 75 ans et plus, alors que le fonds national de financement de l'APA prévoit des compensations allant de 50 à 250 euros par habitant de 75 ans et plus. On constate que les grands départements (très peuplés) prévoient en règle moyenne des dépenses par habitant de 75 ans et plus inférieures à celles prévues par les départements peu peuplés. Malgré les compensations financières de l'Etat, le surcoût financier semble donc se concentrer

principalement sur les petits départements ruraux, ce d'autant plus qu'ils sont généralement plus âgés et plus pauvres.

Il faut souhaiter que les départements n'en perdront pas pour autant l'ambition de mener des politiques de prévention nouvelles pour donner à la territorialisation de leurs actions tout son sens. Le risque est important et amène à s'interroger à nouveau sur l'urgence d'une nouvelle clarification des compétences.

18- Plus précisément, les 4 hypothèses annuelles suivantes ont été retenues :

- Evolution des recettes de fonctionnement selon l'évolution prévisionnelle des prix et du PIB en volume : dotations de l'Etat : 2,83% ; autres recettes fiscales : 3,5% ; autres recettes de fonctionnement : 2,0%.
- Prise en compte de la nouvelle compétence en matière de services de secours et incendie : contingent incendie : 15% ; autres dépenses de gestion : 2%.
- Maintien des dépenses d'investissement au niveau des années 2000-2001.
- Stabilité de l'encours de la dette.

19- Enquête réalisée par Internet et téléphone auprès des départements métropolitains sur les budgets prévisionnels 2002 d'APA (élaborés courant 2001) et les décisions modificatives budgétaires effectuées début 2002 pour financer l'APA.