

FICHE INFO

Les conséquences de la hausse des Allocations Individuelles de Solidarité (AIS), en particulier du RSA, sur les finances des Départements



DONNEES CLES

Les Départements assument 38 milliards d'euros de dépenses sociales, dont 19,5 milliards d'AIS.

- Sur 1000€ dépensés par un Département, 600€ en moyenne le sont pour des actions de solidarité, d'action sociale et de santé, dont 300€ pour les AIS.
- Les AIS concernent plus de 3 millions de bénéficiaires au total dont :
 - 1,84 million d'allocataires du Revenu de Solidarité Active socle (RSA) fin 2018, soit encore une croissance de 1% sur l'année, malgré le niveau déjà très élevé du nombre de bénéficiaires ;
 - 1,309 million d'allocataires de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) ;
 - 309 500 demandes de Prestation de Compensation du Handicap (PCH) déposées dans les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

La part des AIS à la charge des Départements représente plus de la moitié de leur coût total.

- En 2018, les dépenses des 3 AIS ont représenté 19,5 milliards d'euros.
- Le RSA mobilisait 11,1 Md€. L'APA représentait un coût de 6 Md€, la PCH de 2,4 Md€.
- Ces dépenses ont été compensées par l'État à hauteur de 9,4 milliards d'euros. Cela représente un reste à charge de 9,4 milliards d'euros pour les Départements, soit plus de 15% de leur budget de fonctionnement. Chaque année qui passe la dette de l'État à l'égard des Départements, donc des contribuables, s'accroît de plus de 9 milliards !

Le RSA, en hausse constante, pèse très fortement sur les finances départementales.

- Le budget alloué au RSA représente 57% des dépenses d'AIS. Depuis 2010, les dépenses de RSA ont progressé en moyenne d'environ 5% par an, en raison de la hausse du nombre d'allocataires. Cette évolution a été aggravée par le plan de revalorisation de 2% par an de l'allocation décidé par l'État entre 2013 et 2017.
- Surtout, les Départements ne disposent que de très peu de marges de manœuvre en termes de maîtrise de la dépense de cette allocation dont les critères (montant, bénéficiaires...) sont fixés au niveau national.

A long terme, la situation financière des Départements n'est pas stabilisée.

- La prégnance du chômage et le vieillissement de la population entraînent une hausse globale non maîtrisable des dépenses sociales obligatoires, plaçant certains Départements dans une impasse financière (et ce malgré une très légère diminution du nombre d'allocataires en 2017).
- En plus de ne disposer que de très peu de moyens pour contenir la dépense, les Départements n'ont que peu de leviers en matière de recettes. En effet, les Départements ne peuvent moduler le taux que de la part départementale de taxe foncière, qui représente un peu moins de 20% de leurs recettes de fonctionnement.
- Après une longue période de fragilité budgétaire, les Départements sont parvenus à stabiliser leurs situations financières au niveau global. Cette amélioration est le fruit de la conjonction de deux facteurs principaux : la rigueur de la gestion des Départements et une meilleure dynamique de leurs recettes dues notamment à la bonne tenue du marché immobilier (les Départements perçoivent en effet une partie des DMTO).

- Toutefois, cette amélioration globale ne doit pas faire oublier la situation de Départements en grande difficulté qui ne bénéficient pas de recettes dynamiques ou dont les dépenses sociales pèsent particulièrement dans leurs budgets. Par ailleurs, les économies en gestion n'étant pas reconductibles à l'infini, les marges de manœuvre des Départements sont de plus en plus limitées, ce qui laisse craindre à nouveau une dégradation de la situation globale et une grave menace sur les investissements, créateurs d'emplois productifs.

ELEMENTS DE CONTEXTE

Le transfert de la gestion des AIS, une dépense non maîtrisée pour les Départements

- Suite à la 2ème vague de décentralisation en France, les Départements se sont vus confiés la gestion de l'APA (en 2001), du RMI – devenu RSA socle – (en 2004) puis de la PCH (en 2005). Or, les mécanismes de compensation mis en place à l'époque ne permettent pas de couvrir la totalité du coût réel de ces allocations.
- Depuis 2010, les Départements connaissent des **difficultés structurelles sur le financement des AIS** (RSA, APA, PCH). On constate ainsi une hausse incontrôlée et non maîtrisée de ces dépenses :
 - S'agissant du RSA, les revalorisations successives, notamment depuis 2013, ont particulièrement accentué le poids de cette dépense (*cf. Données clés*) ;
 - S'agissant de l'APA, cette hausse sera d'autant plus forte que l'accompagnement du grand âge entraînera mécaniquement dès 2020 une augmentation particulièrement forte du nombre de demandes (effet du *papy-boom*) ;
 - S'agissant de la PCH, les politiques de plus en plus volontaristes entretiennent une tendance d'augmentation de son coût global, avec une recrudescence des demandes concernant les enfants.
- Or la hausse de dépenses est insuffisamment compensée par l'Etat.

Des négociations non-abouties sous la précédente mandature

- Les Départements ont bénéficié de **5 fonds d'urgence ponctuels jusqu'en 2016** : en 2011 (170 M€ pour 7 Départements), 2013 (170 M€ pour 56 Départements), 2015 (50 M€ pour 10 Départements), 2016 (200 M€ pour 44 Départements) et 2017 (100 M€ pour 19 Départements). Malgré ces différentes aides, largement insuffisantes, la situation financière des Départements demeure considérablement dégradée.
- Par conséquent, des négociations sur le financement du RSA entre l'ancien Gouvernement et les Départements avaient été lancées en juin 2015. Il s'agissait alors pour l'ADF d'obtenir une compensation par l'Etat à l'euro près des surplus de charges liées au RSA ; ces négociations ont échoué sur les modalités d'application de cette compensation (notamment en raison de divergence sur le choix de l'année de référence et du refus de l'Etat d'inclure une clause de retour à meilleure fortune).

Les perspectives de refonte du système de financement des AIS

- Lors de la rencontre entre le nouveau Président de la République, Emmanuel MACRON, et une délégation ADF, le 6 juillet 2017, le chef de l'État avait affirmé sa volonté de trouver des solutions adaptées aux difficultés des Départements dont il a confirmé l'importance pour la République.
- Alors que l'ADF estime à plus d'un milliard d'euros la compensation nécessaire de l'Etat pour stabiliser la situation financière des Départements, le Gouvernement avait proposé en juin dernier une aide annuelle de 200 M€ pendant 3 ans, avec une pérennisation du fonds d'appui aux politiques d'insertion doté de 50 M€. En parallèle, le Gouvernement souhaitait que les Départements mettent en place un renforcement de péréquation horizontale à hauteur de 350 M€.
- Malgré les insuffisances du dispositif, les Présidents des Départements, réunis en Assemblée générale le 20 juin 2018, avaient choisi d'accepter cette proposition, afin de ne pas priver les Départements les plus fragiles d'une respiration budgétaire. Aujourd'hui, les Départements souhaitent que la discussion en cours au Parlement dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019 soit une réelle occasion de régler le sujet du financement pérenne des Allocations Individuelles de Solidarité.
- Par ailleurs, **des incertitudes demeurent quant aux modalités de financement du futur Revenu universel d'activité (RUA)** évoqué par le Président de la République le 13 septembre 2018 dans le cadre du plan pauvreté.

- Si la fusion des aides sociales, que l'ADF avait proposée dès 2016, est pertinente, l'annonce de ce RUA en lieu et place de l'actuel RSA ne manque pas d'interroger sur son financement par l'Etat. Bien que la concertation sur ce futur RUA soit aujourd'hui engagée, la volumétrie du dispositif ainsi que son mode de financement ne sont pas arrêtés. Un projet de loi est annoncé pour 2020 mais aucune information n'est, à ce stade, précisée sur les conditions de « reprise » de l'actuelle allocation du RSA par l'Etat.
- A l'occasion du 88e Congrès de l'ADF, le Gouvernement a annoncé un soutien financier aux Départements pour compenser le coût des aides sociales à hauteur de 250 millions dès 2019 avec une montée en charge jusqu'à 323 millions d'euros en 2021.
- Cet acompte réparti entre un fonds de soutien aux Départements les plus en difficultés de 115 millions, stabilisé sur 3 ans, et un fonds de lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi de 135 millions. En réalité, ce fonds n'a apporté que 85 millions supplémentaires (pour l'ensemble des Départements) puisque les 50 millions restant correspondent à l'ex fonds d'appui aux politiques d'insertion.
- Par conséquent, si le dispositif de contractualisation mis en place avec l'Etat à l'occasion du plan pauvreté est bien engagé dans la quasi-totalité des Départements, **les nouveaux crédits disponibles sont jugés très insuffisants.**
- Enfin, les actions complémentaires de lutte contre la pauvreté, développées à l'initiative des Départements ne sont pas sorties du pacte de Cahors malgré la demande réitérée de l'ADF auprès du Gouvernement. Ceci limite la dynamique nécessaire au renforcement des politiques de retour à l'activité et à l'emploi, malgré les annonces.

CONSEILLERS REFERENTS ADF

Carine RIOU carine.riou@departements.fr

POUR ALLER PLUS LOIN ...

Motion du 88^e Congrès de l'ADF (9 novembre 2018) :

<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/11/Motion-de-lADF.pdf>

Communiqué de presse de l'ADF « Un plan pauvreté en demi-teinte » (19 septembre 2018) :

<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2018/09/CP-ADF-Un-plan-pauvret%C3%A9-en-demi-teinte.pdf>

Rapport de l'ODAS sur les dépenses départementales d'action sociale (mai 2018) :

http://odas.net/IMG/pdf/odas_lettre_de_l_odas_finances_2018_web.pdf

Motion adoptée lors du Congrès des Départements de France 2017 :

<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2017/06/CP-Motion-Assembl%C3%A9e-des-D%C3%A9partements-de-France.pdf>

Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales (octobre 2017) :

<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2017-10/20171011-rapport-finances-publiques-locales.pdf>

Rapport de Frédéric Bierry sur l'avenir des politiques sociales des Départements (octobre 2016) :

<http://www.departements.fr/presse-ressources/publications>

Rapport de l'ODAS sur les dépenses départementales d'action sociale (mai 2017) :

http://odas.net/IMG/pdf/lettre_de_l_odas_finances_2017.pdf

Quand dominique bussereau dit « suite aux propositions du @Gouvernement ce n'est qu'un acompte je partage son analyse et le sénat soutiendra sa démarche

[@gerard_larcher](#) : « Je crois aux #Départements il est la proximité sociale & territoriale. On les a asphyxié et ils ont aujourd'hui besoin d'oxygène »

[@gerard_larcher](#) : « Quand @Dbussereau dit (suite aux propositions du Gvt lors du #CongrèsADF) que ce n'est qu'un acompte je partage son analyse et le #Sénat soutiendra sa démarche »