

FICHE INFO

L'impact de la hausse des dépenses sociales sur les finances des Départements



DONNEES CLES

Les Départements ont assumé 38,62 milliards euros de dépenses sociales en 2019. Elles représentent 58% de leurs dépenses réelles de fonctionnement en 2020 (50% en 2013). Parmi celles-ci les allocations individuelles de solidarité (AIS) s'élèvent à 18 Md€.

- Sur 1000€ dépensés par un Département, près de 600€ le sont pour des actions de solidarité, d'action sociale et de santé, dont 360€ pour les AIS.
- Les AIS concernent plus de **3,5 millions de bénéficiaires** au total dont :
- **2,031 million d'allocataires du Revenu de Solidarité Active socle (RSA) fin décembre 2020** (source Cnaf).
- **Selon la Cnaf, on observe une croissance de 143 000 bénéficiaires par rapport à déc. 2019, soit +7,6%**. Selon les données comptables de la Cnaf, les masses financières versées au titre du RSA s'élèvent à 3,08 Md € au quatrième trimestre 2020.
- **1 325 632 d'allocataires de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA),**
- **318 111 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 2020, les dépenses des 3 AIS ont représenté 18 Md€. Le RSA mobilisait 10,26 Md€. L'APA représentait un coût de 5,7 Md€, la PCH de 2,04 Md€.
- Ces dépenses ont été compensées par l'État pour environ 8,5 Md€. Cela représente un **reste à charge annuel de près de 9,5 Md€ pour les Départements**. Chaque année pour cette compétence qu'il a décentralisée et qu'il s'était engagé à compenser financièrement, l'État crée près de 10 milliards de dette à l'égard des Départements !

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, ces dépenses ont fortement progressé 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.
- En 2020, **les Départements ont financé plus de 40% des dépenses de RSA sur leurs fonds propres** (reste à charge = 5 Md€)
- Surtout les Départements ne disposent que de peu de marges de manœuvre en termes de maîtrise de la dépense de l'allocation elle-même. Malgré les politiques volontaristes mises en place par les Départements pour l'insertion et l'accompagnement des bénéficiaires, les critères du RSA (montant, bénéficiaires...) sont fixés au niveau national.
- La prégnance du chômage et le vieillissement de la population entraînent une hausse globale peu maîtrisable des dépenses sociales obligatoires encore accentuée par la crise Covid-19 et ses conséquences économiques et sociales.

A moyen terme, la situation financière déjà incertaine des Départements est encore fragilisée par la crise du Covid-19.

- Après une longue période de fragilité budgétaire, **les Départements étaient globalement parvenus à stabiliser leur situation financière**. Cette amélioration a été 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 Droits de Mutation à Titre Onéreux).

- Néanmoins, **la survenance de la crise Covid-19 risquerait de marquer à terme le retour de l'« effet ciseau » sur les finances départementales** via l'augmentation des dépenses et la baisse des recettes. Avec les risques financiers associés à la perte d'un levier fiscal (à partir de 2021, le bloc communal percevra en lieu et place des Départements la taxe foncière sur les propriétés bâties dans le cadre de la réforme relative à la suppression de la taxe d'habitation) et les efforts pour contenir la dépense n'étant pas reconductibles à l'infini, les finances des Départements sont fragilisées. C'est pourquoi les Départements souhaitent poursuivre les discussions avec le Gouvernement au sujet de la mise en place d'une clause de sauvegarde destinée à préserver les Départements exposés aux difficultés les plus importantes.

ÉLÉMENTS DE CONTEXTE

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

- Suite à la 2^{ème} 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 plus 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 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 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 à l'augmentation de son coût global, avec une recrudescence des demandes concernant les enfants.

Des garanties souhaitées par les Départements pour le financement des AIS

- Les gouvernements successifs ont mis en place des dispositifs pour tenter d'améliorer la compensation (transfert des frais de gestion du foncier bâti en 2013, fonds d'urgence ponctuels entre 2011 et 2017, fonds de stabilisation de 115 M€ entre 2017 et 2019 pour les départements les plus fragiles). Au regard du reste à charge de 9,5 Md€, **la participation financière de l'Etat au financement des AIS apparaît insuffisante.**
- Pour cette raison, **les Départements ont mis en place un ambitieux mécanisme de solidarité financière.** Cet effort de solidarité à l'égard des collectivités départementales les plus en difficulté s'est traduit en 2019 par une réforme de la péréquation interdépartementale, aboutissant à la création d'un fonds pérenne de péréquation de 1,6 Md€, adopté en loi de finances pour 2020. C'est une réussite unique dans l'histoire de la décentralisation.
- Le Président de la République avait évoqué à l'occasion du lancement du plan pauvreté en septembre 2018 la création d'un **futur Revenu universel d'activité (RUA)**. **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.**
- Aujourd'hui, les Départements constatent une augmentation des dépenses de RSA. La paupérisation des ménages et des familles monoparentales se traduit par un recours accru aux aides sociales et au RSA. Par ailleurs, une chute des offres d'emploi rend encore plus difficiles les sorties du dispositif. Enfin, il est fort probable que la croissance actuelle du nombre de bénéficiaires du RSA s'accroisse encore davantage dans les 6 à 18 mois à venir (période d'indemnisation pour ceux qui bénéficient de l'assurance chômage). En effet, **la courbe d'évolution du nombre de bénéficiaires du RSA est généralement parallèle à celle du nombre de chômeurs.**
- C'est pourquoi l'ADF a sollicité l'aide de l'Etat par une **prise en charge automatique des dépenses de RSA au-delà d'une augmentation de +5%**, afin de ne pas obérer la capacité des Départements à poursuivre leurs efforts en investissement pour participer activement à la relance.

CONSEILLERS REFERENTS ADF

POUR ALLER PLUS LOIN ...

Rapport de la Cour des comptes sur les finances publiques locales-fascicule 1 (juin 2020) :

<https://www.ccomptes.fr/fr/publications/les-finances-publiques-locales-2020-fascicule-1>

Note de conjoncture de la CNAF - Le Revenu de Solidarité Active fin mars 2020 (juillet 2020)

<http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/rsa%20conjoncture/Rsa%20Conjoncture%20n%C2%B030%20ok.pdf>

Regard financier sur les Départements (octobre 2019) :

https://www.labanquepostale.com/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2019/Regard_financier_departements_ADF_LBP_oct_20110.pdf

Rapport de l'ODAS sur les dépenses départementales d'action sociale (juin 2019) :

<https://www.labanquepostale.com/content/dam/groupe/actus-pub/pdf/etudes/finances-locales/2019/Lettre-finances-ODAS-2019.pdf>

Motion du 89^e Congrès de l'ADF (18 octobre 2019)

<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2019/10/Motion-commune-Congres-de-Bourges-VD.pdf>

Rapport de Frédéric Bierry sur les Départements au cœur des politiques de retour à l'emploi (juin 2018) :

<http://www.departements.fr/wp-content/uploads/2019/02/F.-BIERRY-Rapport-Emploi.pdf>

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

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