



# **Financement pérenne des allocations individuelles de solidarité**

Présentation au Copil de la CNT – 12 mars 2018

**Mission  
Finances locales**

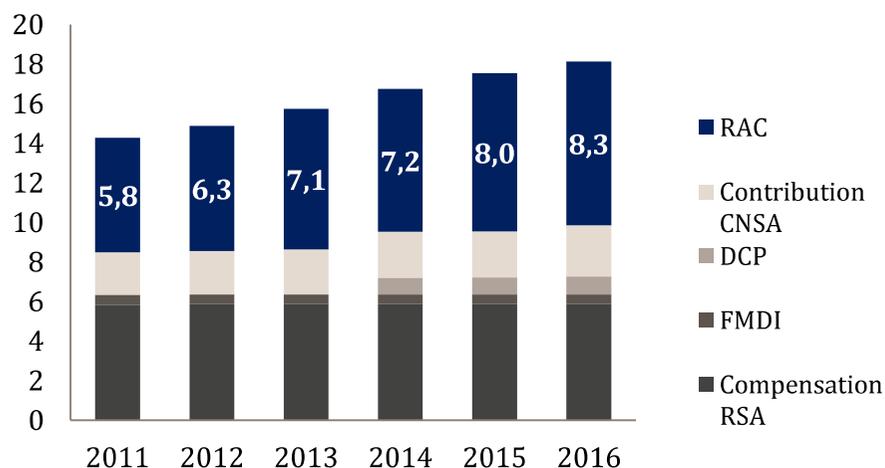
# Contexte : Le dynamisme du reste à charge des dépenses d' AIS a contribué à la dégradation des finances départementales

## Les AIS : de forts enjeux sociaux et financiers

- Le revenu de solidarité active (RSA) : 1,8 million d'allocataires / 10,3 Md€ / + 37 % de dépenses entre 2011 et 2016
- L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) : 1,3 million de bénéficiaires / 5,5 Md€ / + 8 % de dépenses entre 2011 et 2016
- La prestation de compensation du handicap (PCH) : 0,3 million de bénéficiaires / 1,7 Md€ / + 46 % de dépenses entre 2011 et 2016 (+ 26 % de dépenses ACTP et PCH cumulées)
- **Au total, 3,4 millions de bénéficiaires / 18,1 Md€ / + 27 % de dépenses entre 2011 et 2016**

Les AIS représentent 31% des dépenses de fonctionnement des départements et 56% de leurs dépenses sociales.

## L'alourdissement des restes à charge en matière d' AIS (Md€)



Source : mission.

## Un effet de ciseaux dans la dynamique des dépenses d' AIS et des recettes des départements

Les AIS ont pesé pour 75 % dans la croissance de leurs dépenses de fonctionnement entre 2011 et 2016 (60 % pour le seul RSA).

Les départements ont contraint leurs autres dépenses : les dépenses d'investissement ont diminué de 2 Mds€ entre 2012 et 2016, et les dépenses de fonctionnement se sont stabilisées (+ 0,1 % en 2016) et régresseraient en 2017.

Les recettes ont connu une faible dynamique : aide de l'Etat pour le financement des AIS dans le cadre du **Pacte de confiance et de responsabilité** mais baisse de la DGF (4 Md€ de CRFP en 2014/2017)

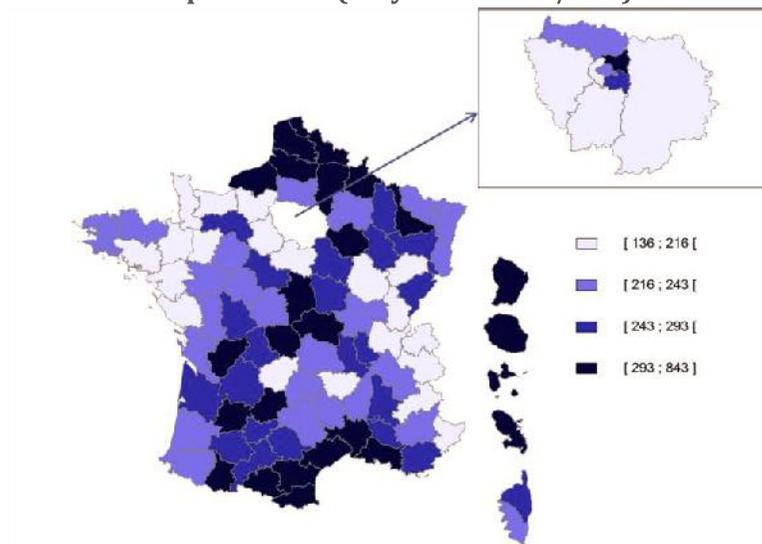
Le taux d'épargne s'est dégradé et la dette est passée de 30,4 Md€ en 2011 à 33,9 Md€ en 2016

**Malgré les efforts de gestion réalisés par les départements et le soutien accru de l'État, le dynamisme des dépenses d' AIS pèse sur leur situation financière**

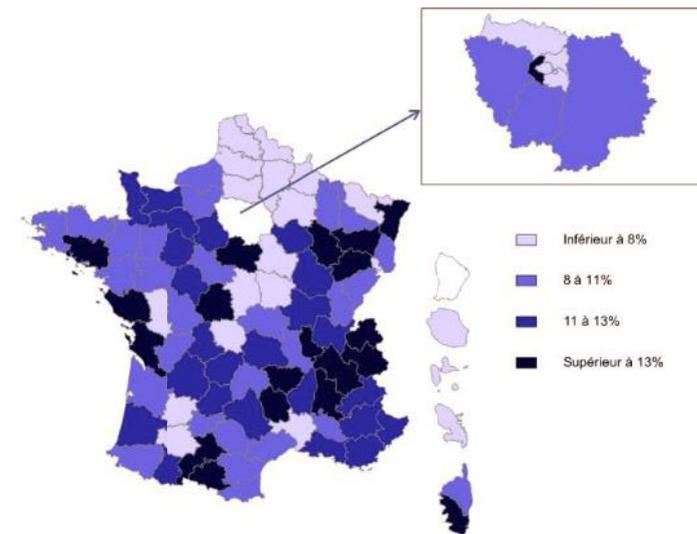
# Contexte : Le statu quo peut difficilement prévaloir face aux fortes disparités territoriales

- La dynamique des dépenses et des « restes à charge » est très contrastée entre départements, pour des raisons sociodémographiques, mais également du fait des choix de politiques sociales ou fiscales
- **Pour une moyenne de 264 €/hab, les dépenses d'AIS par habitant présentent de fortes variations** : de 136 à 843 €/hab sur l'ensemble du territoire national et du simple au triple en métropole.
- S'ajoutent pour la PCH et l'APA **des écarts de montant moyen par bénéficiaire selon les départements** (par exemple du simple au triple pour la PCH). Ces écarts témoignent, pour une part, du fait que les départements disposent de davantage de marge de manœuvre dans la mise en œuvre de l'APA et la PCH, que pour l'allocation de RSA.
- Les départements supportant les plus lourdes charges sont différents selon que l'on considère APA, RSA ou PCH
- A ces disparités de charges s'ajoutent des écarts importants de ressources et de situation financière

Dépenses AIS (moyenne 246 €/hab)



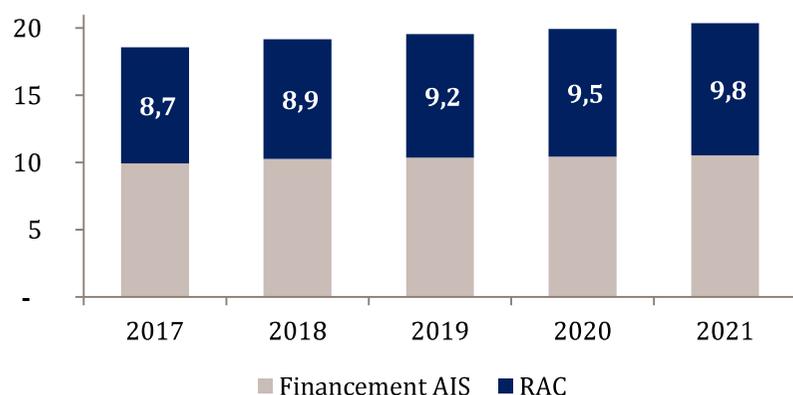
Taux d'épargne brute



# Les enjeux d'un financement pérenne des AIS

- **Le contexte global actuel présente des facteurs d'amélioration** : le nombre d'allocataires du RSA baisse même si les dépenses vont continuer d'augmenter du fait des revalorisations, les recettes fiscales sont dynamiques (+700M€ de DMT0 en 2016).
- **Toutefois le taux de couverture des dépenses d'AIS devrait continuer de s'éroder du fait du décalage entre des dispositifs de compensation globalement stables, et une croissance - même ralentie - des dépenses d'AIS** . On peut estimer à environ 300 M€ en moyenne annuelle le montant nécessaire à sa stabilisation sur la période 2018-2021.
- **Les projections de la Cour des comptes montrent une dégradation du taux d'épargne des départements à horizon de 2020 qui pourrait rendre nécessaires de nouveaux fonds d'urgence** (cinq fonds entre 2011 et 2017 pour 700 M€ au total : 150 M€ en 2011, 200 M€ en 2012, 50 M€ en 2015, 200 M€ en 2016, 100 M€ en 2017)

## Estimation de l'évolution du RAC (2017-2021 ; Md€)



## Évolution prévisionnelle de l'équilibre financier des départements dans l'hypothèse d'un maintien de la poursuite des trajectoires d'économies

Nombre de départements	2016	2020
Taux d'épargne brute > 12 %	41	28
Taux d'épargne brute entre 10 et 12 %	30	24
Taux d'épargne brute entre 8 et 10 %	12	11
Taux d'épargne brute < 8 %	13	33

*Départements hors Rhône, Paris, Guyane, Martinique et Mayotte*

*Source : Cour des comptes, rapport sur les finances locales, scénario n° 2*

*Source : mission sur la base des prévisions CNAF pour le RSA et des projections de tendance 2015/16 pour PCH et APA*

# Solutions : Les principes d'un contrat de stabilisation financière et de solidarité, avec les départements

**L'ADF propose un dispositif de compensation par l'Etat des restes à charge les plus élevés**, prenant en compte la richesse des départements, et dont le coût varie entre 600M€ et 1 Md€ selon les scénarios.

**La mission propose un contrat pluriannuel de stabilisation financière et de responsabilité, qui reposerait sur les principes suivants :**

- une approche pluriannuelle pour sortir des fonds d'urgence et donner de la lisibilité aux départements, tout en tenant compte d'un contexte en évolution (réforme fiscale en préparation notamment) ;
- une responsabilité partagée dans la soutenabilité de la dépense (départements : poursuite des efforts de maîtrise des dépenses de fonctionnement et d'activation des dépenses sociales / État : compensation d'éventuelles réformes renchérissant le coût des AIS, et prise en compte des forts aléas de conjoncture) ;
- Une aide renforcée de l'État orientée vers les départements ayant les plus fortes charges d'AIS et les moindres ressources, dans le cadre d'un nouveau dispositif pérenne ;
- un effort de péréquation horizontale pour contribuer à la correction des inégalités ;
- la participation des départements, dans le cadre des politiques nationales de solidarité, à la définition et mise en œuvre d'objectifs partagés, pour renforcer l'égalité de traitement des bénéficiaires et l'efficacité des politiques touchant aux AIS ;

**Une cible de 500-600 M€ répartie entre départements et Etat permettrait de réduire significativement les restes à charge les plus élevés. Compte tenu de son impact sur les finances publiques, il revient au gouvernement de proposer le juste équilibre permettant le bon aboutissement de l'accord préconisé par la mission dans l'esprit de confiance de la CNT.**

**L'accord pourrait être conclu à l'été 2018 et le financement de l'Etat inscrit au PLF 2019 pour une mise en œuvre sur 3 ans (2019-2021)**, avec une clause de revoyure pour intégrer les impacts de la réforme fiscale. L'année 2018 serait réputée couverte par les dispositifs existants (fonds d'urgence et concours APA 2 de 450 M€).

# La question de la recentralisation du RSA doit être préalablement tranchée

## Une hypothèse défendue par différents acteurs :

- réaffirmer la responsabilité de la solidarité nationale dans le cadre d'une stratégie globale de lutte contre la pauvreté et pour l'insertion ;
- supprimer un risque financier majeur pour les départements ;
- faciliter une réforme de grande ampleur des prestations sociales ;
- redonner aux départements des marges de manœuvre pour exercer les politiques dont ils ont la charge, et en particulier celle de l'insertion ;
- réduire la complexité du dispositif pour les bénéficiaires.

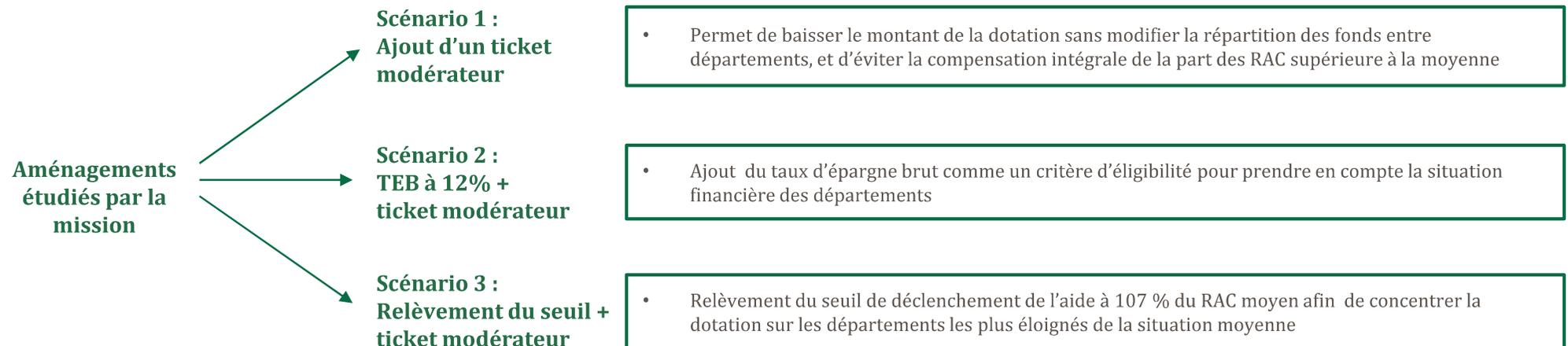
## La mission ne recommande toutefois pas la recentralisation du RSA pour l'ensemble des départements, sauf si elle devait s'inscrire dans un processus de refonte large des minima sociaux :

- les services de l'État ne sont pas en situation de reprendre, à moyens constants, de telles missions. La CNAF évalue à 280 ETP l'impact de la reprise de la seule compétence d'instruction de la prestation ;
- une remise en cause du rôle de chef de file des départements sur l'action sociale ;
- les départements, qui ont consenti d'importants efforts depuis 2004 pour exercer leur compétence en ce domaine, y sont désormais défavorables ;
- la négociation financière serait complexe, car il faudrait déterminer le montant des recettes reprises aux départements en contrepartie du transfert de la compétence à l'État.

# Description de la proposition de l'ADF et des aménagements proposés par la mission

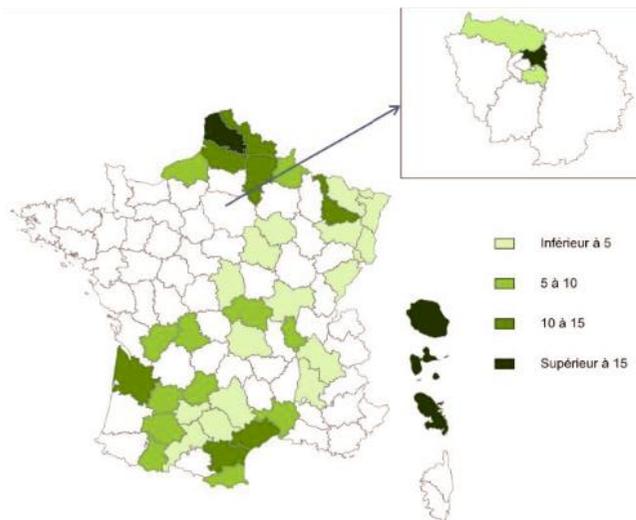
## La mission a étudié plusieurs scénarios à partir de la proposition de l'ADF qu'elle a amendée

- **La proposition ADF** consiste à compenser la part des RAC supérieurs à la moyenne nationale. Sont éligibles les départements ayant un potentiel fiscal corrigé / hab inférieur à la moyenne nationale, et un revenu / hab inférieur à 120% de la moyenne. Elle comporte deux variantes principales : soit la compensation des RAC AIS par AIS (967 M€ pour 84 départements) soit la consolidation des RAC toutes AIS confondues (534 M€ pour 43 départements) ; ainsi que d'autres options de modulation des montants (quote-part outre mer et pondération selon la richesse).
- Cette proposition présente **deux avantages majeurs** : la réduction des écarts entre départements et sa dimension péréquée. Elle a cependant l'**inconvénient** de faire reposer sur l'Etat la compensation intégrale des restes à charge supérieurs à la moyenne, sans fixation d'une enveloppe limitative.
- Compte tenu de l'intérêt de cette proposition comme base de négociation avec les départements, la **mission a privilégié l'étude d'une version amendée** de la proposition ADF, dans sa variante « toutes AIS confondues », plutôt que la refonte des dispositifs existants.



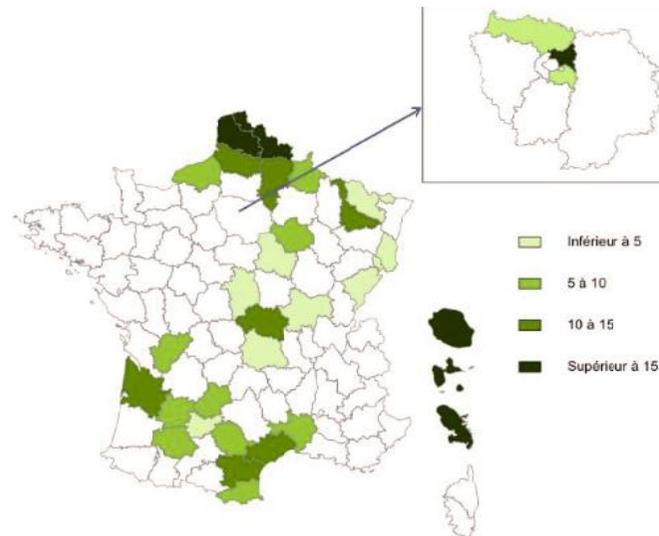
# Les départements bénéficiaires selon les trois scénarios proposés

Scénario 1 : ajout d'un ticket modérateur (TM)



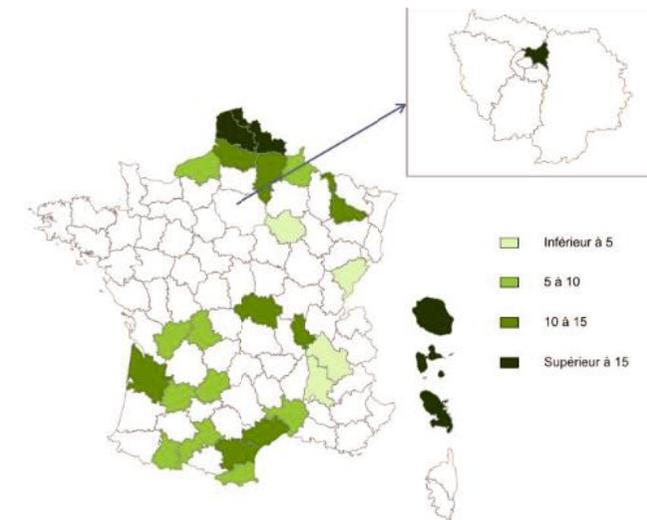
43 départements bénéficiaires

Scénario 2 : critère d'éligibilité TEB inférieur à 12% et TM



34 départements bénéficiaires

Scénario 3 : relèvement du seuil de déclenchement à 107 % du RAC moyen et TM



28 départements bénéficiaires

*Source : Mission, à partir d'un modèle de simulation des aménagements aux propositions de l'ADF, dotation 2017 sur la base des dépenses 2015.*

*Notes : Les départements colorés sont ceux qui bénéficient de la dotation. L'intensité de la teinte correspond au montant de la dotation par habitant sur la base d'une enveloppe globale de 300M€.*

BILAN

- L'ajout simple d'un ticket modérateur inclut davantage de départements concernés par le poids des AIS et de départements en difficulté
- L'élévation du seuil de déclenchement concentre davantage l'aide sur les départements bénéficiaires au prix d'une réduction de leur nombre
- La puissance de correction des déséquilibres dépend davantage du montant de la dotation que de ses modalités de répartition

# Solutions : Le renforcement de la péréquation horizontale

**Les disparités territoriales et la dynamique des recettes fiscales des départements justifient un renforcement de la péréquation horizontale.**

Cette dernière s'élève en 2017 à **1,2 Md€**. Elle repose à 90 % sur les recettes des DMTO (fonds de péréquation des DMTO et fonds de solidarité des départements - FSV), et pour moins de 100M€ sur les produits de la CVAE.

**Une augmentation de la péréquation horizontale permettrait de renforcer la correction des inégalités de RAC entre départements.**

**Deux approches sont envisageables :**

- Augmenter les fonds de péréquation existants (en priorité du FSD dont les critères sont adossés aux RAC des AIS) ;
- mettre en place un nouveau fonds de péréquation, diversifiant les recettes (CVAE) et prenant en compte dans ses critères de répartition les RAC AIS.

Dans un contexte de réforme fiscale en préparation, la mission privilégie la première approche.

# Solutions : Associer les départements à la définition et la mise en œuvre d'objectifs de politique publique en matière d' AIS

Les AIS sont au croisement des politiques nationales et départementales du handicap, de l'autonomie et de la lutte contre la pauvreté, et concernées par des réformes nationales (loi d'adaptation de la société au vieillissement, stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté, politique inclusive du handicap ...).

Des progrès partagés sont à rechercher sur différents registres :

- une meilleure **évaluation** de ces politiques ;
- davantage d'**égalité de traitement** ;
- un **accès aux droits** facilité ;
- des **efforts d'insertion et d'accompagnement** renforcés ;
- une plus grande **efficience de la dépense** dans les modes de gestion.

Dans le prolongement de dynamiques en cours, la mission propose un travail conjoint entre les départements, les services et les opérateurs de l'État compétents pour :

- **identifier un socle d'indicateurs et d'obligations rapidement objectivables**, susceptibles d'être liés à une partie des financements (fonds contractualisés ou concours) ;
- **améliorer la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques** ;
- **proposer une contractualisation volontaire** sur des objectifs partagés, avec une marge d'adaptation et d'expérimentation, sur la base de dispositifs existants (cf. fonds d'appui à l'insertion - FAPI) ou prenant le relais de ces derniers.

# Synthèse : Les messages clés

## Sur le poids des AIS et la situation financière des départements

- ❑ Les RAC AIS ont contribué à la dégradation de la situation financière des départements malgré leurs efforts de gestion et le renforcement du soutien de l'État
- ❑ La Cour des comptes anticipe d'ici 2020 une dégradation de la situation financière d'une partie des départements faisant passer un tiers d'entre eux sous le seuil de 8 % de taux d'épargne brute
- ❑ Les disparités territoriales de charges et de ressources constituent un enjeu majeur et appellent une réponse qui ne peut être apportée par la seule amélioration de la conjoncture

## Sur la recentralisation du RSA

- ❑ La mission ne préconise pas une recentralisation du RSA, sauf dans le cas d'une réforme des minima sociaux susceptible d'intervenir à court terme
- ❑ Les efforts d'activation des politiques d'insertion engagés par les départements doivent être poursuivis

## Sur les principes d'un contrat de stabilisation et de solidarité

- ❑ Il est nécessaire de donner de la visibilité aux départements pour sortir de la logique des fonds d'urgence
- ❑ Un contrat de stabilisation et de solidarité sur 3 ans (2019 – 2021) pourrait reposer sur :
  - un engagement financier renforcé de l'Etat dans le cadre d'un dispositif pérenne en faveur des départements ayant les charges d'AIS plus importantes et les moindres ressources,
  - un effort de péréquation horizontale,
  - des objectifs partagés Etat/départements dans le champ des AIS.

## Sur la forme et calibrage du fonds

- ❑ Une cible de 500 à 600 M€, dans le cadre d'un partage entre l'Etat et les départements, serait de nature à maintenir le taux global de couverture au niveau de 2016 et à corriger une part des inégalités territoriales
- ❑ Le dispositif ADF amendé pourrait constituer une base pour un accord

# Annexe : Dispositifs de compensation et de péréquation mobilisés pour financer les AIS

