

Accusé de réception – Ministère de l'intérieur

077-227700010-20201217-lmc100000021555-DE

Acte Certifié exécutoire

Envoi Préfecture : 21/12/2020

Réception Préfet : 21/12/2020

Publication RAAD : 21/12/2020

Rapport sur le financement des allocations individuelles de solidarité (APA) à l'occasion de l'examen du budget primitif pour 2021

Ce rapport a pour objet de faire le point sur la situation du financement pour le Département de Seine-et-Marne des trois allocations individuelles de solidarité que sont :

- l'allocation personnalisée d'autonomie (APA),
- le revenu de solidarité active (RSA),
- et la prestation de compensation du handicap (PCH).

I – Récapitulatif de la charge des trois A.I.S. de 2002 à 2020

Depuis les lois de décentralisation de 2002 et 2004, la solidarité collective, à travers la mise en œuvre et la gestion des allocations individuelles de solidarité qui en découlent, repose essentiellement sur les collectivités locales et en particulier sur les Départements. L'Etat a cependant conservé sa compétence générale de détermination des normes c'est à dire la définition des conditions d'accès à ces aides et de leurs mécanismes de calcul.

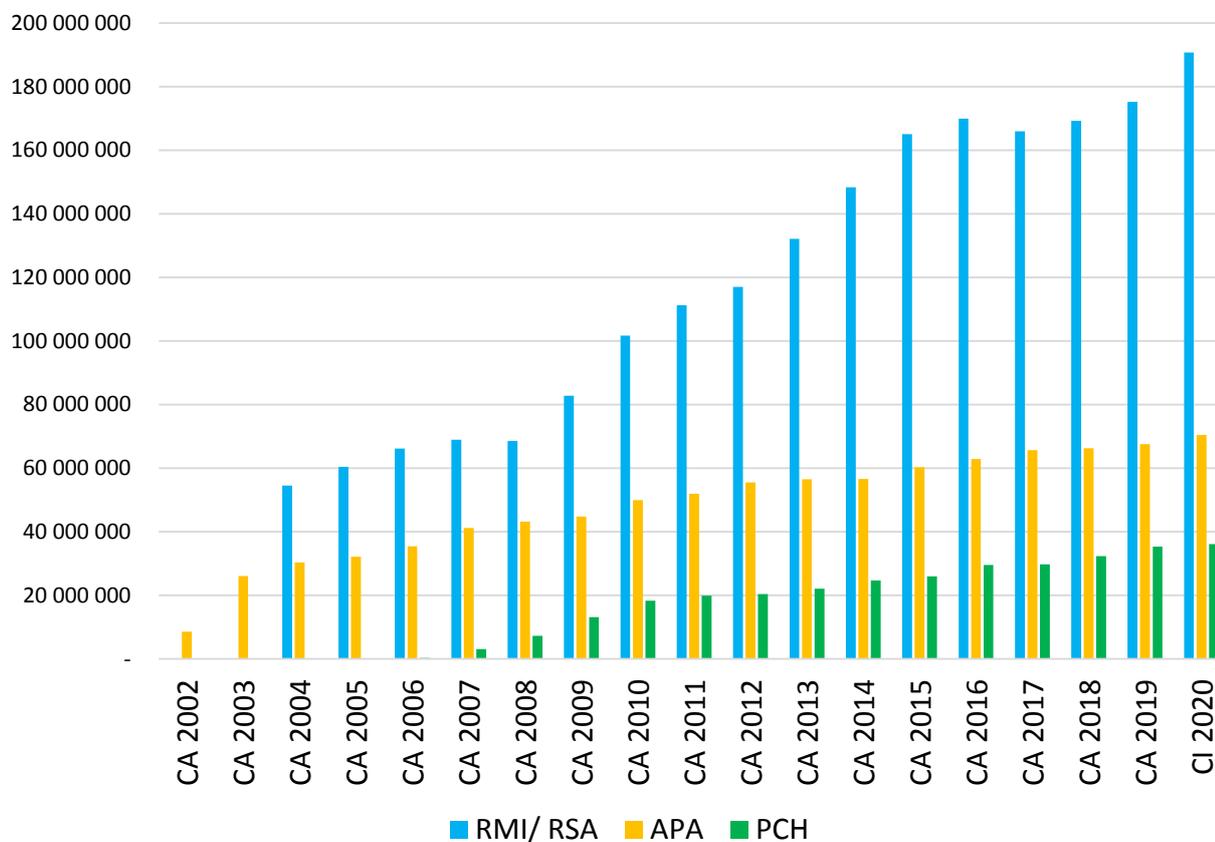
Depuis le transfert et la mise en œuvre par notre Département de ces AIS, leur volume n'a cessé de croître, passant de 101,9 M€ en 2006 (première année de mise en œuvre combinée des 3 AIS) à 278,2 M€ au dernier compte administratif, celui de 2019. Sur ces 14 années, la charge annuelle de ces trois AIS a été multipliée par 2,7

Pour 2020, sur la base des crédits inscrits en dépenses, la charge des trois AIS devrait atteindre près de 297,3 M€, cette hausse étant essentiellement provoquée par celle du RSA (+15,5 M€) complétée par celles des dépenses APA et PCH (respectivement +2,9 M€ et +0,8 M€).

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution de la charge de chacune des AIS depuis leur mise en place et la prévision en crédits inscrits pour 2020 :

Dépenses AIS (en M€)	RMI/ RSA	APA	PCH	Total
CA 2002	0,0	8,6	0,0	8,6
CA 2003	0,0	26,0	0,0	26,0
CA 2004	54,5	30,4	0,0	84,9
CA 2005	60,4	32,1	0,0	92,5
CA 2006	66,2	35,4	0,3	101,9
CA 2007	68,9	41,2	3,1	113,3
CA 2008	68,6	43,2	7,2	119,0
CA 2009	82,8	44,8	13,1	140,7
CA 2010	101,8	49,9	18,3	170,0
CA 2011	111,3	51,9	19,9	183,1
CA 2012	117,0	55,5	20,4	192,9
CA 2013	132,1	56,5	22,1	210,7
CA 2014	148,4	56,6	24,7	229,6
CA 2015	165,1	60,3	26,0	251,4
CA 2016	170,0	62,9	29,5	262,4
CA 2017	166,0	65,7	29,7	261,4
CA 2018	169,3	66,3	32,3	267,9
CA 2019	175,3	67,6	35,3	278,2
CI 2020	190,8	70,5	36,1	297,3
cumul 2002/ 2020	2048,4	925,5	318,1	3292,0

Evolution des dépenses AIS depuis 2002



On constate une augmentation du nombre de foyers bénéficiaires du RSA en Seine-et-Marne sur toute la période 2012-2020. Toutefois la situation inédite actuelle liée à la crise sanitaire et à ses conséquences économiques et sociales amène à isoler l'année 2020 :

- **Sur la période (2012-2019)**, la dépense d'allocation RSA a progressé de + 45 % (évolution de la dépense sur 12 mois glissants). Cette progression est expliquée par la conjugaison de deux effets, + 18% pour l'effet « barème de l'allocation » avec le plan de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (+ 10 % sur cinq ans en plus de l'inflation) et + 28 % pour l'effet « volume des BRsa ». Cette période se décompose comme suit :
 -
 - o **Décembre 2011 à décembre 2015** : augmentation plus forte des bénéficiaires du RSA en Seine-et-Marne (+35%) que celle observée à l'échelle nationale (+ 23 %). Cette augmentation est conforme à la situation du marché de l'emploi en Seine-et-Marne (+ 30 % de demandeurs d'emplois) ;
 - o **Décembre 2015 à septembre 2017** : impact de la politique du juste droit. La politique du juste droit a permis d'amplifier sur la Seine-et-Marne (- 9 %) l'expression de la tendance baissière nationale (-6%) dans un contexte relativement stable (+ 2 %) du nombre de demandeurs d'emplois en Seine-et-Marne.
 - o **Septembre 2017 à septembre 2018** : relative stabilisation en Seine-et-Marne des bénéficiaires du RSA (+ 2 %) en lien avec la situation de l'emploi (+ 2%) et la tendance observée à l'échelle nationale (+ 1 %).
 - o **Septembre 2018 à décembre 2019** : reprise à la hausse du nombre de foyers allocataires du RSA (+ 3%), alors qu'une tendance inverse est constatée pour les demandeurs d'emplois (- 4 %). Cette dé-corrélation peut être expliquée par l'impact des mesures réglementaires et législatives ayant élargi le champ d'intervention de l'allocation RSA.
- **2020, année atypique actant d'une rupture avec la période précédente.** Une forte hausse des dépenses d'allocations constatée par rapport à 2019 (+ 8,8 %) sous l'effet des mesures décidées par l'État, afin de sécuriser la situation financière des plus vulnérables lors de la période de confinement engendrée par la Covid-19, mais également de nombreux nouveaux droits RSA à son issue, la situation économique s'étant fortement dégradée. Par ailleurs, la diminution des indus sous l'effet de la fin des campagnes RAC annuelles n'a pas été compensée par les autres campagnes participant aussi à générer des rappels de droits RSA.

Le nombre de demandeurs de d'emploi (catégorie A) progresse de + 9,5 % sur un an en France métropolitaine alors qu'elle s'affiche à + 14% en Ile de France et à + 15 % pour la Seine-et-Marne parmi les départements franciliens fortement touchés.

L'effet barème apparait influencer marginalement avec la revalorisation de + 0,9 % en avril 2020.

La chute des offres d'emploi rendant plus difficiles les sorties du dispositif, la croissance du nombre de bénéficiaires du RSA pourrait encore s'accroître (fin de la période d'indemnisation de 6 à 18 mois pour ceux qui bénéficient de l'assurance chômage).

Par ailleurs le risque d'indus de versement RSA apparaissant élevé au regard de l'évolution des derniers appels de fonds de la CAF 2020, une provision complémentaire pour les indus RSA d'1 M€ a été votée par l'Assemblée départementale en DM2.

II – Les prévisions 2021

Au BP 2021, les crédits destinés aux 3 AIS (**300,4 M€**) augmentent globalement de 7,2 % par rapport au BP 2020 et de 1 % par rapport au CA prévisionnel 2020.

La charge de l'**allocation RSA (191 M€)** augmente fortement de BP à BP (+ 9 %) mais est stable par rapport au CA prévisionnel 2020. En effet, l'impact de la crise sanitaire sur les dépenses d'allocation a nécessité de fortes revalorisations lors des décisions modificatives 2020 (+ 6 M€ en DM1 et + 9,5 M€ en DM2).

Toujours de BP à BP, on constate une nette augmentation de l'APA (+ 2,7%) qui intègre à la fois une augmentation du nombre de bénéficiaires et une revalorisation annuelle de l'allocation évaluée à 1 %.

La PCH progresse, quant à elle de + 7,7 %, en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de la revalorisation annuelle du tarif de l'aide humaine + 1 %.

Je vous rappelle ces montants :

Dépenses AIS au BP (en M€)	RMI/ RSA	APA	PCH	Total
BP 2020	175,3	70,3	34,6	280,2
CA 2020 prévisionnel	190,8	70,5	36,1	297,3
BP 2021 Projet	191,0	72,2	37,2	300,4
évolution de BP à BP en M€	15,7	1,9	2,6	20,2
évolution de BP à BP en %	9,0%	2,7%	7,7%	7,2%
évolution de CA à BP 2021 en %	0,1%	2,4%	3,2%	1,0%

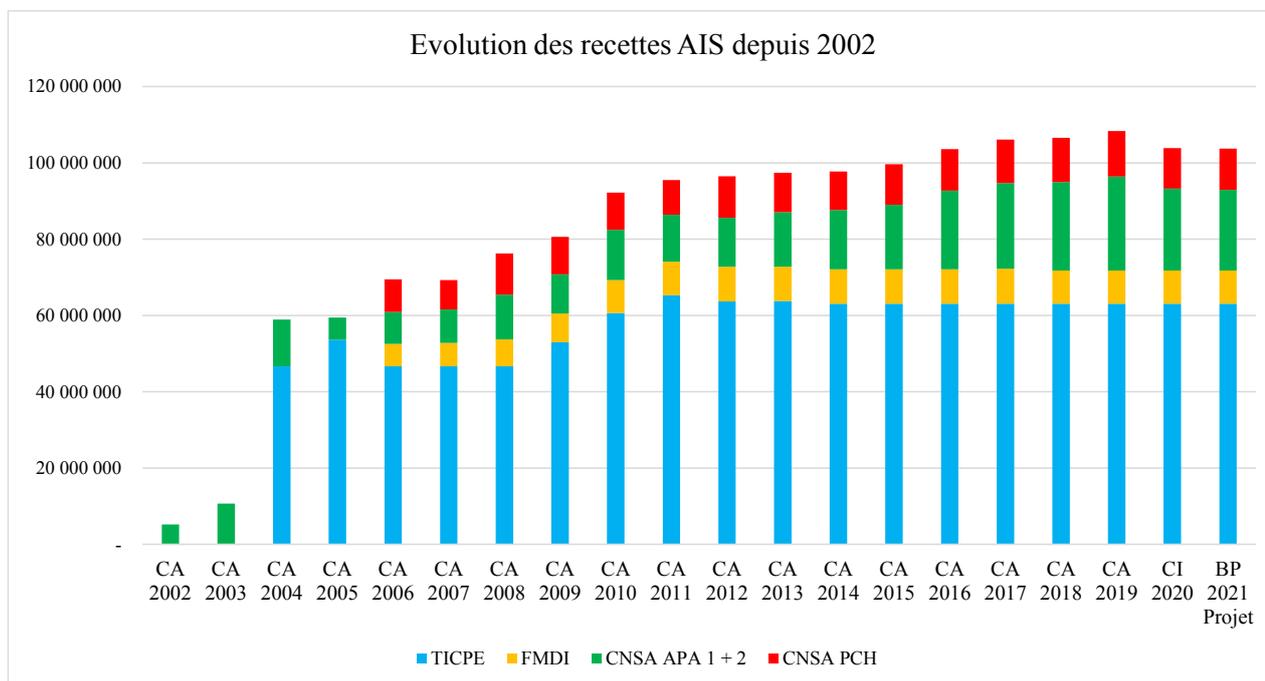
Au sein des dépenses de la mission « solidarité », ouvertes pour 651 millions d'euros au BP 2021, le poids des trois AIS est de 46 %, contre 45 % au BP 2020.

III – Les compensations accordées depuis 2002

Pour permettre de financer ces dépenses, l'Etat a transféré aux Départements des ressources.

La synthèse de ces montants est la suivante :

Recettes AIS (en M€)	TICPE	FMDI	CNSA APA 1 + 2	CNSA PCH	total
CA 2002			5,2		5,2
CA 2003			10,7		10,7
CA 2004	46,7	0,0	12,2	0,0	58,9
CA 2005	53,6	0,0	5,8	0,0	59,4
CA 2006	46,7	5,8	8,4	8,6	69,5
CA 2007	46,7	6,2	8,8	7,7	69,3
CA 2008	46,7	7,0	11,7	10,8	76,2
CA 2009	53,0	7,5	10,3	9,8	80,6
CA 2010	60,6	8,6	13,2	9,8	92,2
CA 2011	65,3	8,8	12,3	9,1	95,5
CA 2012	63,7	9,1	12,9	10,9	96,5
CA 2013	63,8	9,0	14,3	10,4	97,4
CA 2014	63,1	9,0	15,5	10,1	97,8
CA 2015	63,1	9,0	16,9	10,7	99,7
CA 2016	63,1	9,0	20,6	10,9	103,6
CA 2017	63,1	9,1	22,5	11,4	106,1
CA 2018	63,1	8,7	23,2	11,6	106,6
CA 2019	63,1	8,7	24,6	11,9	108,4
CI 2020	63,1	8,7	21,5	10,6	103,9
BP 2021 Projet	63,1	8,7	21,2	10,8	103,7
cumul 2002/ 2020	988,5	124,1	270,6	154,1	1537,3



S'agissant du RMI confié aux Départements en 2003 puis du RSA en 2009, l'Etat a compensé ces dépenses avec le transfert d'une fraction de la Taxe Intérieure sur les Produits Pétroliers renommée Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Energétiques (TICPE). La compensation a été établie sur le coût historique à la date du transfert avec un montant garanti qui n'a pas évolué jusqu'en 2008. A partir de 2009, la compensation a augmenté puisqu'elle intègre le transfert aux Départements de la charge de l'API (allocation de parent isolé) dans le RSA. Ce transfert est compensé à partir de 2009 par une fraction

supplémentaire de TIPP. La compensation de l'ex-API a fait l'objet de clauses de revoyure dont la première a été mise en œuvre dans la loi de finances pour 2011 qui a opéré un rattrapage de compensation et a rebasé la compensation pour l'avenir. Ces réajustements successifs opérés par les lois de finances expliquent les évolutions de produit de TICPE. Pour 2014, le produit de TICPE relatif à la compensation de la part ex API ne comprend plus d'ajustements perçus au titre des années précédentes suite à la détermination du droit à compensation définitif en loi de finances pour 2013.

Il faut aussi noter que l'Etat a reconduit d'année en année depuis 2006 une recette destinée aux actions d'insertion, le Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion (FMDI) dont il est tenu compte dans le calcul du taux de couverture des transferts. Par la loi de finances 2017 cette recette a été pérennisée.

S'agissant de l'APA, elle n'a pas été à proprement parler accompagnée d'un droit à compensation mais d'un financement apporté pour 1/3 par la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) et pour les 2/3 par les Départements. La dotation CNSA devrait couvrir à fin 2020, 30,5 % de la dépense (contre 61 % en 2002). La mise en œuvre, en 2016, de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement explique le versement de 4,2 M€ en 2020 (stable par rapport au CA 2019) pour permettre de financer le volet 2 de l'APA. Au BP 2021, 3,8 M€ sont également prévus à ce titre.

Enfin, s'agissant de la PCH, créée en 2005, accompagnée de la création des Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) dont la charge nette pour le Département n'est pas comptabilisée ici, elle a donné lieu à la mise en place d'un concours financier versé par la CNSA aux Départements qui ne devrait couvrir que 29,4 % de la dépense 2020 (contre 33,8 M€ en 2019) .

Le taux de couverture des dépenses par les recettes a stagné autour de 40% entre 2015 et 2019. En volume pour 2020, la croissance du reste à charge supporté par le Département se poursuit avec une estimation à 193,5 M€ (contre 169,8 M€ en CA 2019), soit un taux de couverture de 34,9 %. Cette tendance se confirme au BP 2021, avec un reste à charge de 196,6 M€ et un taux de couverture de 34,5 %.

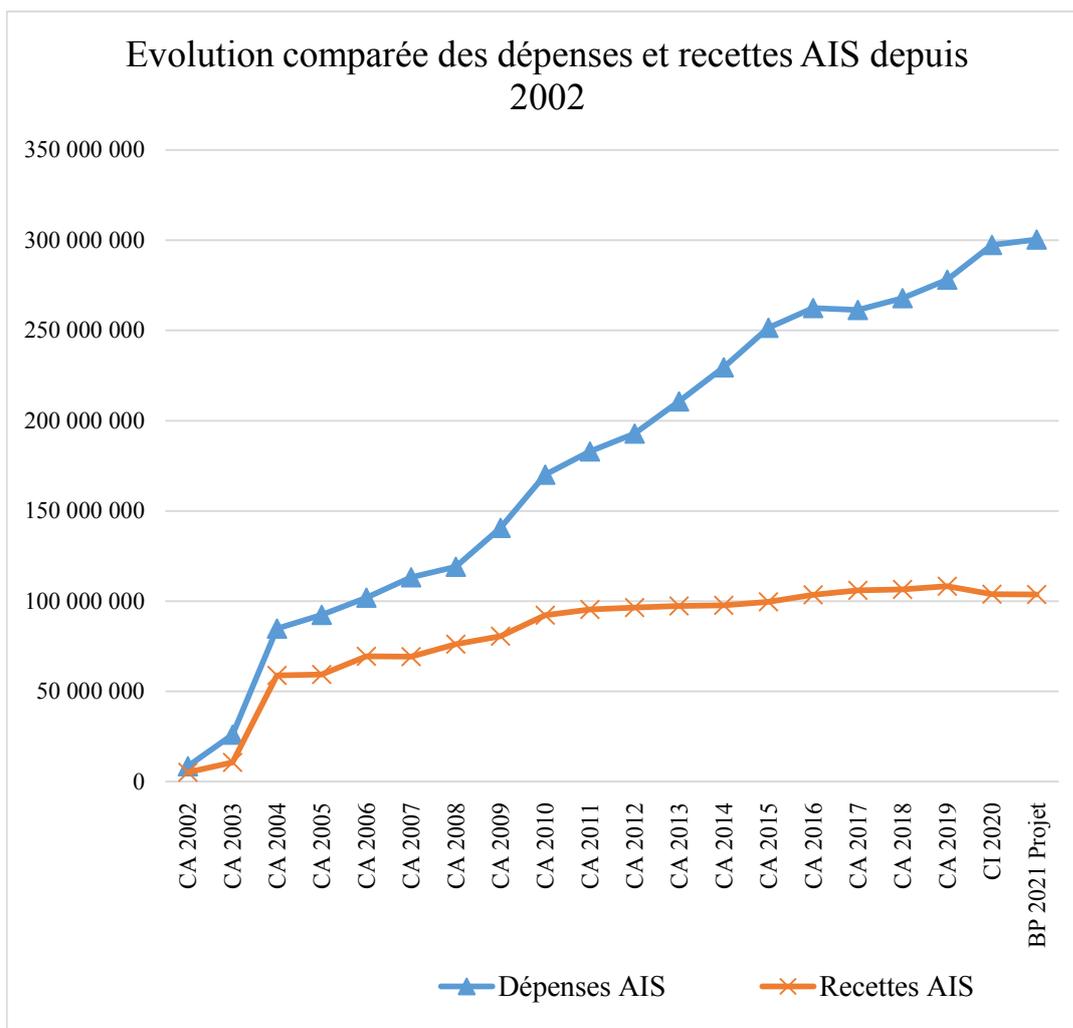
Recettes AIS au BP (en M€)	TICPE	FMDI	CNSA APA	CNSA PCH	Recettes de compensation	Taux de couverture
BP 2020	63,1	8,7	21,5	10,6	103,9	37,1%
CA 2020 prévisionnel	63,1	8,7	21,5	10,6	103,9	34,9%
BP 2021 Projet	63,1	8,7	21,2	10,8	103,7	34,5%
évolution de BP à BP en M€	0,0	0,0	-0,3	0,2	-0,1	
évolution de BP à BP en %	0%	0%	-2%	2%	0%	

IV – Le reste à charge

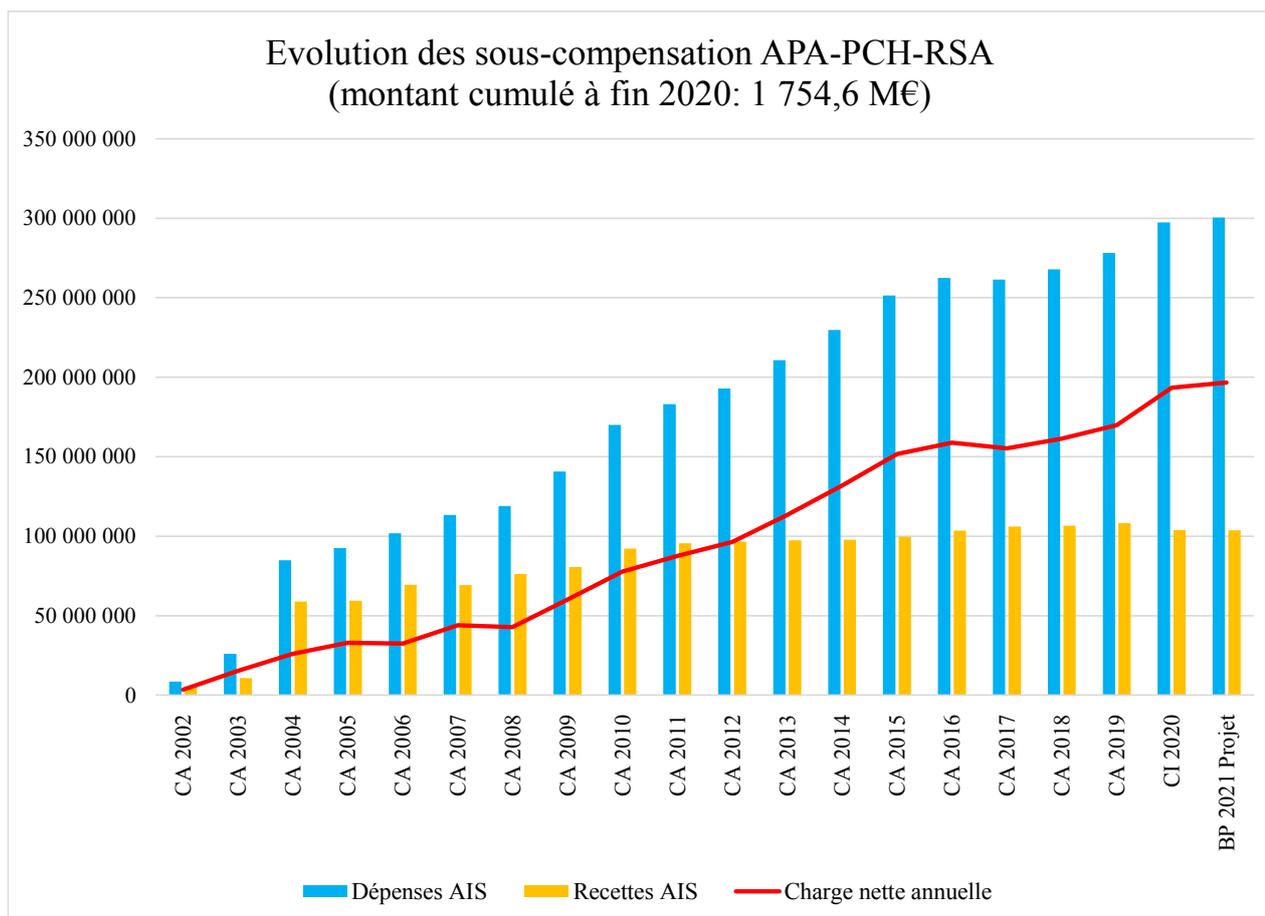
La confrontation des courbes d'évolution des dépenses et des recettes met en lumière l'écart qui ne cesse de se creuser. Le reste à charge a considérablement évolué à la hausse entre 2009 et 2016. Sur cette seule année 2016 le reste à charge a atteint le montant de 158,8 M€ niveau jamais atteint puis après un léger tassement en 2017, la hausse du reste à charge a repris.

Sans surprise, le montant estimé pour 2020 marque un nouveau palier jamais atteint de 193,5 M€ (soit +14% par rapport au CA 2019). Cette hausse se confirme également au BP 2021 (196,6 M€).

(en M€)	Dépenses AIS	Recettes AIS	Charge nette annuelle	Charge nette cumulée
CA 2002	8,6	5,2	3,4	
CA 2003	26,0	10,7	15,4	18,8
CA 2004	84,9	58,9	26,0	44,8
CA 2005	92,5	59,4	33,1	77,8
CA 2006	101,9	69,5	32,4	110,2
CA 2007	113,3	69,3	44,0	154,3
CA 2008	119,0	76,2	42,8	197,1
CA 2009	140,7	80,6	60,1	257,2
CA 2010	170,0	92,2	77,8	335,0
CA 2011	183,1	95,5	87,6	422,5
CA 2012	192,9	96,5	96,4	519,0
CA 2013	210,7	97,4	113,3	632,3
CA 2014	229,6	97,8	131,9	764,1
CA 2015	251,4	99,7	151,8	915,9
CA 2016	262,4	103,6	158,8	1074,7
CA 2017	261,4	106,1	155,3	1230,0
CA 2018	267,9	106,6	161,3	1391,3
CA 2019	278,2	108,4	169,8	1561,2
CI 2020	297,3	103,9	193,5	1754,6
BP 2021 Projet	300,4	103,7	196,6	1951,3



En cumulé pour le Département de Seine-et-Marne, le reste à charge est évalué à 1 754,6 M€ à fin 2020, impactant lourdement les équilibres financiers de notre Département à l'instar de ce que subissent tous les Départements.



Au final, la charge nette est estimée au BP 2021 à 196,6 M€. Elle est en augmentation de + 12 % soit + 20,3 M€ par rapport au BP 2020. Notons que le taux de couverture devrait se dégrader en 2021 à 34,5 %.

V – Les recettes complémentaires de compensation

En vue d'améliorer le financement des allocations de solidarité nationale et de compenser les charges résultant de la revalorisation du RSA, le pacte de confiance et de responsabilité du 16 juillet 2013 repris par la loi de finances pour 2014 du 29 décembre 2013 a alloué aux Départements deux nouvelles recettes à compter de 2014. Outre l'attribution de deux nouvelles recettes, la LFI pour 2014 a introduit des mécanismes de péréquation au sein des nouveaux dispositifs.

En premier lieu, la loi de finances pour 2014 a transféré, à compter de 2014, le produit des frais de gestion de la TFPB aux Départements. La répartition de ce produit prend en compte d'une part, le reste à charge total du Département au titre des trois AIS dans le reste à charge total national et d'autre part, un indice synthétique composé du revenu par habitant, de la proportion des bénéficiaires de l'APA dans la population, de la proportion des bénéficiaires du RSA dans la population et de la proportion des bénéficiaires de la PCH dans la population.

En second lieu, la LFI pour 2014 a autorisé les Départements à relever en 2014 et 2015 le taux plafond des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) de 3,80 % à 4,50 %. Le Département a décidé d'adopter le taux de 4,5 % (délibération du 13 janvier 2014) pour les actes passés et les conventions conclues entre le 1er mars 2014 et le 29 février 2016. La loi de finances pour 2015 a pérennisé le relèvement du taux

plafond à 4,50%. En 2019, la recette supplémentaire a été évaluée à 39,72 M€ pour un produit de DMTO de près de 280 M€.

Parallèlement au relèvement du taux plafond des droits de mutation, la loi de finances pour 2014 a créé pour 2014 un fonds de solidarité en faveur des Départements. Ce fonds est alimenté par un prélèvement de solidarité égal à 0,35 % du montant de l'assiette du régime de droit commun de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les Départements l'année précédant celle de la répartition. Ce prélèvement ajouté au prélèvement existant en faveur du fonds national de péréquation des DMTO ne peut pas excéder le plafond de 12 % du montant des DMTO de l'année précédente. L'éligibilité des Départements à un reversement du fonds de solidarité dépend du niveau de revenu par habitant, du potentiel fiscal corrigé par habitant et du niveau de DMTO par habitant.

Sous couvert de « clarifier l'intention initiale du législateur » lors du « Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion » adopté le 21 janvier 2013, la loi de Finances pour 2020 a codifié en tant que mécanismes de compensations allouées au seul financement des revalorisations exceptionnelles de RSA, les recettes allouées au Départements en 2014 dans le cadre du Pacte de confiance (le dispositif de compensation péréquée (DCP) et les ressources supplémentaires induites par le relèvement du taux plafond de DMTO de 3,8 % à 4,5 % par les Conseils départementaux) et de solidarité et le fonds de solidarité sur les DMTO. Cette modification s'effectue dans le contexte de la recentralisation du RSA de la Guyane, de Mayotte (2019) et de la Réunion (2020) et dans l'éventualité d'une recentralisation générale du RSA.

Ces nouvelles recettes ont été allouées en 2014 pour améliorer le financement des dépenses des trois AIS et non du seul RSA. Le FSD ne peut être considéré comme une compensation de l'Etat mais comme une mesure de péréquation horizontale opérée sur les ressources propres des Départements.

Entre 2014 et 2020 ces nouvelles recettes ont représenté un montant cumulé de 243,9 M€ et se sont réparties comme suit :

Recettes Complémentaires (en M€)	Produit Hausse 0,7% du taux DMTO	Revers. Produit de gestion TFPB	Prélèvement Solidarité DMTO	Reversement Solidarité DMTO	Total
CA 2014	19,6	9,3	-12,5	1,1	17,5
CA 2015	30,1	10,0	-12,7	0,6	28,0
CA 2016	31,0	10,6	-6,8	0,5	35,3
CA 2017	36,5	11,4	-8,1	1,0	40,9
CA 2018	33,7	12,0	-9,3	1,2	37,6
CA 2019	39,7	12,1	-13,6	1,3	39,6
CI 2020	32,6	12,4	0,0	0,0	45,1
cumul 2014/2020	223,3	77,9	-63,0	5,7	243,9

Au stade du BP 2021 le financement complémentaire des AIS se présente de la manière suivante :

Recettes AIS au BP (en M€)	Produit Hausse 0,7% du taux DMTO	Revers. Produit de gestion TFPB	Prélèvement Solidarité / DMTO	Reversement Solidarité DMTO	Total
BP 2020	32,6	12,4	0,0	0,0	45,0
CA 2020 prévisionnel	32,6	12,4	0,0	0,0	45,0
BP 2021 Projet	32,6	12,7	0,0	0,0	45,4
évolution de BP à BP en M€	0,0	0,3	0,0	0,0	0,3
évolution de BP à BP en %	0%	3%			1%

En prenant en compte ces recettes complémentaires, le reste à charge au titre du BP 2021 s'établit à 151,3 M€ et à 1 662 M€ sur l'ensemble de la période 2002-2021.