

Dépendance

APA, la nouvelle bombe sociale

Par Marie Huret, publié le 18/02/2010 à 00:00 - mis à jour le 01/03/2010 à 17:24

L'allocation personnalisée d'autonomie menace les comptes des départements et empoisonne leurs relations avec l'Etat. Sans résoudre vraiment le problème de la dépendance, l'un des gros dossiers de 2010.

Il connaît l'efficacité des métaphores. Arnaud Montebourg les assène à sa manière, celle d'un bretteur qui cherche le combat : "Le gouvernement a décidé de tirer l'ultime balle dans la nuque financière des départements !" Le coupable à ses yeux, l'Etat, doit payer. Président du conseil général de Saône-et-Loire, l'avocat se prépare à réclamer 52 millions d'euros devant le Conseil d'Etat ou le Conseil constitutionnel : "L'Etat me les doit", s'insurge Montebourg.

L'élu socialiste accuse le pouvoir central d'avoir confié aux départements des dépenses sociales - l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), le revenu de solidarité active (RSA) et la prestation de compensation du handicap (PCH) - sans lui transférer les moyens financiers équivalents. Ainsi, Arnaud Montebourg demande 15 millions d'euros au titre du transfert de l'APA, dont bénéficient les personnes âgées dépendantes. Il veut faire fructifier sa victoire : le 30 décembre 2009, le Conseil d'Etat lui a donné gain de cause dans un litige l'opposant au gouvernement sur le financement de la protection de l'enfance. Le gouvernement est désormais contraint de financer un fonds prévu par la loi et qu'il avait "oublié" de créer.

Depuis, le rebelle fait des émules. Six départements - trois de gauche et trois de droite - ont rejoint sa nouvelle fronde. Tandis que Montebourg la politise et la médiatise, l'Association des départements de France (ADF) la centralise. Son président, Claudy Lebreton (PS), fustige l'opération de délestage de l'APA, organisée aux dépens des conseils généraux et au profit des finances de l'Etat, estime-t-il : "Si rien n'est fait, les départements sont morts !"

Derrière ces trois lettres - APA - se cache donc la nouvelle bombe politique, sociale et économique qui menace le gouvernement au moment où figure à l'agenda social de 2010 le financement de la dépendance - un sujet abordé le 15 février, lors du sommet social à l'Elysée. Cette réforme cruciale pourrait être élaborée à la fin de l'année. Aujourd'hui, 1,1 million de personnes âgées touchent l'APA, d'ici à 2040, les experts prévoient une augmentation de 1 à 2 % par an. Avec le vieillissement de la population, son coût (4,8 milliards d'euros par an actuellement) devrait exploser.

Même les élus de l'UMP s'agitent. Le président du conseil général de la Meuse, Christian Namy, menace à son tour de poursuivre l'Etat en justice. "Des promesses ont été faites lors du débat sur la décentralisation, en 2003, Jean-Pierre Raffarin s'était engagé à financer le transfert de l'APA, explique-t-il. Aujourd'hui, l'Etat en compense moins de la moitié. Il ne s'agit pas d'un débat droite-gauche, mais d'une question de justice."

Or la compensation accordée par l'Etat aux départements diminue : elle est passée de 50 % en 2002 à environ 33 % aujourd'hui. En réalité, l'Etat verse toujours la même somme, mais, compte tenu du dynamisme de la dépense, sa participation en valeur relative s'effrite. "L'Etat souffre d'une schizophrénie mal soignée, relève Alain Lambert, président du conseil général de l'Orne. Il conserve le pouvoir de prescription sur des prestations dont le paiement est assuré par les collectivités locales. Il y a une déconnexion entre celui qui prescrit et celui qui paie. Si l'Etat veut garder la main afin d'assurer l'égalité de la prestation sur tout le territoire, il doit financer les dépenses à l'euro près."

Une situation de quasi-faillite

Dans les années 2000, lorsque le gouvernement leur avait confié la gestion de l'APA, les départements n'avaient guère protesté. Pas mécontents d'étendre leurs prérogatives, ils y avaient vu une sorte d'assurance-vie contre un risque de disparition. Le boom de l'immobilier alimentait alors leurs finances grâce aux droits de mutation perçus sur les transactions. Du coup, certains conseils généraux se sont montrés trop généreux dans leur mode d'attribution de l'APA : en 2005, la chambre régionale des comptes du Languedoc-Roussillon a épinglé le département de l'Aude, qui versait une prestation plus importante que celle prévue par la loi et imaginait "faire prendre en charge ces dépenses facultatives par la péréquation nationale".

Avec la crise, les recettes fiscales reposant sur les transactions immobilières ont fondu, révélant une situation de quasi-faillite pour certains départements. Pour prendre acte de ces réelles difficultés financières, le Premier ministre, François Fillon, a confié une mission à Pierre Jamet (lire ci-contre). Ce dernier devra notamment distinguer les départements en difficulté structurelle, du fait du vieillissement, de ceux qui se montrent dispendieux.

De son côté, l'ADF cherche la riposte. Elle a soumis plusieurs solutions à Maignon sous forme de mémorandum et chargé un juriste réputé, Dominique Rousseau, de trouver la brèche juridique lui permettant de poursuivre l'Etat. Sa marge de manoeuvre est étroite : la loi créant l'APA, votée en juin 2001 sous le gouvernement de Lionel Jospin, ne fixe aucune contrainte écrite en matière de compensation par l'Etat. Comme le relève le socialiste François Hollande, président du conseil général de Corrèze : "Jean-Pierre Raffarin avait pris l'engagement moral de compenser la moitié des dépenses et il l'a fait, dit-il. Tel n'est plus le cas aujourd'hui. D'un point de vue juridique, le recours d'Arnaud Montebourg n'est donc pas fondé car il ne s'appuie pas sur un texte qui ne serait pas respecté." Le secrétariat d'Etat chargé des Aînés, qui suit de près le dossier, affirme ne pas redouter une vague de condamnations en justice : "Il s'agit d'une opération de communication, mais il est vrai que certaines detresses sont réelles", précise-t-on au cabinet de Nora Berra. Le bras de fer avec l'Etat ne fait que commencer.

Au chevet des départements

Les départements croulent sous le poids des dépenses sociales - leur poste budgétaire le plus important - à tel point que François Fillon, Premier ministre, a confié une mission sur le sujet à Pierre Jamet, directeur général des services du conseil général du Rhône. "Tous les départements sont concernés du fait d'un effet de ciseau entre les dépenses sociales qui augmentent et les recettes qui diminuent", explique Pierre Jamet. D'ici au 15 avril, il doit proposer des remèdes pour l'ensemble des départements, en mettant toutefois l'accent sur ceux qui souffrent le plus du fait de la composition de leur population (âge, revenus...). Deux prestations concentrent ses efforts : l'APA et le RSA. Pour la première, il devra étudier les manières d'améliorer sa gestion (contrôle des coûts, mutualisation des bonnes pratiques, etc.). Mais il estime que le financement de la dépendance devra trouver des solutions dans le cadre de la réforme prévue pour 2010. Selon lui, le RSA pose des problèmes plus aigus. Né de la transformation du RMI, son coût explose pour deux raisons : la nouvelle allocation s'adresse à un nombre potentiel d'ayants droit supérieur à celui du RMI et la crise accroît les demandes.

Corinne Lhaik