



Inspection générale
des affaires sociales
RM 2011- 085P

Modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement

RAPPORT

Établi par

Michel LAROQUE Hayet ZEGGAR Yann-Gaël AMGHAR

Membres de l'inspection générale des affaires sociales

Loïc GEFFROY
Conseiller général des établissements de santé

- Mai 2011 -

Synthèse

Le cadre de la mission

- [1] Par lettre du 3 mars 2011, la Ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, dans le cadre des réflexions sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes, a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) l'examen des modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) prévue par l'article L. 231-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), en raison de l'importance de cette aide pour le financement de la partie hébergement de l'accueil en établissement.
- [2] L'objectif de cette mission est de faire un état des lieux des pratiques départementales concernant la gestion de cette allocation et de mieux cerner l'ampleur et les motifs du non recours à cette allocation pour les usagers dont les ressources ne suffisent pas à acquitter les charges liées à l'hébergement en établissement.
- [3] La mission, tout en rencontrant les principaux responsables nationaux concernés par cette allocation, s'est rendue dans cinq départements (Cantal, Creuse, Hauts-de-Seine, Seine-Maritime et Vaucluse) où elle a rencontré les services du conseil général, du payeur départemental, ainsi que des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD). Elle a, parallèlement, conjointement avec le Haut conseil de la famille (HCF), diffusé un questionnaire national sur l'ASH adressé à l'ensemble des conseils généraux de métropole dont elle a réalisé l'exploitation, conjointement avec le HCF.

Le diagnostic

- [4] L'ensemble des investigations de la mission, au niveau national et dans les cinq départements visités, lui permettent d'identifier, au-delà des spécificités locales, quelques éléments forts de diagnostic sur le fonctionnement de l'aide sociale à l'hébergement et sur son impact sur la solvabilisation de l'hébergement des personnes âgées dépendantes.
- [5] La relative stabilité en volume du nombre d'allocataires de l'ASH malgré une augmentation importante de la population âgée hébergée suggère un recul progressif de la couverture des besoins sociaux auxquels elle est censée répondre, et ce malgré une augmentation importante des tarifs d'hébergement.
- [6] La complexité des règles nationales ou locales de l'ASH, en particulier du fait de l'obligation alimentaire et de la récupération sur succession, se combine à une diversité des pratiques départementales portant notamment sur le champ et les barèmes de l'obligation alimentaire, dont la publicité est aujourd'hui limitée ; cette insécurité juridique renforce le caractère dissuasif de ces deux composantes de cette aide sociale.
- [7] La longueur de l'instruction de l'ASH, essentiellement liée à la recherche des informations sur les obligés alimentaires et au circuit des dossiers de demandes entre établissements, centres communaux d'action sociale et conseils généraux constitue un dernier élément de dissuasion, en particulier pour les établissements d'hébergement.
- [8] Le coût de gestion de l'ASH, difficile à mesurer précisément faute de pouvoir intégrer celui des établissements, des centres communaux d'action sociale, des conseils généraux, des services payeurs, est vraisemblablement élevé au regard des sommes concernées et du nombre de bénéficiaires.

Les recommandations

- [9] Ces éléments de constats conduisent la mission à formuler les principales recommandations suivantes.
- **Approfondir les réflexions menées par ailleurs sur la maîtrise et la cohérence des tarifs d'hébergement**
- [10] Leur mode de construction en fait davantage le solde des composantes relatives aux soins et à la dépendance des budgets des établissements, qu'à la définition d'un véritable prix de l'hébergement. L'ASH étant une aide différentielle, toute piste de réforme mérite d'être accompagnée d'une action déterminée sur les tarifs pratiqués, dont le caractère de variable d'ajustement du budget des établissements (notamment publics) renchérit automatiquement les dépenses d'ASH. Cette action sur les tarifs d'hébergement pourrait également être assortie d'un meilleur suivi par les conseils généraux des pratiques d'admission des établissements d'une part, et du taux d'occupation des places habilitées par des bénéficiaires de l'aide sociale d'autre part.
- **Sur la mise en œuvre de l'obligation alimentaire dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement¹, la mission envisage deux options :**
- **son maintien avec des aménagements substantiels,**
 - **la suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire, comme pour toutes les autres prestations d'aide sociale.**
- [11] Le maintien de l'obligation alimentaire pourrait être assorti de mesures d'équité (réduction du champ aux enfants et détermination d'un barème légal, national, public), d'efficacité (simplification de l'instruction par suppression du passage par les centres communaux d'action sociale) et de cohérence (donner la pleine compétence aux conseils généraux de déterminer son montant global et par obligé; unifier le contentieux au sein des CDAS)
- [12] La suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire est le scénario privilégié par la mission. L'obligation alimentaire ne semble plus comprise par les demandeurs et leurs familles. Restant en vigueur pour la seule ASH parmi les prestations d'aide sociale, sa mise en œuvre suscite des conflits et des contentieux dont l'impact sur des personnes vulnérables est, selon les interlocuteurs de la mission, désastreux. Au-delà de son effet dissuasif, elle renforce la situation de dépendance des personnes âgées vis-à-vis de leur entourage familial et on ne peut exclure, ni dénombrer, les maintiens à domicile, décidés par les obligés, nuisibles à la personne âgée.
- [13] Un certain nombre de dysfonctionnements de l'ASH disparaîtraient (diversité des barèmes, délais et complexité d'instruction, contentieux, coût du recouvrement) avec l'obligation alimentaire.
- [14] Ce scénario aurait des conséquences financières par la disparition d'une recette d'abord, par l'augmentation du nombre de demandeurs surtout.
- [15] Parce que l'obligation alimentaire, combinée avec la récupération sur succession, est aujourd'hui un frein aveugle au recours à l'aide sociale, qui agit selon les configurations familiales sans que l'on puisse en mesurer l'impact, ni le ciblage sur tel ou tel type de population, l'impact de sa suppression sur le nombre de demandeurs est difficile à mesurer.

¹ Il ne s'agit évidemment pas de remettre en cause l'obligation alimentaire prévue par le Code civil à l'égard des ascendants.

➤ **La mission propose de maintenir la récupération sur succession mais de la moderniser .**

- [16] À l'instar de ce qui est pratiqué pour d'autres prestations sociales qui en font l'objet (ASPAs, aide sociale à domicile), la mission recommande d'introduire un plancher de récupération, par exemple de 3 000 € soit un montant largement inférieur aux autres en vigueur (39 000 € pour l'ASPAs et 46 000 € pour les autres aides sociales). Cela permettrait d'éviter aux conseils généraux d'engager des démarches lourdes pour de faibles montants escomptés.
- [17] La mission recommande également d'adapter les modalités de récupération de l'ASH pour la rendre plus effective, notamment sur les libéralités et l'assurance-vie.
- [18] Enfin, sur ces opérations particulièrement complexes, la mission recommande que les conseils généraux puissent au minimum engager des échanges d'informations avec les services fiscaux et les autres organismes engageant de telles opérations. On pourrait au-delà envisager que les conseils généraux puissent déléguer la gestion même de ces procédures à des organisations qui les pratiquent davantage, comme les caisses de retraite.

Sommaire

SYNTHESE	3
SOMMAIRE	7
INTRODUCTION.....	9
1. LE CHAMP DE L' AIDE SOCIALE A L' HEBERGEMENT	10
1.1. <i>L'ASH contribue à réduire le reste à charge et à solvabiliser le recours à l'hébergement</i> 10	
1.1.1. Les principes de l'ASH	10
1.1.2. L'ASH vise à solvabiliser le coût d'hébergement, qui constitue un élément majeur du reste à charge	11
1.1.3. Le champ de l'ASH	13
1.1.4. La contribution de l'ASH à la réduction du reste à charge.....	16
1.2. <i>Le montant de la prise en charge de l'hébergement par le département</i>	18
1.2.1. Les dépenses éligibles à la prise en charge.....	18
1.2.2. La participation des ressources du bénéficiaire	19
1.2.3. La déduction des dépenses « obligatoires ».....	20
1.2.4. Le traitement du conjoint.....	22
1.2.5. Du fait de la porosité entre prestation et participation des ressources, la notion de dépenses brutes d'ASH a peu de sens.....	23
1.3. <i>L'obligation alimentaire</i>	24
1.3.1. Le régime de l'obligation alimentaire est source d'une insécurité juridique structurelle des décisions d'ASH.....	24
1.3.2. Il crée un avantage pour les obligés alimentaires « rétifs ».....	25
1.3.3. Des pratiques très différenciées.....	28
1.4. <i>Les recours en récupération sur patrimoine</i>	34
1.4.1. La réglementation relative aux recours en récupération.....	35
1.4.2. Eléments de réflexion sur l'impact des récupérations sur patrimoine quant au champ de l'ASH	35
2. LA GESTION DE L'ASH	38
2.1. <i>Une instruction longue, complexe et dissuasive</i>	38
2.1.1. Au-delà des spécificités locales, les constantes.....	38
2.1.2. La mise en œuvre de l'obligation alimentaire et le passage par les CCAS sont les principales sources de longueur de l'instruction de l'ASH.....	39
2.1.3. Une instruction dissuasive et coûteuse	43
2.2. <i>Le versement de l'ASH</i>	45
2.2.1. Des circuits financiers complexes entre les établissements, les conseils généraux et les paieries	45
2.2.2. Des délais de versement qui peuvent être dissuasifs	47
2.3. <i>La sortie de l'aide sociale à l'hébergement</i>	48
3. DIAGNOSTIC ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	49
3.1. <i>Les modalités actuelles de l'ASH ne paraissent plus adaptées</i>	49
3.1.1. Plusieurs évolutions socio-démographiques remettent en cause sa pertinence	49
3.1.2. Des modalités de gestion lourdes	51

3.1.3. La maîtrise des dépenses d'ASH est davantage organisée par le non-recours que par la maîtrise des tarifs	51
3.2. <i>L'avenir de l'obligation alimentaire</i>	52
3.2.1. Hypothèse du maintien de l'obligation alimentaire.....	52
3.2.2. Hypothèse de la suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire	53
3.3. <i>Moderniser le recours en récupération sur patrimoine de l'ASH</i>	54
CONCLUSION	57
LISTE DES PRINCIPALES RECOMMANDATIONS	59
LETTRE DE MISSION	63
ANNEXE 1 : QUESTIONNAIRE ADRESSE AUX DEPARTEMENTS ET SYNTHÈSE DES RESULTATS	65
ANNEXE N°2 : LES PROCEDURES D'INSTRUCTION DE L'ASH DANS LES CINQ DEPARTEMENTS VISITES PAR LA MISSION	77
ANNEXE N° 3 : CHIFFRAGES DU COUT DE LA SUPPRESSION DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE ET/OU DE LA RECUPERATION SUR SUCCESSION.....	83
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	87
SIGLES UTILISES	91

Introduction

- [19] Par lettre du 3 mars 2011, la Ministre des Solidarités et de la cohésion sociale, dans le cadre des réflexions sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes, a demandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) de procéder à l'examen des modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) prévue par l'article L. 231-4 du code de l'action sociale et des familles (CASF), en raison de l'importance de cette aide pour le financement de la partie hébergement de l'accueil en établissement.
- [20] L'objectif de cette mission, qui a été confiée à Mme Hayet ZEGGAR et M. Yann-Gaël AMGHAR, M. Michel LAROQUE, et M. Loïc GEFFROY, membres de l'IGAS, est de faire un état des lieux des pratiques départementales concernant la gestion de cette allocation et de mieux cerner l'ampleur et les motifs du non recours à cette allocation pour les usagers dont les ressources ne suffisent pas à acquitter les charges liées à l'hébergement en établissement.
- [21] La mission, tout en rencontrant les principaux responsables nationaux concernés par cette allocation, s'est rendue dans cinq départements (Cantal, Creuse, Hauts-de-Seine, Seine-Maritime et Vaucluse)² où elle a rencontré les services du conseil général, du payeur départemental, ainsi que des centres communaux d'action sociale (CCAS) et des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD). La mission a examiné des dossiers d'ASH dans les départements où elle s'est rendue.
- [22] Elle a, parallèlement, conjointement avec le Haut conseil de la famille (HCF), diffusé un questionnaire national sur l'ASH adressé à l'ensemble des conseils généraux de métropole, et dont elle a réalisé l'exploitation avec le HCF³.
- [23] Le présent rapport s'efforce de répondre aux demandes de la lettre de mission en décrivant dans une première partie le champ de l'ASH et sa gestion dans une deuxième partie. Il dégage de ces analyses un ensemble de propositions s'adressant soit, sur des aspects pratiques, aux conseils généraux, soit aux pouvoirs publics centraux, en lien avec les réflexions sur la réforme de la prise en charge des personnes âgées dépendantes.

² Ces départements ont été choisis en croisant plusieurs critères : départements urbains et ruraux, part de la population âgée bénéficiaire du minimum vieillesse (niveau élevé dans la Creuse, le Cantal, le Vaucluse, bas dans les Hauts-de-Seine et en Seine-Maritime), ratio entre la population des bénéficiaires de l'ASH et celle des bénéficiaires du minimum vieillesse âgés de plus de 75 ans (élevé dans les Hauts-de-Seine, bas dans la Creuse), taux de récupération (élevé dans le Vaucluse et le Cantal, bas dans les Hauts-de-Seine).

³ Voir annexe n°1.

1. LE CHAMP DE L'AIDE SOCIALE A L'HEBERGEMENT

1.1. *L'ASH contribue à réduire le reste à charge et à solvabiliser le recours à l'hébergement*

1.1.1. Les principes de l'ASH

- [24] L'aide sociale à l'hébergement est une prestation d'aide sociale financée et gérée par les conseils généraux visant à solvabiliser le coût du tarif d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes prises en charge en établissement.
- [25] L'ASH est une prestation qui a conservé, plus que d'autres, les caractéristiques de l'aide sociale, notamment la subsidiarité et la possibilité de récupération, qui se cumulent.
- [26] Du fait du caractère de prestation en nature à caractère subsidiaire de l'ASH, le montant de la participation mensuelle du conseil général du vivant du résident est la résultante de trois éléments :
- les dépenses prises en charge ;
 - la participation des ressources du bénéficiaire ;
 - la contribution des obligés alimentaires.
- [27] Le montant de la participation financière du conseil général, du vivant du résident, est donc égal à :
- dépenses prises en charge – participation du bénéficiaire – contribution des obligés alimentaires
- [28] L'admission ou le refus de l'ASH et son montant découlent de cette addition d'éléments.
- [29] Dans la pratique, les conseils généraux font le plus souvent l'avance des dépenses prises en charge et récupèrent ensuite les ressources des bénéficiaires et la contribution des obligés alimentaires.
- [30] La récupération, principalement sur la succession du bénéficiaire de l'ASH (parfois sur les donations), intervient dans un second temps pour réduire la dépense nette du conseil général. Elle n'intervient toutefois pas dans le calcul de l'éligibilité à l'ASH et dans le montant de la prise en charge.
- [31] Par sa construction et son caractère obligatoire, l'ASH vise à garantir à toute personne âgée, quel que soit son niveau de revenu, l'accès à une prise en charge en établissement, et donc à éviter des situations de maintien à domicile contraintes par des raisons financières et non pertinentes en termes de prise en charge.

1.1.2. L'ASH vise à solvabiliser le coût d'hébergement, qui constitue un élément majeur du reste à charge

- [32] L'aide à la prise en charge des frais d'hébergement peut être accordée dans le cadre des maisons de retraite publiques ou privées habilitées à l'aide sociale, des unités ou centre de soins de longue durée, des foyers-logements et des familles d'accueil agréées par le conseil général. Hors familles d'accueil, selon l'enquête FINESS 2010, l'offre d'hébergement représente une capacité d'accueil de 710 700 places en 2010, dont 531 000 en maisons de retraite, 32 000 en unités de soins de longue durée (USLD), 143 000 en logements-foyers et 4 700 places dans d'autres types d'établissements.
- [33] Les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) pratiquent une tarification ternaire :
- la partie soins : arrêtée par le directeur général de l'ARS, elle est financée par l'assurance maladie sous la forme d'une dotation globale ou de forfait ;
 - la partie dépendance : arrêtée par le Président du conseil général, elle est couverte en partie par l'APA ;
 - la partie hébergement : les tarifs sont fixés par le Président du conseil général pour les places habilitées à l'aide sociale. Elle est financée par les résidents et le cas échéant par l'ASH.
- [34] La fraction du tarif dépendance restant à la charge du résident, après prise en compte de la prestation, est égale au tarif dépendance afférent aux GIR 5 et 6 de la structure, indépendamment du GIR du résident. C'est le cas pour la grande majorité des résidents dont l'APA n'est pas modulée en fonction des ressources.
- [35] De ce fait, le coût de l'hébergement constitue la majeure partie de l'effort financier des résidents.
- [36] Le mode de fixation du tarif d'hébergement dépend de l'habilitation ou non à l'aide sociale de l'établissement, et de son caractère partiel ou total :
- dans les établissements habilités totalement, le conseil général fixe le tarif d'hébergement appliqué aux résidents bénéficiaires de l'ASH, qui est alors unique pour l'établissement ;
 - pour les établissements relevant d'une habilitation partielle, le tarif appliqué aux bénéficiaires de l'aide sociale est généralement différent du tarif normal.

Tableau 1 : Les tarifs journaliers moyens en EHPAD en 2007

	Dépendance GIR 1-2	Dépendance GIR 3-4	Dépendance GIR 5-6	Hébergement - places habilitées à l'aide sociale	Hébergement - places non habilitées à l'aide sociale
1-public	17,56	11,12	4,76	44,12	44,58
2-privé non lucratif	16,91	10,70	4,58	48,78	50,82
3-privé lucratif	15,36	9,73	4,13	52,00	67,18
Ensemble	16,86	10,67	4,56	46,27	55,05

Source : Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) – enquête EHPA 2007.

- [37] La dispersion des tarifs moyens journaliers d'hébergement selon les catégories d'établissement met en évidence le système dual de tarification généré par la cohabitation, y compris au sein d'un même établissement, d'un tarif fixé et d'un tarif libre.
- [38] Le tarif hébergement constitue la majeure partie de l'effort financier des résidents, même si les coûts restant à la charge des résidents ne se limitent pas au seul « tarif hébergement » mais incluent d'autres éléments comme le tarif dépendance des GIR 5-6, les soins non pris en charge par l'établissement, et une série de dépenses personnelles diverses (frais de mutuelle, coiffure, coûts d'utilisation de la télévision ou du téléphone, etc.), ainsi que l'a montré le rapport de l'IGAS de 2009 sur le reste à charge des résidents⁴.
- [39] La capacité de l'offre de places habilitées à l'aide sociale est une condition théorique d'accès des résidents à l'aide sociale. Il n'existe pas de connaissance globale du nombre de places habilitées à l'aide sociale, cette donnée n'étant connue qu'en nombre d'établissements.

⁴ Christine BRANCHU, Jérôme GUEDJ, Didier LACAZE, Stéphane PAUL, Joëlle VOISIN, *État des lieux relatif à la composition des coûts mis à la charge des résidents des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)*, Inspection générale des affaires sociales, 2009.

Tableau 2 : Estimation du nombre d'établissements habilités à recevoir des bénéficiaires de l'aide sociale

	Degré d'habilitation			
	Totale	Partielle, pour 50% ou plus	Partielle pour moins de 50%	Total
EHPAD publics	3270	40	60	3400
EHPAD privés non-lucratifs	1430	60	170	1660
EHPAD privés lucratifs	80	30	210	320
Maisons de retraite non EHPAD	330	10	40	380
Logements-foyers non EHPAD	790	20	110	920
USLD	210	10	0	220
Autres non EHPAD	40	0	10	50
Ensemble	6150	170	630	6950

Source : DREES – Enquête EHPA 2007.

- [40] À ce stade, du fait du faible recours à l'ASH, le nombre de places habilitées à l'aide sociale ne constitue pas un frein à l'aide sociale.

1.1.3. Le champ de l'ASH

- 1.1.3.1. Une stabilité des effectifs d'allocataires de l'ASH qui cache un recul relatif de la couverture des personnes âgées hébergées

- [41] Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement est relativement stable (114 000 en 2002, 115 000 en 2009) alors que celui des bénéficiaires de l'APA a presque doublé sur la même période. De ce fait, la proportion des bénéficiaires de l'APA en établissement également bénéficiaires de l'ASH est en constante diminution : elle représentait plus du tiers des allocataires de l'APA en établissement en 2002, le quart en 2009.

Tableau 3 : Le nombre de bénéficiaires de l'APA en établissement et les bénéficiaires de l'ASH (en milliers)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
APA en établissement	304	351	370	384	401	416	434	433
ASH	113,9	113,4	113,7	114,4	113,4	115,5	115,3	115
ASH / APA	0,374	0,323	0,307	0,298	0,283	0,278	0,266	0,266

Source : DREES – estimation ODAS pour l'ASH et l'APA 2009.

- [42] L'enquête EHPA 2007 sur le pourcentage de personnes bénéficiant de l'aide sociale départementale selon l'année d'entrée dans la maison de retraite confirme cette tendance à un moindre recours à ce type d'aide : un quart des personnes entrées en maison de retraite en 2000 en bénéficiait contre un dixième en 2007.

[43] Il n'existe pas de donnée nationale sur les flux de bénéficiaires de l'ASH. Cette donnée peut toutefois être appréhendée à partir de l'enquête réalisée par la mission et le HCF, bien que l'information soit lacunaire⁵. Elles ne peuvent être donc rapportées qu'aux effectifs de bénéficiaires que sur les départements qui les ont renseignés :

- le nombre de nouveaux bénéficiaires (9539) doit être rapporté à 41345 bénéficiaires, soit 23,1% de nouveaux bénéficiaires ;
- le nombre de sorties (5714 après redressement) doit être rapporté à 31 627, soit 18,1% de sorties.

[44] On peut donc considérer qu'environ un cinquième de la population des bénéficiaires est renouvelé chaque année, soit environ 23 000 bénéficiaires nouveaux chaque année.

1.1.3.2. Les dépenses

[45] Après une croissance relativement soutenue jusqu'en 2007, la dépense d'ASH semble ralentir depuis.

Tableau 4 : Dépenses nettes d'ASH en M€

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Dépenses	700	840	910	940	1040	1120	1170	1180

Source : ODAS.

[46] Si les dépenses nettes constituent l'agrégat le plus pertinent (cf. infra), l'économie de l'ASH doit également tenir compte des montants récupérés, au titre des ressources des résidents, des obligés alimentaires et des successions. La somme de ces éléments constitue la dépense brute.

Tableau 5 : Dépenses nettes et brutes d'ASH en 2009, en M€

Dépenses ASH (comptes 65222) (1)	Récupérations (comptes 7513) (2)	Dépenses nettes (3=1-2)	Taux de récupération (2/1)	Bénéficiaires au 31/12/2009 (4)	Dépenses brutes /bénéficiaire (1)/(4)	Dépenses nettes /bénéficiaire (3/4)
2 121	1041	1080	49%	118 907	17 840	9 085

Source : DREES, enquête annuelle auprès des conseils généraux.

[47] Ces données n'indiquent toutefois pas la répartition des récupérations entre ressources des résidents, obligés alimentaires et récupérations sur patrimoine.

[48] L'enquête réalisée par la mission et le HCF, complétée de données sur les départements visités, permet toutefois d'approcher cette répartition. Sur les départements ayant ventilé les récupérations (47 en 2009, 50 en 2010), elles se répartissent ainsi.

⁵ Les données sur les flux (nouveaux bénéficiaires et nombre de sorties) ne sont pas renseignées par certains départements – ou présentent quelques aberrations (nombre de décès très nettement supérieurs au nombre de sorties : dans ce cas, on a considéré que le département avait compté les décès indépendamment de sorties, et le nombre de sorties est redressé en ajoutant les décès).

Tableau 6 : Répartition des montants récupérés

	2009, montants en M€	2009, %	2010, montants en M€	2010, %
Ressources des résidents	413	75,4%	444,9	73,9%
Obligation alimentaire	45,8	8,4%	53,2	8,9%
Patrimoine	88,9	16,2%	104,1	17,3%
Total	547,7		602,2	

Source : Mission, à partir de l'enquête HCF-IGAS 2011.

- [49] L'essentiel de la différence entre dépense brute et dépense nette est constitué de la participation des ressources des résidents ; la récupération sur patrimoine et, plus encore, l'obligation alimentaire, ne réduisent la dépense brute que dans des proportions modiques. En extrapolant les données 2010, qui portent sur 52 à 58 % de la dépense nette et des montants récupérés, au niveau national, on obtiendrait la ventilation suivante du 1,041 milliard d'euros de récupérations constaté en 2009.

Tableau 7 : Estimation de la répartition nationale des ressources récupérées par extrapolation des données de l'enquête

	Montant en millions d'euros
Ressources des résidents	777
Obligés alimentaires	90
Patrimoine	174
Total	1041

Source : Mission à partir de l'enquête HCF-IGAS 2011.

- [50] On peut également rapporter les montants récupérés aux dépenses nettes sur le champ des seuls départements ayant ventilé les montants récupérés.

Tableau 8 : Rapport entre montants récupérés et dépenses nettes sur les départements ayant ventilé les montants récupérés

	2009, montant en M€	2009, ratio en %	2010, montants en M€	2010, %
Dépenses nettes	540,1		631,6	
Ressources des résidents	413	76,5 %	444,9	70,4%
Obligation alimentaire	45,8	8,5 %	53,2	8,4%
Patrimoine	88,9	16,5 %	104,1	16,5%

Source : Mission à partir de l'enquête HCF-IGAS 2011.

1.1.4. La contribution de l'ASH à la réduction du reste à charge

1.1.4.1. Une approche par sommation de montant moyen d'aide peu approprié à éclairer la problématique du reste à charge

[51] Les aides publiques qui permettent aux résidents de financer une partie du coût de leur séjour se composent principalement :

- de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) financée par les conseils généraux et la CNSA ;
- des aides au logement : aide personnalisée au logement (APL) ou allocation de logement à caractère social (ALS), financées par la CNAF ;
- de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) ;
- de la réduction d'impôt au titre des frais de séjour.

[52] Ces aides publiques cumulées s'élèvent en moyenne à 471 € par mois pour les résidents (cf. tableau 9), dont près de la moitié provient de l'APA. Toutefois, ce montant moyen par résident est purement théorique, car ces aides ne bénéficient pas à l'ensemble des résidents, et ne se cumulent pas toutes pour un même résident, car elles dépendent notamment du revenu.

[53] Il est plus pertinent de rapporter le montant des différentes aides à leur population de bénéficiaires. On constate ainsi que l'ASH constitue une solvabilisation concentrée sur un faible nombre de bénéficiaires (17 % des résidents en maison de retraite) mais importante en montant par bénéficiaire (812 € par mois). Le montant indiqué ici est toutefois surestimé, car la DREES, dans le cadre de son modèle Autonomix, considère une ASH « nette » des participations des ressources du résident, mais intégrant la contribution des obligés alimentaires et les récupérations sur successions. Même si on écarte le montant des récupérations sur successions, qui n'intervient pour réduire la charge financière du conseil général qu'à la fin de la vie du résident, le montant des dépenses effectivement déboursées par le conseil général du vivant du résident doit être minoré du montant des obligations alimentaires – et le montant effectivement à la charge des familles doit être majoré d'autant.

Tableau 9 : Aides dont bénéficient les 449 000 résidents en maison de retraite en 2007

Aide	Coût annuel (M€)	Effectif des bénéficiaires	Part des résidents bénéficiaires en %	Montant mensuel moyen par bénéficiaire (€)	Montant mensuel moyen par résident (€)
APA	1 245	374 000	83	277	230
Aides au logement	283	198 000	44	119	52
<i>Dont APL</i>	176	98 000	21	150	32
<i>Dont ALS</i>	106	100 000	22	88	20
ASH « nette »	850	87 000	19	812	157
Réduction d'impôt	166	162 000	36	85	31
Total	2 544	450 000			471

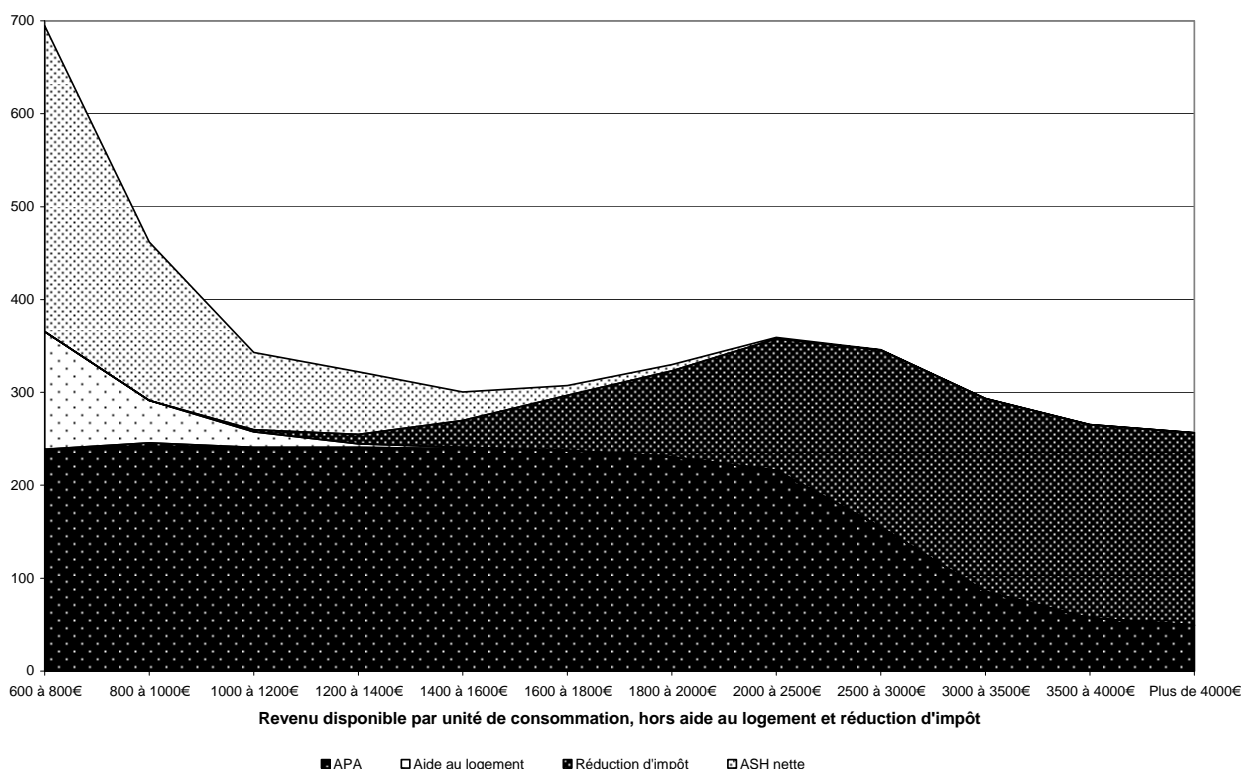
Source : DREES – Modèle Autonomix. Champ : France métropolitaine, résidents en maison de retraite.

[54] Du fait des grandes différences de ciblage des aides publiques, il est nécessaire d'approcher la distribution des aides par référence aux bénéficiaires et à leurs classes de revenus.

1.1.4.2. Une approche plus pertinente par classe de revenus

[55] Du fait de son caractère différentiel, l'ASH devrait être concentrée sur des résidents à bas revenu. Le modèle Autonomix de la DREES évalue un montant d'ASH par tranches de revenu⁶ très fortement dégressif : l'aide moyenne atteint ainsi 700 € par mois en bas de la distribution des revenus, puis décroît ensuite pour disparaître au-delà de 2000 € par mois.

Graphique 1 : Montants moyens des aides accordés en fonction des ressources



Source : DREES – modèle Autonomix. Champ : France métropolitaine, résidents en maison de retraite.

[56] Ce modèle conduit à rapporter les bénéficiaires de l'ASH à la population en établissement, pour différents types de revenus. Sur ces bases, la DREES a pu estimer que seulement 37 % des personnes ayant un revenu disponible inférieur à 800 € par mois avaient recours à l'ASH.

[57] Ce chiffre a pu être présenté comme un indice de non recours à l'ASH par des personnes qui y auraient droit. Or, du fait de l'obligation alimentaire, on ne peut déduire l'éligibilité à l'ASH d'un niveau de revenu du seul résident, et on ne peut, de ce fait, superposer non recours à l'ASH et proportion des non-bénéficiaires de l'ASH parmi les résidents disposant d'un revenu inférieur à 800 € par mois :

- un résident disposant d'un revenu inférieur à 800 € par mois peut ne pas être éligible à l'ASH s'il dispose d'obligés alimentaires suffisamment nombreux ou aisés pour combler la différence entre ses ressources et le tarif d'hébergement ;
- à l'opposé, du fait du niveau des tarifs d'hébergement, une personne sans obligé alimentaire peut être éligible à l'ASH tout en disposant de revenus allant par exemple jusqu'à 2000 €

⁶ Au sens de cette étude, défini comme le revenu disponible par unité de consommation, hors aide au logement et réduction d'impôt.

- [58] Les données du modèle Autonomix sur le montant des aides par niveau de revenu sont donc discutables en ce qu'elles ne tiennent pas compte de l'obligation alimentaire : de ce fait, elles majorent le niveau de l'ASH versée par le conseil général, minimisent le reste à charge des familles et surestiment la population des bénéficiaires à l'ASH. Si le non recours est réel et important, il ne peut être apprécié à travers ces données.
- [59] L'enquête réalisée par le HCF et la mission portait également sur le revenu des bénéficiaires. Sur l'échantillon ayant renseigné les données sur le revenu moyen (27 départements représentant 39875 bénéficiaires), le revenu moyen du bénéficiaire est en 2010 de 973€ Sur l'échantillon ayant donné la ventilation des bénéficiaires par tranches de revenu moyen (27 départements représentant 38301 bénéficiaires), la répartition des bénéficiaires par tranche de revenu est la suivante.

Tableau 10 : Répartition des bénéficiaires de l'ASH par tranches de revenu mensuel en 2010

	Inférieur à 700 €	Entre 700 et 1000 €	Entre 1000 et 1300 €	Supérieur à 1300 €
Proportion des bénéficiaires	23,1%	44,8%	21,3%	10,8%

Source : Mission, à partir de l'enquête HCF-IGAS 2011.

- [60] Si on constate une concentration assez forte autour de la tranche des revenus comprise entre 700 et 1000 €, elle n'exclut pas des effectifs substantiels au-delà de 1300€ (en extrapolant cette proportion à l'ensemble des bénéficiaires de l'ASH, plus de 12 000 bénéficiaires auraient des revenus supérieurs à 1300€).
- [61] Cette répartition peut être comparée à celle des bénéficiaires de l'APA en établissement en 2007.

Tableau 11 : Répartition des bénéficiaires de l'APA en établissement par tranches de revenu mensuel en 2007⁷

	Inférieur à 700€	Entre 700 et 1000€	Entre 1000 et 1300€	Supérieur à 1300€
Proportion des bénéficiaires	24,6 %	23,6 %	19,2 %	32,6 %

Source : DREES.

- [62] On constate une surreprésentation de la tranche 700-1000 € dans la population des bénéficiaires de l'ASH. En revanche, l'absence de surreprésentation de la tranche des revenus inférieurs à 700 € est remarquable.

1.2. Le montant de la prise en charge de l'hébergement par le département

- [63] L'ASH résulte tout d'abord de la différence entre des dépenses susceptibles d'être prises en charge et la participation des ressources du demandeur à cette prise en charge. Ces deux composantes sont examinées ici successivement.

1.2.1. Les dépenses éligibles à la prise en charge

- [64] L'ASH peut prendre en charge non seulement le tarif d'hébergement, mais aussi le « talon APA ». C'est le cas dans les cinq départements rencontrés par la mission.

⁷ Clotilde DEBOUT, « Caractéristiques sociodémographiques et ressources des bénéficiaires et nouveaux bénéficiaires de l'APA », *Études et résultats*, n° 730, juin 2010, DREES.

[65] Du fait de son caractère subsidiaire, l'ASH porte sur les éléments à la charge du résident après déduction des allocations logement, cette déduction pouvant intervenir de deux façons :

- si l'APL est versée directement à l'établissement, elle est déduite de la facture d'hébergement de l'établissement : elle réduit alors les dépenses à prendre en charge ;
- lorsque les allocations logement sont versées au résident, elles sont intégralement mobilisées pour couvrir les dépenses d'hébergement et réduisent donc d'autant la participation financière du conseil général, alors égale à :

dépenses prises en charge – participation du bénéficiaire – contribution des obligés alimentaires – allocation logement

[66] Selon les articles L. 131-4 et R. 131-2 du CASF, les demandes prennent, en principe, effet au premier jour de la quinzaine suivant la date de leur présentation ; elles peuvent toutefois prendre effet à compter du jour d'entrée dans l'établissement si elles ont été déposées dans les deux mois qui suivent ce jour, ce délai pouvant être prolongé une fois, dans la limite de deux mois, par le président du conseil général.

[67] Les pratiques en matière de prise en charge des tarifs d'hébergement en cas d'absence du résident pour convenances personnelles ou hospitalisation, sont variables : notamment, l'application d'une minoration au titre des frais de restauration n'est pas pratiquée dans tous les départements. Dans les départements rencontrés par la mission, la prise en charge par le conseil général des factures d'hébergement des bénéficiaires de l'aide sociale ne se différencie pas des règles générales appliquées par les établissements en matière de facturation, sauf dans un département, la Seine-Maritime, qui limite à 30 jours la prise en charge des frais d'hébergement en cas d'absence.

1.2.2. La participation des ressources du bénéficiaire

[68] Il résulte des dispositions combinées des articles L. 132-3 et L. 132-6 du CASF que l'aide sociale n'intervient, pour payer le prix de journée d'une maison de retraite, qu'après la participation des ressources du bénéficiaire et la contribution des obligés alimentaires.

[69] Conformément à l'article L. 132-3 du CASF⁸, la participation du bénéficiaire est égale à 90 % de ses ressources, sans que cette ponction puisse faire descendre les sommes laissées à sa disposition en-dessous d'un plancher mensuel, fixé par le décret du 15 novembre 1954, aujourd'hui codifié à l'article R. 231-6 du CASF, à 1 % du minimum vieillesse annuel (soit 89,07 € depuis le 1^{er} avril 2011)⁹. Le taux de participation du résident est donc inférieur à 90 % tant que ses ressources mensuelles sont inférieures à 890,7 €

[70] Si les départements peuvent adopter des dispositions plus favorables laissant au résident des ressources supérieures, parmi les départements rencontrés ou ayant répondu à l'enquête, la quasi-totalité des réponses mentionne le minimum légal de 1 % du minimum vieillesse annuel. Seuls cinq départements se distinguent en fixant un minimum supérieur, égal à 95,10€ (Paris), 96,62€ (Bouches-du-Rhône), à 125% (Loire-Atlantique), 160% (Somme) et 220% (Rhône) du minimum légal.

⁸ « Les ressources de quelque nature qu'elles soient à l'exception des prestations familiales, dont sont bénéficiaires les personnes placées dans un établissement au titre de l'aide aux personnes âgées ou de l'aide aux personnes handicapées, sont affectées au remboursement de leurs frais d'hébergement et d'entretien dans la limite de 90 %. Toutefois les modalités de calcul de la somme mensuelle minimum laissée à la disposition du bénéficiaire de l'aide sociale sont déterminées par décret. La retraite du combattant et les pensions attachées aux distinctions honorifiques dont le bénéficiaire de l'aide sociale peut être titulaire s'ajoutent à cette somme. »

⁹ Soit un niveau nettement inférieur au reste à vivre des personnes handicapées en établissement d'hébergement complet (30% de l'allocation adulte handicapé au minimum).

[71] Les revenus pris en compte intègrent principalement les pensions de retraite ainsi que les revenus du patrimoine¹⁰. La prise en compte du patrimoine donne lieu à des pratiques assez variables :

- l'évaluation des revenus du patrimoine n'est pas toujours aisée pour le conseil général, pour certains produits d'épargne ou de placement. Aussi, certains conseils généraux appliquent à ces produits l'évaluation forfaitaire d'un revenu annuel de 3 % du capital, qui n'est prévue par la réglementation que pour les seuls biens non productifs de revenu¹¹. Telle est la pratique des conseils généraux de Seine-Maritime et du Cantal. Cela peut revenir à fixer des revenus évalués supérieurs aux revenus effectifs, notamment pour les produits d'épargne réglementée à faible revenu (livret A), ou au contraire, inférieurs aux revenus effectifs, dans d'autres circonstances. Conformément à la réglementation, l'ancienne résidence principale du bénéficiaire n'est pas prise en compte, même si elle produit ou est susceptible de produire un revenu (dans l'hypothèse où elle ne serait pas habitée par le conjoint) ;
- si l'indisponibilité des revenus du capital ne fait pas obstacle à ce que ces revenus soient intégrés dans les ressources prises en compte pour l'appréciation du droit à l'aide sociale (Conseil d'État, 15 mai 2006, *Arnaud*, n°270715), cette règle peut être difficile à mettre en œuvre. Dès lors, dans ce cas, certains conseils généraux, comme la Seine-Maritime, ne prennent ces ressources en compte qu'au stade de l'admission à l'aide sociale : ces ressources peuvent alors justifier un refus de l'aide sociale – pouvant conduire le demandeur à liquider son patrimoine pour honorer ses frais d'hébergement – mais, en cas d'admission à l'ASH, elles ne seront pas nécessairement mobilisées par le résident au titre de la participation de 90 %. Dans ce cas, le bénéfice de ces revenus indisponibles est laissé au résident et n'est récupéré qu'au stade de la succession – ce qui représente au minimum un coût pour le conseil général du fait du décalage temporel, et peut occasionner une perte globale de ressources si la récupération sur succession est difficile à mettre en œuvre ;
- enfin, certains conseils généraux évitent les difficultés liées à l'évaluation et à la mobilisation des ressources du patrimoine en imposant aux demandeurs de l'aide sociale de mobiliser leur patrimoine liquide pour régler leurs frais d'hébergement avant l'admission à l'aide sociale à l'hébergement. L'admission peut être alors prononcée avec effet différé jusqu'à la date à laquelle le conseil général estime que le demandeur aura épuisé ses liquidités. Telle est par exemple la pratique du conseil général de la Creuse. Si la légalité de cette pratique est contestable, elle facilite et sécurise la mobilisation du patrimoine du bénéficiaire : elle dispense en effet le conseil général de mettre en œuvre une évaluation et une mobilisation des revenus du patrimoine liquide, elle anticipe la récupération sur succession et peut permettre d'éviter que les héritiers du bénéficiaire de l'ASH fassent échapper son patrimoine au recours sur succession.

1.2.3. La déduction des dépenses « obligatoires »

[72] La participation du résident peut être réduite par la déduction de certaines dépenses, dont le montant nécessaire à la prise en charge accroît la somme laissée au résident. Cette déduction s'impose aux conseils généraux pour certaines dépenses : le Conseil d'État a en effet jugé que la participation de ressources devait permettre aux personnes de « *subvenir aux dépenses qui sont mises à leur charge par la loi et sont exclusives de tout choix de gestion* » (Conseil d'État, *Département de Charente-Maritime*, 14 décembre 2007, n°286891).

¹⁰ Article L. 132-1 du CASF : « *Il est tenu compte, pour l'appréciation des ressources des postulants à l'aide sociale, des revenus professionnels et autres et de la valeur en capital des biens non productifs de revenu, qui est évaluée dans les conditions fixées par voie réglementaire* ».

¹¹ Article R. 132-1 du CASF : « *Pour l'appréciation des ressources des postulants prévue à l'article L. 132-1, les biens non productifs de revenu, à l'exclusion de ceux constituant l'habitation principale du demandeur, sont considérés comme procurant un revenu annuel égal à 50 % de leur valeur locative s'il s'agit d'immeubles bâtis, à 80 % de cette valeur s'il s'agit de terrains non bâtis et à 3 % du montant des capitaux* ».

[73] Le texte de l'article L. 132-3 du CASF définit les ressources à prendre en compte pour le calcul de la participation mais est silencieux sur la question des dépenses. Le commissaire du gouvernement, dans ses conclusions sur la décision mentionnée, s'est appuyé sur l'intention du législateur, telle qu'elle ressort des débats parlementaires de 1951-1952, d'exclure des ressources les dépenses résultant d'obligations légales, pour considérer que les ressources au sens de cet article s'entendent des ressources nettes des dépenses résultant d'obligations légales.

[74] Il conclut aux interprétations suivantes de la notion de « choix de gestion » :

- si l'impôt sur le revenu doit être déduit des ressources, on ne peut, selon le commissaire du gouvernement, appliquer le même raisonnement aux impositions liées à la détention d'un patrimoine, telles que la taxe foncière ou l'impôt de solidarité sur la fortune, dont la charge peut être réduite ou financée si le résident liquide son patrimoine ;
- le respect des exigences résultant du onzième alinéa du préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, en vertu duquel la nation garantit à tous la protection de la santé, exclut de mettre à la charge des personnes une part excessive des dépenses de soins ou doit leur permettre de se procurer sans difficulté une assurance maladie complémentaire couvrant cette participation. Doivent donc être déduites des ressources « soit la part des tarifs de sécurité sociale restant à la charge des assurés sociaux du fait des dispositions législatives et réglementaires et le forfait journalier prévu par l'article L. 174-4 du code de la sécurité sociale soit les cotisations d'assurance maladie complémentaire nécessaires à la couverture de ces dépenses » ;
- les frais de tutelle et de curatelle devraient être également déduits de l'assiette de la participation ;
- par ailleurs, les établissements devant fournir l'ensemble des prestations d'administration générale, d'accueil hôtelier, de restauration, d'animation de la vie sociale de l'établissement et les autres prestations et fournitures nécessaires au bien-être de la personne, dès lors qu'elles ne sont pas liées à son état de santé ou à son état de dépendance, lorsqu'une personne âgée se voit demander d'acquitter elle-même des dépenses d'entretien qui devraient trouver leur contrepartie dans le tarif de l'établissement, il y a lieu, par suite, de déduire ces dépenses des ressources mobilisées ;
- en revanche, les primes d'assurance en responsabilité civile ne relèvent ni des dépenses mises à la charge des personnes ni des dépenses résultant d'une obligation sans choix de gestion. Pour ces raisons, les conseils généraux ne sont pas obligés de les déduire des ressources.

[75] Les obligations légales de déduction de certaines dépenses n'empêchent pas les conseils généraux de prévoir des dispositions plus favorables, conduisant à prendre en charge certains éléments au-delà des obligations légales :

- l'assurance en responsabilité civile, en Seine-Maritime et dans le Cantal ;
- l'assurance des frais d'obsèques est déductible en Seine-Maritime, sans plafond si elle est souscrite avant la demande d'ASH, dans la limite d'un plafond au-delà ;
- les charges locatives résultant d'un logement précédant l'entrée en établissement, dans la limite de trois mois (Seine-Maritime) ;
- un plafonnement de la déduction au titre de la cotisation complémentaire en santé n'est pas contraire à la jurisprudence du Conseil d'État, dès lors que l'obligation se limite à éviter que reste à la charge des personnes une part excessive des dépenses de soins. La Seine-Maritime a fixé un tel plafond, mais non la Creuse, le Cantal, les Hauts de Seine et le Vaucluse. Ces départements – et les établissements – orientent toutefois parfois les bénéficiaires de l'aide sociale vers des contrats moins onéreux ou offrant un meilleur rapport entre cotisations et couverture ou soumettent la déduction à une autorisation expresse du Conseil général. Ils peuvent également orienter les bénéficiaires vers une demande de couverture maladie universelle complémentaire (CMU-C) ou d'aide à la complémentaire santé (ACS) lorsque les résidents sont éligibles mais n'ont pas demandé à bénéficier de ces prestations ;

- plusieurs conseils généraux acceptent des déductions de dépenses exceptionnelles, après demande motivée, sur autorisation de leur part, notamment le Vaucluse.

[76] Le dispositif des dépenses déductibles des ressources appelle les observations suivantes :

- il revient à faire prendre en charge les dépenses en question par le conseil général. Il ne se distingue donc pas, en termes de dépense nette pour le conseil général ou de reste à charge du résident, d'une prise en charge directe des dépenses par le conseil général au même titre que le tarif hébergement voire le talon APA. Pour autant, elles ne sont pas intégrées dans les dépenses brutes, à la différence du tarif hébergement. Il existe d'ailleurs une certaine porosité entre le périmètre des dépenses directement prises en charge par l'ASH et celui des dépenses déductibles des ressources : ainsi, le talon APA a d'abord été traité par le conseil général de Seine-Maritime comme une dépense déductible des ressources avant d'être intégré au périmètre de prise en charge de l'ASH ;
- les dépenses déductibles ne sont pas prises en compte dans le calcul de l'éligibilité à l'ASH mais dans celui de la participation du bénéficiaire. Cela peut conduire à évincer certains demandeurs du fait d'un effet de seuil : ainsi, un demandeur dont les ressources seraient de 1700 € par mois, supportant 100 € de dépenses obligatoires, et devant s'acquitter d'une facture mensuelle de 1530 € pourrait se voir refuser le bénéfice de l'ASH, alors qu'une déduction des dépenses obligatoires aurait dû conduire le conseil général à accorder une participation de 100 €

1.2.4. Le traitement du conjoint

[77] Les conjoints sont tenus au devoir de secours entre eux au titre de l'article 212 du code civil. De ce fait, les ressources du conjoint à domicile de la personne accueillie en établissement sont susceptibles d'être mobilisées à hauteur de 90 % pour prendre en charge les frais d'hébergement, sans toutefois réduire les ressources du conjoint à domicile en-deçà du montant du minimum vieillesse pour une personne seule (742,27 € depuis le 1^{er} avril 2011).

[78] La participation des ressources du couple est donc limitée par l'existence d'un plancher correspondant à la somme du minimum vieillesse pour une personne seule et à 1 % du minimum vieillesse annuel, soit 1,12 minimum vieillesse (831,34 €).

[79] Ces dispositions sont appliquées par le Cantal et la Creuse. Certains départements ont toutefois prévu un traitement plus favorable du conjoint à domicile :

- les Hauts-de-Seine laissent au conjoint à domicile un minimum égal au minimum vieillesse pour un couple (soit 1181,77 €) ;
- l'Ariège n'intègre pas les ressources du conjoint à domicile dans l'assiette des ressources mobilisées pour les frais d'hébergement, mais le traite comme un obligé alimentaire célibataire, en lui appliquant toutefois un taux de participation supérieur ;
- le département de Seine-Maritime traite également le conjoint à domicile comme un obligé alimentaire célibataire, en lui appliquant le même taux de participation que tout autre obligé. Il ne participe donc à la prise en charge de l'hébergement que si son revenu est supérieur au seuil de participation d'un OA célibataire (soit 1560 €). À l'opposé, les ressources du conjoint à domicile bénéficient d'une garantie, fixée à 1135 €: si les ressources du conjoint à domicile sont inférieures au minimum garanti pour un célibataire, la récupération sur ressources du conjoint en établissement est minorée de façon à garantir ce minimum. Ce dispositif peut même conduire à verser une prestation accroissant les ressources du ménage au-delà des ressources antérieures si elles étaient très faibles. Le revenu global du ménage peut donc être accru par rapport à ce qu'il était avant l'hébergement.

1.2.5. Du fait de la porosité entre prestation et participation des ressources, la notion de dépenses brutes d'ASH a peu de sens

[80] Dans les données disponibles au niveau national, telles qu'elles ressortent notamment des enquêtes de la DREES, les dépenses d'ASH sont connues selon deux agrégats, issus des comptes administratifs :

- les dépenses brutes d'ASH, qui intègrent l'ensemble des paiements réalisés par le conseil général au titre de l'ASH ;
- la dépense nette d'ASH, qui correspond à la différence entre les dépenses brutes, les récupérations sur ressources du résident et la participation des obligés alimentaires, et la récupération sur succession.

[81] La comparaison entre dépenses brutes et dépenses nettes donne lieu à des analyses sur les « taux de récupération », parfois compris à tort comme reflétant l'importance relative des recours sur successions.

[82] Or, ces comparaisons sont délicates, à la fois du fait des pratiques de gestion de l'ASH et du fait des modes de renseignement des comptes administratifs.

[83] Les modalités de gestion de l'ASH rendent la notion de dépense brute peu pertinente :

- dans les cinq conseils généraux rencontrés par la mission, le conseil général assure directement le paiement des factures d'hébergement aux établissements, avant de récupérer la participation des ressources du bénéficiaire. Ce système d'avance ou de tiers payant – très majoritairement pratiqué¹² – a pour effet de majorer fortement le niveau des dépenses d'ASH brute par rapport aux dépenses nettes et donc de majorer fortement le taux de récupération. Pour ces raisons, le montant de la dépense d'ASH brute reflète largement le niveau des tarifs d'hébergement et la population des bénéficiaires de l'ASH, et non l'ampleur des dépenses effectives des conseils généraux. Toutefois, même dans ce cas, le niveau de dépenses brutes ne traduit pas exactement les tarifs d'hébergement des bénéficiaires de l'ASH, car, lorsque le résident paie, pendant la période d'instruction, des provisions égales à 90% de ses ressources, le conseil général paie, lors de l'admission, la différence entre les montants facturés et les paiements du résident : dans ce cas, la dépense brute n'est que différentielle ;
- la différence entre dépenses éligibles à la prise en charge et dépenses déductibles des ressources, bien que très limitée dans son objet et ses effets – il s'agit dans tous les cas d'une solvabilisation par le conseil général –, se traduit par une différence de traitement comptable et statistique : si ces deux types de dépenses se retrouvent *in fine* dans les dépenses nettes d'ASH, les dépenses prises en charge sont intégrées aux dépenses brutes, alors que les dépenses déductibles n'apparaissent pas directement mais seulement en tant qu'elles atténuent la récupération de ressources ;
- les aides au logement réduisent *in fine* la dépense nette d'ASH. Toutefois, selon qu'elles sont versées aux établissements ou aux résidents, elles auront pour effet de réduire la dépense brute, dans un cas, ou, dans l'autre, d'être intégrées dans les ressources récupérées sur la dépense brute.

[84] À ces différences de modalités de gestion, peuvent s'ajouter des différences de pratiques dans la méthode de renseignement des comptes administratifs : ainsi, dans les Hauts-de-Seine, les « dépenses nettes » correspondent aux dépenses brutes après déduction de la participation des ressources des résidents et celle des obligés alimentaires. Elles ne sont pas donc pas nettes des récupérations sur successions.

¹² Sur les 43 départements ayant ventilé, dans le cadre de l'enquête conduite par la mission et le HCF ou dans le cadre des déplacements réalisés par la mission, les recettes entre récupération sur ressources, obligés alimentaires et patrimoine, seuls deux (Loire-Atlantique et Morbihan) n'enregistrent pas de récupération sur ressources, ce qui indique qu'ils ne font pas l'avance des dépenses mais ne versent que la différence.

[85] La dépense brute et le taux de récupération, tel qu'il ressort des comptes administratifs, sont donc des notions peu significatives pour appréhender la solvabilisation du coût de l'hébergement pour les familles et la charge financière des conseils généraux – réserve faite toutefois du coût de trésorerie que génère pour les conseils généraux l'avance des dépenses brutes. Elles ne peuvent donc donner lieu à des comparaisons simples entre départements, car elles ne reflètent pas des différences de pratiques ou de politiques des conseils généraux en matière d'accès à l'ASH ou de récupération sur succession.

Recommandation n°1 : Assurer l'homogénéité du suivi des dépenses et recettes d'ASH :

- **en distinguant participation des ressources des résidents, contribution des obligés alimentaires, récupérations sur patrimoine,**
- **en déduisant l'ensemble des recettes des dépenses nettes**

1.3. L'obligation alimentaire

[86] La subsidiarité de l'intervention de l'ASH fait de la contribution des obligés alimentaires (OA) un élément constitutif de la décision d'admission à l'ASH et de fixation de son montant. Cette intervention est compliquée par le régime juridique de l'obligation alimentaire et donne lieu à une grande diversité de pratiques selon les territoires.

1.3.1. Le régime de l'obligation alimentaire est source d'une insécurité juridique structurelle des décisions d'ASH

[87] La décision du conseil général en matière d'admission à l'ASH et de fixation de son montant constitue une décision administrative unilatérale, qu'il appartient à l'autorité publique de prendre, sans qu'elle puisse demander à une juridiction de statuer à sa place, en application du principe du privilège du préalable, établi par la décision *Préfet de l'Eure* du Conseil d'État (30 mai 1913).

[88] Or, la particularité de cette décision administrative est qu'elle est prise en « *en tenant compte du montant de la participation éventuelle des personnes restant tenues à l'obligation alimentaire* » (article L. 132-6 du CASF) : en effet, sauf en l'absence d'obligé alimentaire, toute décision d'ASH suppose implicitement une décision du conseil général sur la contribution des obligés alimentaires, car cet élément est constitutif du calcul de l'ASH.

[89] Or, le conseil général n'a pas de compétence juridique pour :

- mettre une participation à la charge des OA par une décision exécutoire (22 décembre 1967, *Mechoulan*)
- répartir le montant à la charge des OA entre ces derniers (11 octobre 2006, *Mme Catteau*, n°281110) ;
- émettre un titre exécutoire à l'égard des OA en vue de recouvrer la dette à laquelle ils sont tenus, le juge judiciaire étant seul compétent pour émettre un tel titre à leur encontre (Avis Section, 28 juillet 1995, *Kilou*, n° 168438).

[90] Dans la pratique, les conseils généraux opèrent, à partir des informations qu'ils parviennent à rassembler (cf. infra), une évaluation de la contribution de chaque OA. La décision en matière d'ASH ne peut être alors sécurisée et exécutée qu'en cas d'accord entre le conseil général et les OA sur ces montants individuels – ou sur une autre répartition du montant global. Sinon, cette décision peut être à tout moment remise en cause par une décision du juge aux affaires familiales (JAF) fixant le montant de l'obligation à un niveau inférieur ou supérieur¹³.

¹³ Article L. 132-6 CASF : « *La décision peut être révisée sur production par le bénéficiaire de l'aide sociale d'une décision judiciaire rejetant sa demande d'aliments ou limitant l'obligation alimentaire à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par l'organisme d'admission. La décision fait également l'objet*

- [91] En cas de refus de payer d'un obligé alimentaire, le conseil général peut demander, aux termes de l'article L. 132-7 du CASF, au JAF de fixer le montant de l'obligation alimentaire et son versement, selon un mécanisme assimilé à une représentation légale du bénéficiaire de l'aide sociale par le département. Si le juge rejette l'obligation alimentaire ou la limite à une somme inférieure à celle qui avait été envisagée par le conseil général, la proposition du conseil général est remise en cause.
- [92] L'absence de possibilité de décision unilatérale et exécutoire constitue une véritable fragilité et une difficulté de mise en œuvre de l'obligation alimentaire, notamment si on la compare aux prérogatives de puissance publique qui existent tant pour la fixation que pour le recouvrement d'obligations de payer.
- [93] Par parallélisme, les limites de la compétence du conseil général se transposent à celle de la commission départementale de l'aide sociale (CDAS) : compétente pour connaître des contestations des décisions du conseil général, elle pourra se prononcer sur les décisions de refus de l'ASH ou sur le montant de l'ASH fixé par le département – les recours en obligation alimentaire, du fait de leur caractère civil, relèvent de la compétence exclusive des juridictions de l'ordre judiciaire. Ce faisant, la CDAS est amenée, comme le conseil général, à formuler une évaluation du montant global de l'obligation alimentaire pour statuer sur l'ASH, mais sans pouvoir imposer ni un montant global ni une répartition.
- [94] Cette articulation des compétences administratives du conseil général et de la compétence du JAF est source de fragilité juridique à plusieurs titres :
- le conseil général doit prendre une décision en matière d'ASH sans avoir la possibilité de prendre une décision exécutoire sur l'obligation alimentaire, qui est pourtant un élément constitutif de sa décision en matière d'ASH ;
 - un requérant devant la CDAS ne peut obtenir de celle-ci qu'elle vide le contentieux : la décision que la CDAS prend sur le montant de l'ASH ne saurait faire échec au refus de payer d'un obligé alimentaire. Si le conseil général ne saisissait pas le JAF lui-même dans la plupart des cas, un résident pourrait donc être amené, pour bénéficier d'une prise en charge, à faire deux actions juridictionnelles : une devant la CDAS sur le montant de l'ASH, une devant le JAF sur le montant des obligations alimentaires.
- [95] À la fragilité tenant à l'absence de prérogative de puissance publique pour fixer le montant de l'obligation alimentaire, s'ajoute une fragilité découlant de l'absence de barème national d'obligation alimentaire et donc de règle de droit claire et univoque permettant au conseil général de prendre une décision dont la légalité serait assurée. Les décisions des conseils généraux – ainsi que celles des CDAS – sont donc inévitablement prises avec une part d'incertitude relativement élevée, sans élément permettant de s'assurer que l'évaluation de l'obligation alimentaire sera jugée valide par le juge aux affaires familiales. Dans le cas où un résident effectuerait un recours devant le JAF et devant la CDAS, l'évaluation de l'obligation alimentaire faite par la CDAS peut être démentie par le JAF.

1.3.2. Il crée un avantage pour les obligés alimentaires « rétifs »

- [96] L'absence de capacité pour le conseil général de fixer le montant de l'obligation alimentaire et d'en imposer le versement a des conséquences d'autant plus fortes que l'obligé alimentaire a un intérêt, en toute rationalité économique, à l'allongement de la procédure de fixation de l'obligation alimentaire.

d'une révision lorsque les débiteurs d'aliments ont été condamnés à verser des arrérages supérieurs à ceux qu'elle avait prévus. »

- [97] En effet, le droit à l'aide sociale est ouvert soit à compter de la date d'entrée en établissement lorsque la demande est formée dans les deux mois qui suivent cette entrée soit au premier jour de la quinzaine qui suit la demande. Lorsque l'obligation alimentaire est établie à l'amiable, c'est-à-dire lorsque l'évaluation de l'obligation alimentaire par le conseil général est acceptée par les OA, elle court généralement à partir de la date d'admission à l'ASH.
- [98] *A contrario*, si la mise en œuvre de l'obligation alimentaire découle non d'un accord entre le conseil général et les OA, mais d'une décision du JAF, l'obligation alimentaire n'est imposée qu'à compter de la date de saisine du JAF : cela découle de l'application par la Cour de cassation de l'adage civil « *aliments ne s'arrangent pas* » aux obligations alimentaires mises en œuvre dans le cadre de l'aide sociale, en dépit d'importantes critiques formulées par la doctrine¹⁴, et bien que la jurisprudence reconnaisse par ailleurs que cet adage constitue une présomption simple, qui repose sur l'idée que le créancier n'était pas en état de besoin ou a renoncé à exiger le paiement de ce qui pouvait lui être dû, mais qui peut être renversée par la preuve que le créancier n'est pas resté inactif ou a été dans l'impossibilité d'agir (Cour d'appel de Rennes, 25 mai 1999, *Mme X c/ Mme Y. et a.*, n°99 174, 6^{ème} chambre).
- [99] La mauvaise volonté d'un obligé alimentaire peut donc, dans ce cas, lui permettre de reporter la date à partir de laquelle commencera la saisine du JAF :
- en tardant à répondre aux demandes de renseignements du conseil général sur ses ressources, reportant ainsi le moment où le conseil général prend une décision en matière d'ASH. Le fait que les OA ne se soient pas prêtés à l'enquête ne permet pas, en droit, au conseil général de refuser l'admission à l'aide sociale (décision de la Commission centrale d'aide sociale et conclusions du commissaire du gouvernement sur la décision du Conseil d'État *Centre Hospitalier de Bischwiller*, n° 288317, 31 décembre 2008)¹⁵ ;
 - après décision par le conseil général, en ne payant pas le montant attendu par le conseil général.
- [100] Une pratique d'optimisation consisterait à provoquer le cumul de ces deux périodes pendant lesquelles le conseil général tente d'obtenir une information puis un accord des obligés alimentaires sur le montant de leur obligation, avant d'en venir à saisir le juge.
- [101] En outre, si le demandeur de l'ASH décède avant la saisine du JAF, les obligés ne pourront être condamnés à verser l'obligation alimentaire.
- [102] Dans le cas où l'analyse de la situation conduit le conseil général à rejeter l'ASH du fait des montants attendus en termes d'obligation alimentaire, la mise en œuvre de cette obligation alimentaire peut être difficile à réaliser : le conseil général, dès lors qu'il rejette l'ASH, n'a plus intérêt à agir par délégation pour le résident ; le résident n'est pas toujours en situation ou ne désire pas toujours engager une action judiciaire contre ses obligés ; et, si les établissements publics peuvent, comme les conseils généraux, saisir le JAF par délégation du résident, cela n'est pas le cas des établissements privés.
- [103] Or, même si les montants versés du vivant du résident par les obligés alimentaires réduisent la créance du conseil général au moment de la récupération sur succession et accroissent donc l'actif successoral après récupération sur succession, il y a, en pure rationalité économique, intérêt pour l'obligé alimentaire à réduire le montant total de l'obligation qu'il est amené à verser :

¹⁴ DAGORNE-LABBE (Y.), « Application de l'adage « *aliments ne s'arrangent pas* » aux créances alimentaires des établissements publics de santé », note sous Cass. 1ère Civ., 19 déc. 1995, *Centre de long et moyen séjour du Mont-d'Or c/ Cts G.*, in JCP 1997 II 22769 ; GUERCHOUN (F.), « La vocation de l'adage « *aliments ne s'arrangent pas* » », note sous Cass. 1ère Civ. 14 janv. 2003, *Centre hospitalier d'Embrun c/ Mme B*, in JCP 2004 II 10040 ; et DAGORNE-LABBE (Y.), note sous le même arrêt, in Dalloz 2003, J., p. 2265.

¹⁵ Toutefois, comme nous le verrons plus loin, il peut arriver qu'un conseil général continue à refuser l'aide sociale lorsqu'il n'a pu récupérer l'information sur l'obligation alimentaire.

- en tout état de cause, si le patrimoine du résident est nul ou si la part qui en reviendrait à l'obligé alimentaire est inférieure aux montants de l'obligation alimentaire cumulés sur la durée d'hébergement ;
- même si le patrimoine est plus important, l'obligé alimentaire peut avoir intérêt à différer dans le temps le montant qu'il est amené à décaisser, et donc préférer accroître la créance du conseil général sur la succession plutôt que de payer l'obligation alimentaire.

[104] L'absence de compétence du conseil général pour fixer unilatéralement le montant de l'OA et les modalités d'intervention du JAF ont donc pour conséquences que l'obligé alimentaire peut avoir intérêt :

- à ce que l'obligation alimentaire résulte d'une décision du JAF plutôt que d'une décision du conseil général ;
- à allonger autant que possible la période d'instruction par le conseil général pour faire intervenir le plus tard possible la saisine du JAF.

[105] Pour le conseil général, la rationalité économique pourrait conduire à saisir le JAF systématiquement, ou, en tout cas, le plus tôt possible dès lors que les obligés ne répondent pas aux demandes d'information. Toutefois, d'une part, ils n'en ont pas la possibilité lorsque la collecte des informations est réalisée, conformément à la loi, par les centres communaux d'action sociale, et, d'autre part, on ne peut considérer que la saisine du JAF doit être un préalable normal pour déterminer le montant d'une prestation de masse.

[106] Il est particulièrement remarquable que, dans le cas de l'obligation alimentaire, le fait pour l'obligé de chercher à échapper à son obligation ait pour effet juridique de réduire le montant de son obligation – à la différence des règles qui prévalent, là encore, en matière de recouvrement de l'impôt et des prélèvements sociaux.

[107] L'obligation alimentaire pèse donc d'autant plus que les obligés sont consentants, et d'autant moins qu'ils cherchent à y échapper.

Recommandation n°2 : Dans l'hypothèse du maintien de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire, donner aux conseils généraux la compétence pour fixer unilatéralement, dans le cadre d'un barème national, le montant de l'obligation alimentaire en faveur des demandeurs de l'ASH, sans faire dépendre le montant de cette obligation d'une décision du juge aux affaires familiales. Attribuer le contentieux de ces décisions aux juridictions de droit commun de l'aide sociale

Recommandation n°3 : Dans l'hypothèse où la compétence du JAF serait maintenue pour fixer le montant de l'obligation alimentaire, faire naître, dans le cas des demandes d'ASH, l'obligation alimentaire à partir de la date d'effet de la demande d'ASH et non à partir de la saisine du JAF.

[108] Une estimation de la part des obligés alimentaires donnant lieu à saisine du JAF peut être approchée à partir des résultats de l'enquête, même si les données sur les procédures judiciaires au titre de l'OA ont été renseignées de façon lacunaire.

[109] Seulement 20 départements en 2009 et 24 en 2010 ont indiqué à la fois le nombre de nouveaux obligés et le nombre de nouvelles procédures judiciaires. Sur ces bases comparables, le rapport entre le nombre des procédures judiciaires et le nombre des obligés est de 11,4% en 2009 et 11,2% en 2010 (350 sur 3065 et 457 sur 4063). Ce rapport ne constitue qu'une indication du taux de saisine du JAF pour l'obligation alimentaire :

- il peut y avoir un décalage entre les flux de nouvelles obligations alimentaires et les flux de nouvelles saisines, du fait des délais de jugement ;
- le dénominateur se limite aux seuls obligés alimentaires payants ;

- enfin, l'échantillon est limité. On constate en effet que les deux départements de Paris et des Bouches-du-Rhône, qui n'ont pas indiqué le nombre des nouveaux obligés alimentaires, concentrent à eux seuls autant de saisines du JAF que cet échantillon (485 en 2009, 396 en 2010). Or, à Paris, toute fixation de l'obligation alimentaire fait l'objet d'une saisine du JAF. Si on ajoute à l'échantillon les saisines du JAF de Paris, en considérant qu'elles correspondent à autant de nouveaux obligés alimentaires, le taux de saisine s'élève à 20,2% en 2009 et 17,4% en 2010. Dans les Bouches-du-Rhône, le nombre de saisines semble très élevé au regard du « stock » d'obligés alimentaires : même en appliquant aux effectifs d'obligés alimentaires un taux de renouvellement de 25%, le taux de saisine serait compris entre 15 et 27%.

[110] Le chiffre de 11% constitue donc très certainement un minorant du taux de recours au JAF, et le taux de recours au JAF se situe plus probablement autour de 20%.

1.3.3. Des pratiques très différenciées

1.3.3.1. Le champ des obligés alimentaires

[111] Les pratiques des départements sont variables dans le recours à l'obligation alimentaire pesant sur les enfants des résidents. Dans les cinq départements visités par la mission, deux (Cantal et Creuse) pratiquent le recours à l'obligation alimentaire sur les petits-enfants, les trois autres l'ont abandonné.

[112] Des données de l'enquête réalisée par la mission et le HCF, complétées de renseignements sur les départements rencontrés par la mission, il ressort que 17 départements indiquent pratiquer le recours à l'obligation alimentaire des petits-enfants (dont deux seulement en substitut des enfants décédés), 35 ne la pratiquent pas.

[113] Sur les 44 à 45 départements ayant donné le nombre d'obligés alimentaires payant, le nombre d'obligés payants est de 36111 pour 59264 résidents en 2009, et 37603 pour 59511 en 2010. Le nombre moyen d'obligés alimentaires par bénéficiaire de l'ASH est donc compris entre 0,61 et 0,63.

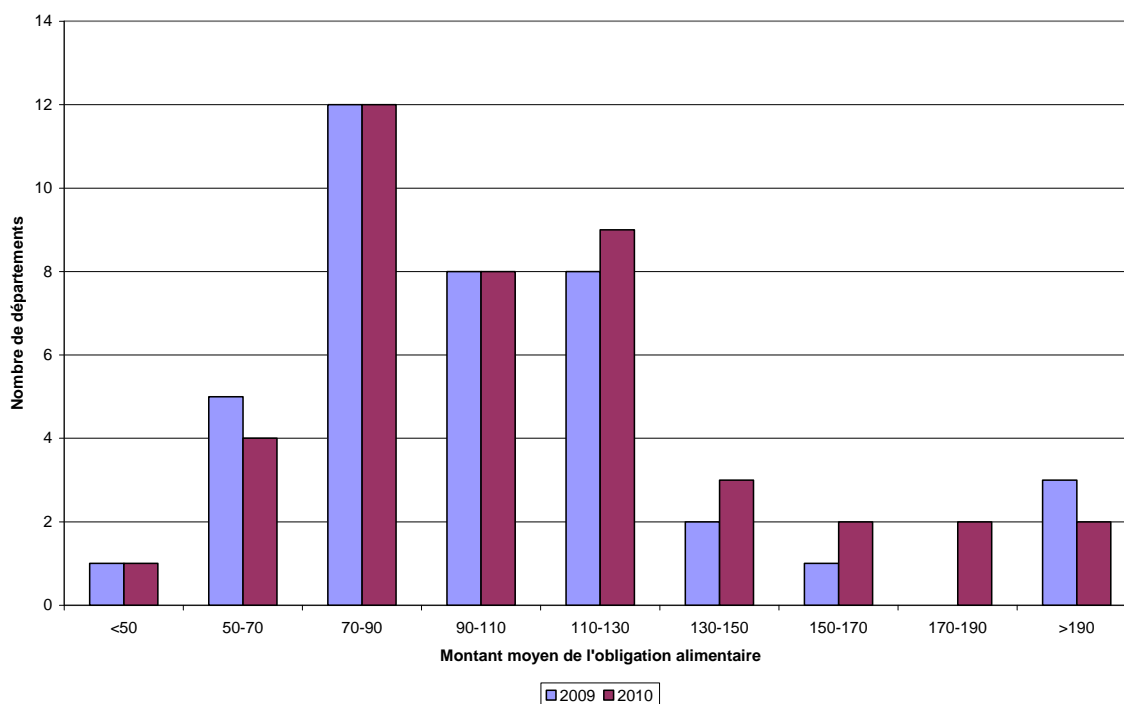
[114] Le nombre d'obligés alimentaires doit toutefois être rapporté au nombre de bénéficiaires ayant effectivement des obligés alimentaires mis à contribution. Cette donnée n'est disponible que de façon parcellaire, seuls 9 départements ayant indiqué le nombre d'obligés alimentaires par bénéficiaire ayant des obligés alimentaires payant. Sur cet échantillon de départements (qui représente 11538 bénéficiaires de l'ASH en 2009 et 11589 en 2010, soit 10% des bénéficiaires de l'ASH au plan national), on constate que le nombre de bénéficiaires avec obligé alimentaire payant représente seulement 26,6% à 27,2% (3064 en 2009, 3153 en 2010) des bénéficiaires de l'ASH. Sur ce champ, le nombre d'obligés alimentaires par bénéficiaire ayant des obligés est en moyenne de 2,23 en 2009 comme en 2010.

1.3.3.2. Les montants mis à la charge des obligés

[115] Sur les 41 (en 2009) à 43 départements (en 2010) ayant indiqué un montant moyen d'obligation alimentaire, la moyenne de l'obligation se situe à 108,9€ en 2009, et 111,4€ en 2010.

[116] Les montants sont relativement dispersés.

Graphique 2 : Répartition des départements selon le montant moyen de l'obligation alimentaire



Source : Mission à partir de l'enquête HCF-IGAS 2011.

1.3.3.3. Caractéristiques des barèmes

[117] Si elles n'ont pas de valeur contraignante à l'égard des obligés, les propositions des conseils généraux en matière d'obligation alimentaire sont le plus souvent acceptées et déterminent donc, dans la majorité des cas, le montant de l'obligation à la charge des obligés.

[118] Ces propositions sont élaborées sur la base de barèmes dans l'ensemble des départements rencontrés par la mission. L'enquête réalisée par la mission et le HCF a permis de constater que la pratique d'un barème est généralisée ; seul un département (la Vienne) indique qu'il n'y a pas de barème mais « une appréciation en fonction des situations individuelles ».

[119] Toutefois :

- le statut de ces barèmes varie selon les départements et reste souvent incertain: document public intégré dans le règlement département d'aide sociale (Morbihan, Loire-Atlantique) ou annexé à celui-ci (Seine-Maritime), délibération du conseil général (Vaucluse), ou document interne au service de l'aide sociale visant uniquement à harmoniser les pratiques des différents agents instructeurs (Creuse, Cantal) ;
- si la plupart des barèmes se traduisent par un calcul mécanique du montant de l'obligation alimentaire, certains semblent laisser une part d'arbitraire, comme le barème de Charente-Maritime, qui, s'il définit de façon précise les seuils de ressources à partir desquels les obligés sont sollicités, se contente de disposer que « le montant de participation qui peut être demandé doit se situer en général entre 5 et 10 % des revenus ».

[120] Ces barèmes sont inévitablement variables. On peut toutefois distinguer quelques types de barèmes, selon la façon dont ils traitent certaines questions que pose l'appréciation de la capacité contributive des ressources du foyer :

- la prise en compte des charges du foyer peut se faire soit « au réel » – par déduction de certaines dépenses des ressources du foyer : généralement les loyers, les crédits d'habitation, d'autres crédits... – soit de façon forfaitaire, par un abattement réalisé sur les ressources du foyer. Le Cantal et le Vaucluse suivent la première approche, la Creuse, la Seine-Maritime et les Hauts-de-Seine la seconde. Dans tous les cas, le calcul de l'obligation alimentaire porte par la suite sur la différence entre les ressources et la déduction réalisée, réelle ou forfaitaire.
- la familialisation ou la conjugalisation : elle est réalisée soit par un ou des abattements supplémentaires sur les ressources (Seine-Maritime, Hauts-de-Seine, Vaucluse pour les enfants), soit par l'application d'un quotient familial sur les ressources après déduction (Creuse), soit par la différenciation des montants de participation (Cantal) ou des taux de participation (Seine-Maritime ; Vaucluse, uniquement pour distinguer couples et célibataires) imposés sur les ressources après déduction ;
- la progressivité : elle résulte au minimum de l'existence des abattements ou déductions opérés au titre des charges et de la composition du ménage, qui font croître la part de l'obligation alimentaire dans le revenu brut (Seine-Maritime, Vaucluse, Hauts-de-Seine, Creuse). Le taux de participation sur la différence entre ressources et charges peut en outre être progressif (Vaucluse). Un taux majoré peut être défini si les obligés alimentaires présentent un patrimoine élevé (Creuse). En revanche, la progressivité est moins assurée lorsque le montant de l'obligation alimentaire est défini par tranches de revenu (Cantal) : la part de l'obligation alimentaire cesse de croître à partir d'un seuil de revenu et décroît ensuite.

[121] Pour ces raisons, il n'est pas nécessairement pertinent de comparer les seuls taux de participation imposés sur la différence entre ressources et obligation alimentaire, le montant de l'obligation résultant de bien d'autres paramètres, et notamment des abattements. Certains départements pratiquent des abattements faibles et des taux de participation faibles (Creuse) : leur barème est donc peu progressif. D'autres ont en revanche des abattements élevés et des taux de participation élevés.

Tableau 12 : Pratiques des conseils généraux sur différents paramètres de l'obligation alimentaire

	Déductions sur les ressources (hors éléments familiaux)	Prise en compte de la composition familiale	Progressivité du barème
Cantal	Réel : loyer (y compris enfants étudiants), crédits d'habitation, crédits automobile	Différenciation des montants forfaitaires de participation selon composition du ménage	Définition de montants forfaitaires par tranches de revenus et selon composition du ménage
Creuse	Forfait : SMIC pour les actifs, minimum vieillesse pour les retraités	Division de la différence ressources / charges par le nombre de membres du foyer	Taux de participation constant avec le revenu, sur le résultat des opérations précédentes Taux majoré à partir d'un seuil de patrimoine
Hauts-de-Seine	Forfait : 1,5 SMIC pour un célibataire	Abattement supplémentaire de 683 € par membre du foyer	Taux de participation constant avec le revenu
Seine-Maritime	Forfait : 1560,03€	Abattement supplémentaire de 283,92 € par membre du foyer et pour les familles monoparentales Différenciation du taux de participation selon la composition du ménage	Taux de participation constant avec le revenu
Vaucluse	Réel : loyer (y compris enfants étudiants), crédits d'habitation, plan de redressement, pensions et obligations alimentaires	Abattement de 300€ par enfant Taux de participation inférieur d'1 point pour les couples	Taux de participation progressif

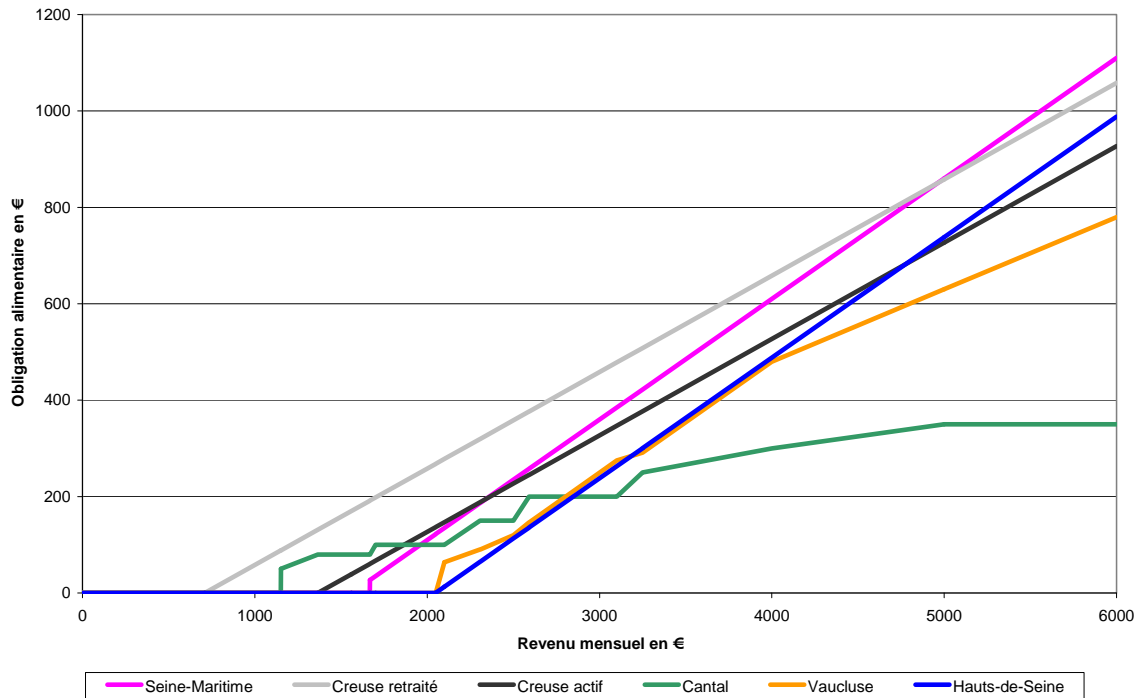
Source : Mission.

1.3.3.4. La prise en compte du revenu

[122] Les différences dans le poids et dans la progressivité de l'obligation alimentaire peuvent être analysées sur les graphiques suivants, qui montrent le niveau de participation d'un célibataire selon le revenu (en valeur absolue et en part du revenu)¹⁶.

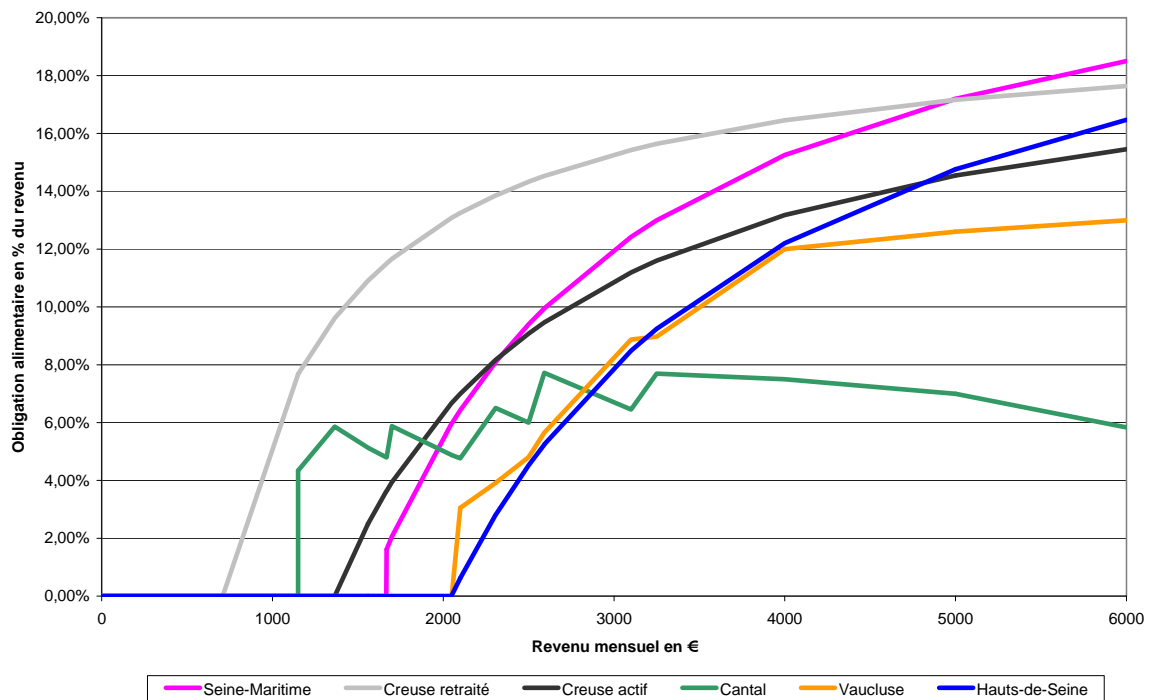
¹⁶ Il s'agit ici du revenu brut. Pour les départements pratiquant une déduction des charges réelles, le revenu brut avant déduction de charges réelles a été « reconstitué » en ajoutant des charges de logement théoriques, établies à partir des données nationales sur les dépenses de logement des ménages. Les tranches de revenu après déduction des charges du barème du Cantal ont été ainsi traitées : 800-1000 € de ressources nettes ont été traitées comme 1150-1350€ de ressources brutes ; 1000-1300€ comme 1350-1700€ ; 1300-1600€ comme 1700-2050€ ; 1600-2000 € comme 2050-2500€ ; 2000-2500€ comme 2500-3100€. Au-delà, les charges déductibles ont été évaluées à 600€. Le même calcul a été opéré pour le Vaucluse. Ces hypothèses n'affectent pas de façon significative la forme de la courbe : les faire varier reviendrait plutôt à déplacer les courbes en question vers la gauche ou la droite.

Graphique 3 : Montant de l'obligation alimentaire pour un célibataire en fonction du revenu dans les cinq départements visités



Source : Mission.

Graphique 4 : Poids de l'obligation alimentaire dans le revenu, pour un célibataire en fonction du revenu dans les cinq départements visités



Source : Mission.

[123] On constate que les départements des Hauts-de-Seine et du Vaucluse appliquent les barèmes les plus progressifs, le Cantal le barème le moins progressif.

[124] Les barèmes se distinguent :

- par leur pente : les Hauts-de-Seine et la Seine-Maritime sont de ce point de vue les plus progressifs, avec des taux marginaux de 25 % (le taux marginal atteint même 33,33% dans les Yvelines), alors que le barème du Cantal est plus régressif, avec un taux moyen qui croît très peu entre 1000 et 3000 € et décroît au-delà ;
- plus encore, par le niveau de ressources à partir duquel les obligés alimentaires sont sollicités, qui est de 742 € en Haute-Saône, 2282 € dans les Yvelines.

Tableau 13 : Niveau de ressources à partir duquel un célibataire est sollicité au titre de l'obligation alimentaire

Département	Ressources mensuelles
Haute-Saône	742€(minimum vieillesse)
Creuse	742€pour un retraité, 1365€pour un actif
Bouches-du-Rhône	700€de ressources nettes de charges
Charente-Maritime	1008€
Ariège	1049€
Loire-Atlantique, Ardèche	1100€
Cantal	800 €de ressources nettes de charges
Landes	933€de ressources nettes de charges
Aude	1067€de ressources nettes de charges
Somme	1072€de ressources nettes de charges
Sarthe	1394€
Morbihan	1525€
Seine-Maritime	1668€
Hauts-de-Seine	2048€
Yvelines	2282€

Source : Mission.

[125] Ces différences de pratique très marquées semblent indiquer une segmentation ou une adaptation des départements à leur population :

- les départements pauvres (Creuse, Cantal, Haute-Saône) feraient commencer l'obligation alimentaire beaucoup plus tôt que les départements riches (Hauts-de-Seine, Vaucluse, Yvelines), qui tendraient au contraire à imposer des montants de participation plus élevés pour les hauts et très hauts revenus ;
- il est symptomatique que la Creuse, qui se distingue par la part de sa population âgée, ait instauré un barème faisant davantage participer les retraités.

[126] Ces différences de barèmes ne doivent pas pour autant être nécessairement analysées comme résultant d'une étude approfondie de la socio-démographie du département. Le niveau du revenu minimal à partir duquel l'obligation alimentaire est déclenchée peut traduire une appréciation approximative du niveau de ressources jugé nécessaire pour vivre dans le département ; il n'est pas surprenant que l'appréciation sur ce niveau de ressources nécessaire varie très fortement selon les départements.

1.3.3.5. La familialisation est également très variable d'un département à l'autre

[127] La familialisation est ici appréciée à travers le cas d'un ménage de deux adultes gagnant chacun un revenu correspondant à 1,6 et 1,2 SMIC.

Tableau 14 : Obligation alimentaire d'un couple gagnant deux fois 1,6 SMIC et d'un couple gagnant deux fois 1,2 SMIC (en €)

Pour un revenu de deux fois 1,6 SMIC	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	Réduction de l'obligation par enfant
Seine-Maritime	589,7	399,7	357,5	209,7	42 à 190
Hauts-de-Seine	409,5	238,75	68	0	68 à 170
Creuse	300,3	200,2	150,12	120,12	30 à 100
Vaucluse¹⁷	569,5	513,52	457,52	401,52	56
Cantal	320	200	160	120	40 à 120
Pour un revenu de deux fois 1,2 SMIC	Sans enfant	Un enfant	Deux enfants	Trois enfants	
Seine-Maritime	371,3	235,9	193,3	100,5	88 à 136
Hauts-de-Seine	136,5	0	0	0	136
Creuse	191,1	127,4	97,5	76,4	21 à 64
Vaucluse	416,6	360,6	130,6	71	56 à 230
Cantal	220	120	80	50	30 à 100

Source : Mission.

[128] On constate que le montant de la réduction de l'obligation alimentaire selon le nombre d'enfants du ménage est très variable :

- il peut décroître avec le nombre d'enfants dans les systèmes de quotient (Creuse), être constant pour chaque enfant en cas d'abattement forfaitaire (Hauts-de-Seine), ou encore connaître des sauts constitutifs d'effets de seuil si le taux de participation varie avec le revenu (Vaucluse) ou la taille du ménage (Seine-Maritime) ;
- il peut croître avec le revenu (Creuse, Cantal), être identique pour les différents niveaux de revenu (Hauts-de-Seine) ou être plus forte en-deçà d'un certain revenu du fait du barème progressif (Vaucluse).

1.4. Les recours en récupération sur patrimoine

[129] Les recours en récupération prévus par le Code de l'action sociale et des familles ne sont pas sans effet sur le champ de l'ASH.

[130] Combinés avec la mise en œuvre de l'obligation alimentaire, ils dissuadent une proportion indéterminée de personnes âgées ou leurs familles de demander l'aide sociale à l'hébergement et, le cas échéant, d'entrer dans un établissement d'hébergement pour personnes âgées. L'effet psychologique est fort, même pour des personnes non pourvues de biens, compte tenu d'une récupération effectuée en droit et généralement en pratique, dès le premier euro, à la différence des autres mécanismes de récupération qui interviennent à compter d'un plancher de ressources : 46 000 euros d'actif pour l'aide sociale du Conseil général relative à l'aide ménagère ou au portage de repas, 39 000 euros pour l'allocation supplémentaire aux personnes âgées (minimum vieillesse).

¹⁷ Pour le Vaucluse et le Cantal, les charges ont été estimées à 300 € pour le couple sans enfant, et à 100 € par enfant supplémentaire.

- [131] Ils réduisent les dépenses d'ASH à un double titre :
- par la moindre dépense due aux refus de demander l'ASH,
 - par les recettes dues aux récupérations effectuées.

1.4.1. La réglementation relative aux recours en récupération

- [132] Le Code de l'action sociale et des familles prévoit trois types de recours en récupération : contre le bénéficiaire revenu à meilleure fortune, contre le donataire, contre le légataire. Il convient de préciser en outre les modalités de récupération au regard de l'assurance vie. Ces récupérations ne peuvent être décidées que du chef des sommes effectivement versées au titre de l'aide sociale à l'hébergement. Elles n'ont pas juridiquement un caractère automatique et peuvent donner lieu à une appréciation par le conseil général.
- [133] Le retour à meilleure fortune d'une personne âgée est peu fréquent, mais peut toutefois intervenir, notamment du fait d'un héritage ou d'une vente immobilière révélant une valeur bien supérieure à celle prise en compte pour l'attribution de l'ASH et faisant sortir la personne âgée de l'ASH. L'action en récupération intervient à la date à laquelle le retour à meilleure fortune se produit.
- [134] Le recours en récupération sur le donataire est prévu, lorsque la donation est intervenue postérieurement à la demande d'aide sociale ou dans les dix ans qui ont précédé cette demande.
- [135] Le recours sur succession intervient au décès de la personne âgée. Il est exercé contre le patrimoine et non contre les héritiers. Il n'est applicable qu'à l'actif net successoral.
- [136] La stipulation pour autrui constituée par le contrat d'assurance-vie peut être requalifiée, sous le contrôle du juge, en donation, si l'administration de l'aide sociale établit l'intention libérale du souscripteur vis-à-vis du bénéficiaire au moment de la souscription du contrat. Cette requalification en donation indirecte est soumise à la démonstration que les circonstances relatives notamment à l'âge du stipulant, à son état de santé et à l'importance de la prime versée par rapport à son patrimoine, dans lesquelles le bénéficiaire a été désigné manifestent son intention de se dépouiller de manière irrévocable (Conseil d'État, *Mme X...*, 6 novembre 2009). Une requalification en succession est également possible conformément à l'article L. 132-13 du code des assurances, lorsque les primes versées par le souscripteur d'un contrat d'assurance vie présentent un caractère manifestement exagéré eu égard aux facultés du souscripteur, qui s'apprécie notamment au vu de l'utilité de la souscription au moment du versement des primes (Cour de Cassation, 2^{ème} chambre civile, 4 mai 2006). Cette requalification suppose donc dans tous les cas la démonstration de l'intention libérale ou du caractère manifestement exagéré. À supposer que le conseil général la démontre, l'organisme assureur n'est pas tenu de divulguer au conseil général l'identité des bénéficiaires du contrat d'assurance-vie, sauf si cette requalification a été accordée par une décision de justice. La mise en œuvre de cette requalification peut donc être très malaisée.

1.4.2. Éléments de réflexion sur l'impact des récupérations sur patrimoine quant au champ de l'ASH

- [137] Ces dispositions sont fortement dissuasives pour les personnes âgées et leur famille, qui joue souvent un rôle non négligeable dans le placement en établissement.

- [138] Le principe de la récupération se traduit dès les formulaires de demande, qui comportent un examen du patrimoine, non seulement pour la détermination des ressources de la personne, mais en vue d'une récupération ultérieure : le CASF prévoit en effet une prise d'hypothèque immédiate pour les biens immobiliers dont la valeur est supérieure à 1500 euros¹⁸. Il a surtout un effet psychologique, la personne âgée souhaitant laisser le peu de biens qu'elle a à sa famille et la famille souhaitant garder des biens qui, même s'ils ont une faible valeur, sont des souvenirs familiaux.
- [139] Parmi les conseils généraux ayant répondu à l'enquête, presque tous récupèrent à partir du premier euro. Un département indique un plancher de 100€; un autre un seuil de 50€ lorsqu'il s'agit de récupérer la succession auprès d'un tiers et non du notaire.
- [140] Seuls six conseils généraux ont prévu un seuil supérieur à 1500 € pour les hypothèques : 1 à 38 000€, 2 à 20 000€, 1 à 10 000€, 1 à 5000€, 1 à 2500€
- [141] 9 conseils généraux sur 48 déclarent ne pas pratiquer le recours sur les donations. Un autre ne déclare n'intégrer les donations que si le notaire les réintègre dans l'actif successoral.
- [142] 6 conseils généraux sur 23 ne pratiquent pas le recours sur l'assurance-vie.
- [143] Outre le refus de demander une ASH à laquelle ces personnes âgées pourraient prétendre, ces conditions peuvent conduire au renoncement à une entrée en EHPAD de personnes âgées très dépendantes, dont la bienveillance devrait conduire à une prise en charge en établissement.
- [144] La difficulté pour les conseils généraux de bien connaître les donations ou les assurances vie peut également susciter des stratégies d'évitement des récupérations de la part des familles les mieux informées.
- [145] Les montants recouverts dans le cadre des recours en récupérations ont été estimés au niveau national entre 3 et 6% de la dépense brute d'aide sociale à l'hébergement (lettre de l'ODAS juin 2008 : réponses de 25 départements à l'enquête menée en décembre 2006).
- [146] L'enquête réalisée par le HCF et l'IGAS sur une base plus large (cf. supra) permet d'estimer le montant des récupérations sur patrimoine à 8,3 % des dépenses brutes et à 16,5 % des dépenses nettes avant récupérations sur patrimoine.

¹⁸ En outre, dans la limite des prestations allouées, le département est subrogé dans les droits de l'allocataire en ce qui concerne les créances pécuniaires de celui-ci contre toute personne physique ou morale. Les formalités relatives aux hypothèques ne donnent lieu à aucune perception au profit du Trésor et les recouvrements relatifs au service de l'aide sociale sont opérés comme en matière de contributions directes, les actes et décisions étant dispensés du droit de timbre et enregistrés gratis lorsqu'il y a lieu à la formalité de l'enregistrement.

[147] Dans les cinq départements où s'est rendue la mission, ils s'élèvent respectivement à :

Tableau 15 : % des recettes des recours en récupération sur patrimoine sur les dépenses brutes d'ASH en 2010

Départements	% des recettes des recours en récupération sur les dépenses brutes d'ASH	% des recettes des recours en récupération sur la somme des dépenses nettes d'ASH et des recours en récupération sur patrimoine
Cantal	4,4	10,1
Creuse	6,9	14,7
Hauts-de-Seine	9,3	15,1
Seine-Maritime	7	12
Vaucluse	4,1	7,1

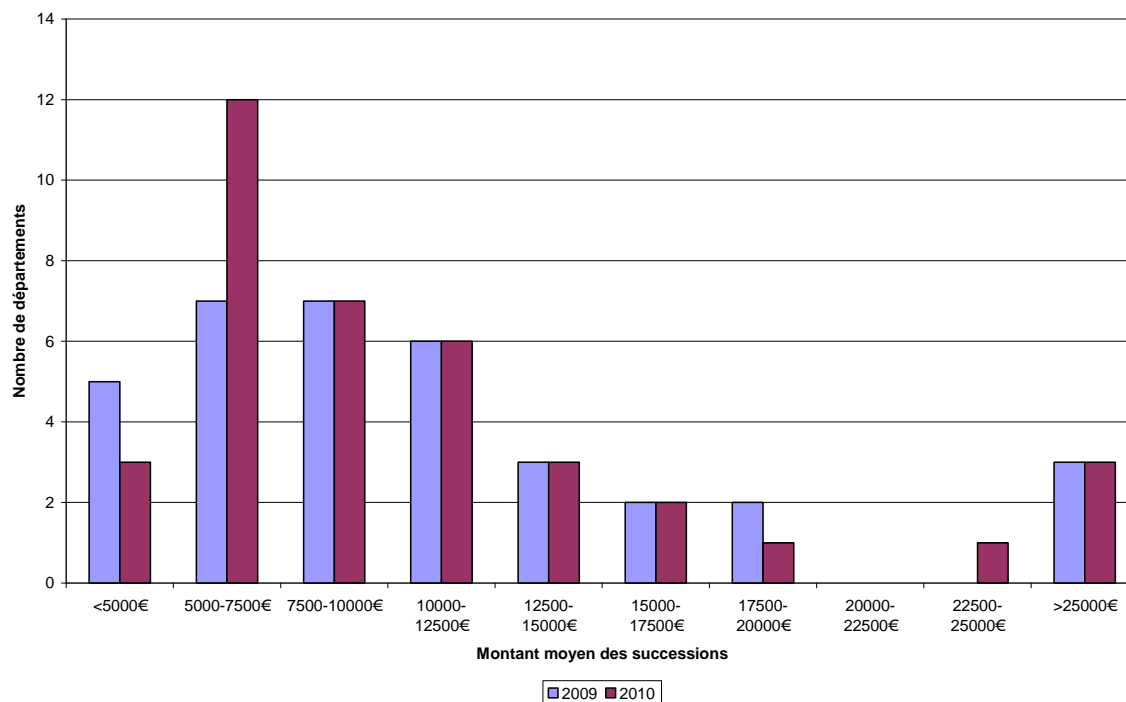
Source : Mission.

[148] Sur les 39 départements ayant indiqué le nombre de reprises réelles de successions et un montant moyen de succession, le montant moyen par succession est de 10 442€ en 2009 et 10 252€ en 2010. Ces départements représentaient 50 625 bénéficiaires en 2009 et 50 055 en 2010. En appliquant à ces effectifs un taux de sortie de 18%, le nombre de sorties annuel est compris entre 9 000 et 9 100. Le nombre de reprises réelles de successions (7 284 en 2009, 8 303 en 2010) laisse penser que 8 à 20% des décès ne donne pas lieu à reprise de succession.

[149] La moyenne des montants récupérés est très dispersée selon les départements, allant de 1467 à 50 085€ en 2009¹⁹.

¹⁹ Les montants moyens les plus élevés, assez rares, peuvent toutefois traduire une confusion, selon les départements, entre montant moyen de la succession et montant moyen de la récupération.

Graphique 5 : Répartition des départements selon le montant moyen des récupérations sur succession



Source : Mission à partir de l'enquête HCF-IGAS 2011.

2. LA GESTION DE L'ASH

2.1. Une instruction longue, complexe et dissuasive

[150] L'instruction de l'aide sociale à l'hébergement se caractérise dans les départements visités par la mission par sa longueur et sa complexité, qui en font, avec la prestation de compensation du handicap (PCH), selon les instructeurs des conseils généraux, la prestation sociale la plus lourde à gérer. L'annexe n° 2 décrit précisément les modalités d'instruction de l'ASH dans les départements visités.

2.1.1. Au-delà des spécificités locales, les constantes

[151] Les départements n'anticipent pas la demande d'ASH : au mieux, l'instruction commence au moment de l'entrée en établissement de la personne âgée. Certains départements, comme la Seine-Maritime, ont renoncé à la pré-instruction des dossiers.

[152] L'information sur le fonctionnement de l'ASH, notamment l'obligation alimentaire et la récupération sur succession, dispensée aux personnes et à leur famille par les directions d'établissement la plupart du temps, les centres locaux d'information et de coordination (CLIC) ou les centres communaux d'action sociale (CCAS) parfois, suffit souvent à les dissuader de la demander.

[153] La présence relevée par la mission, dans plusieurs départements, de bénéficiaires de l'ASH ayant des ressources inférieures au minimum vieillesse, traduit en outre une absence de mise en place de demande systématique de minimum vieillesse au moment de l'instruction de l'ASH, alors que la mise en œuvre prioritaire du versement de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA) serait conforme à la logique de ces prestations.

Recommandation n°4 : Assurer la subsidiarité effective de l'ASH à l'ASPA, dès lors qu'elle est possible, en mettant en place des demandes de minimum vieillesse pour les demandeurs de l'ASH.

- [154] L'instruction se caractérise par une articulation complexe entre les établissements, premiers guichets, les services du conseil général et les communes, dotées ou non de CCAS, investies selon le CASF de la mission de recherche des obligés alimentaires²⁰. Ces allers-retours des dossiers de demandes d'aide sociale expliquent une partie des délais importants de la procédure.
- [155] La recherche des obligés alimentaires et la collecte des informations sur leurs ressources constituent de très loin la principale difficulté de l'instruction de l'ASH.
- [156] Les délais moyens d'instruction de l'ASH sont importants : il faut plusieurs mois, parfois près d'un an, pour qu'un dossier simple soit finalisé. Pendant cette période d'instruction, les établissements supportent une charge de trésorerie importante, voire un risque en cas de refus. On ne peut donc exclure que dans certains cas, les lourdeurs et la longueur de la procédure d'admission à l'aide sociale dissuadent les établissements d'admettre des personnes âgées qui en font la demande.
- [157] Ces constantes dans les cinq départements visités par la mission sont liées aux caractéristiques mêmes de l'ASH (intervention des CCAS, recherche des obligés alimentaires). On peut donc faire l'hypothèse raisonnable qu'elles se retrouvent dans de nombreux autres.

2.1.2. La mise en œuvre de l'obligation alimentaire et le passage par les CCAS sont les principales sources de longueur de l'instruction de l'ASH

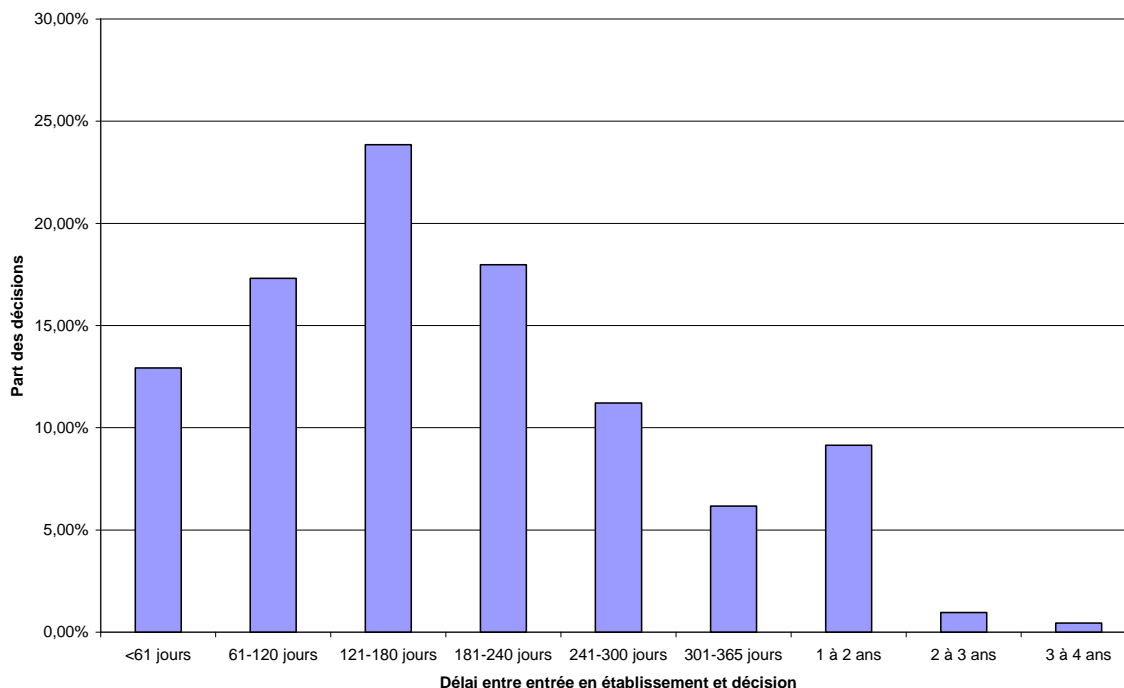
- [158] Dans chacun des départements visités par la mission, les CCAS se contentent d'une recherche assez rudimentaire des obligés alimentaires (annuaire, listes électorales, contacts avec d'autres communes qui procèdent de la même manière). En cas de difficulté, le dossier est renvoyé au conseil général, qui se charge de lancer des investigations plus poussées. L'impact en trésorerie des délais d'aide sociale peut donc être important et contribue aux réticences de certains établissements à l'admission de bénéficiaires de l'aide sociale, alors même qu'ils sont habilités à ce titre.
- [159] Les mairies convoquent les obligés identifiés à un entretien au cours duquel leur est présenté le fonctionnement de l'obligation alimentaire, lorsque les établissements n'ont pas déjà donné cette information dans le cadre de l'admission. Elles constatent parfois une ignorance, de la part des obligés, de la situation de leur ascendant, une très forte méfiance et une réticence à transmettre des informations sur leurs ressources, même quand on leur indique que leurs revenus et leurs charges devraient les conduire à être dispensés de versements. La perspective d'une saisine du JAF par le Conseil général les incite à trouver un terrain d'entente.
- [160] S'il arrive que les communes disposent d'informations de proximité sur le patrimoine des bénéficiaires de l'aide sociale ou sur les obligés alimentaires, le passage par les communes apparaît davantage comme un facteur de complexité et d'allongement des délais que comme une réelle valeur ajoutée dans chacun des départements visités.
- [161] Si l'intérêt de cette étape par les CCAS est sujet à débats, il ne semble faire aucun doute qu'elle a un impact sur les délais d'instruction de l'ASH.

²⁰ Cette instruction par le CCAS est prévue de manière générale pour l'aide sociale par le code de l'action sociale et des familles (article L. 131-1) : « Sous réserve de l'article L. 252-1, les demandes d'admission au bénéfice de l'aide sociale, à l'exception de celles concernant l'aide sociale à l'enfance, sont déposées au centre communal ou intercommunal d'action sociale ou, à défaut, à la mairie de résidence de l'intéressé. Les demandes donnent lieu à l'établissement d'un dossier par les soins du centre communal ou intercommunal d'action sociale. Celui-ci peut utiliser à cet effet des visiteurs-enquêteurs. Les demandes sont ensuite transmises, dans le mois de leur dépôt, au représentant de l'Etat ou au président du conseil général qui les instruit avec l'avis du centre communal ou intercommunal d'action sociale ou, à défaut, du maire et celui du conseil municipal, lorsque le maire ou le centre communal ou intercommunal d'action sociale a demandé la consultation de cette assemblée ».

- [162] Ainsi, le Conseil général de **la Creuse** enserre la procédure d'instruction de l'aide sociale à l'hébergement dans un délai de trois mois qui semble très éloigné de la réalité. Au-delà des difficultés inhérentes à la recherche des obligés alimentaires, en particulier pour de très petites communes aux moyens limités, les réunions de commissions, au niveau municipal puis au niveau départemental, malgré la suppression des commissions locales d'aide sociale, suffisent, même pour un dossier sans aucune difficulté à prolonger ces délais de plusieurs mois. Cela est d'autant plus problématique que pendant la période d'instruction, les EHPAD doivent supporter une charge de trésorerie importante et que la récupération *a posteriori* des contributions des obligés alimentaires est un exercice compliqué.
- [163] Ainsi, un dossier d'admission à l'aide sociale instruit par le CCAS de Guéret doit, après un avis des instructeurs, être examiné par une commission qui se réunit 3 à 4 fois par an, sans date fixe (en fonction du nombre de dossiers). Après avis de la commission, qui fait suite au premier avis celui des instructeurs, le président du CA du CCAS émettra alors lui-même un avis sur le dossier. En 2010, cette commission s'est réunie les 22 mars, 16 septembre et 25 novembre.
- [164] Transmis ensuite au Conseil général, et toujours dans l'hypothèse d'un dossier simple, il devra être examiné par les services instructeurs, qui émettent un avis, puis par le REDAS qui en émet lui-même un. La REDAS s'est réunie 5 fois en 2010, les 23 mars, 8 juin, 15 juin, 19 octobre, 16 novembre et 30 novembre. À noter que si le Maire a mentionné l'urgence dans son avis, la décision peut être prise par le Président du Conseil général sans avis de la REDAS.
- [165] Une demande d'aide sociale déposée en avril 2010 au CCAS a donc pu être étudiée dans une commission municipale le 16 septembre, soit plus de cinq mois après son dépôt et en commission départementale le 19 octobre.
- [166] Au niveau de la commune, pour d'autres prestations (aide ménagère ou accueil familial), il existe des procédures d'urgence qui permettent au vice-président du CCAS de signer les documents. Il ne semble pas y avoir d'obstacle à son extension à l'aide sociale à l'hébergement, voire à ce qu'elle devienne la procédure de droit commun, les élus ne manifestant pas un attachement particulier à la réunion de la commission.
- [167] En définitive, selon les interlocuteurs de la mission, les délais d'instruction d'une demande d'aide sociale à l'hébergement dans la Creuse sont au minimum de 6 mois mais dépassent très souvent cette durée, pour atteindre régulièrement des durées proches de 9 à 12 mois.
- [168] **En Seine Maritime**, la pertinence du passage par les mairies des dossiers d'ASH est également discutée. Dès lors que les informations sur les obligés alimentaires et leurs revenus ne sont pas plus connus des communes que du Conseil général, la valeur ajoutée de la « proximité » est très théorique. Il s'agit principalement d'informations fiscales. En l'absence de liste des pièces, le CCAS recueille des renseignements qui ne sont pas complets (relevés bancaires des trois derniers mois et non des douze derniers mois). La transmission des demandes du CCAS du résident aux CCAS des obligés ajoute un délai supplémentaire. Enfin, il est demandé au CCAS de proposer un montant d'obligation alimentaire, alors que le Conseil général effectue par la suite une analyse sur la base de son barème d'obligation alimentaire. Un ETP serait affecté à l'instruction des dossiers au CCAS de Rouen.
- [169] Le conseil général a communiqué les dates de 1398 dossiers pour lesquels les décisions d'admissions ont été prises entre 2009 et avril 2011. Si on excepte deux dossiers aberrants²¹ et 49 dossiers (3,5 % du total) pour lesquels la décision était antérieure à l'entrée en établissement, le délai entre l'entrée en établissement et la décision d'admission à l'ASH était compris entre 0 et 1346 jours, avec une moyenne de 201 jours et une médiane de 170 jours. Si 30 % des dossiers connaissent une issue dans les quatre mois suivant l'entrée, près de la moitié dépasse 6 mois de traitement, et la proportion de ceux qui attendent plus d'un an est proche de 10 %.

²¹ Délai de 9 ans et 16 ans entre l'entrée en établissement et la décision d'admission à l'ASH.

Graphique 6 : Répartition des décisions d'admission en Seine-Maritime selon le délai entre l'entrée en établissement et la décision d'admission (décisions janvier 2009-mars 2011)



Source : Mission.

- [170] **Dans le Vaucluse**, les délais sont variables selon la complexité du dossier, mais souvent longs, dès lors qu'il faut rechercher des éléments sur les obligés alimentaires ou lorsqu'il y a tutelle et que le tuteur tarde à répondre ou répond de manière incomplète, ce qui semble souvent le cas dans le Vaucluse.
- [171] L'établissement d'hébergement n'est pas associé à l'instruction, alors même que, pour son propre dossier, il est amené à demander des éléments financiers au demandeur, qui sont demandés à nouveau ultérieurement à ce dernier. Il oriente le bénéficiaire potentiel vers un CCAS, en attestant de son entrée dans l'établissement, cette entrée étant généralement exigée pour commencer l'instruction afin de limiter les dossiers non suivis d'une entrée effective en établissement. Certains EHPAD transmettent au CCAS compétent une liasse comportant déjà un certain nombre d'éléments, mais il n'y a pas de cadre type à ce stade, cette procédure de liaison n'étant pas organisée par le Conseil général.
- [172] Tous les dossiers sont obligatoirement déposés au CCAS ou CIAS qui dispose de deux mois au maximum pour transmettre le dossier aux services du Conseil général. En pratique, le délai est souvent plus important, le CCAS en recherche des obligés alimentaires s'adressant au CCAS des obligés alimentaires pour réunir les renseignements nécessaires. Ce délai n'est toutefois pas suivi par le Conseil général qui ne connaît que ses délais propres.
- [173] Ces derniers ont été évalués à 88 jours, à compter de la réception par le Conseil général du dossier de demande d'ASH transmis par le CCAS du domicile du bénéficiaire. Ces délais sont d'autant plus importants que, lorsque les dossiers lui arrivent incomplets, le Conseil général n'effectue qu'une relance directement aux demandeurs ; à défaut de réponse dans un délai d'un mois, la demande est rejetée, ce qui n'est pas conforme à la réglementation (voir notamment la décision du Conseil d'Etat en sous-sections réunies, *Centre hospitalier de Bischwiller* du 21 novembre 2008, mentionnée plus haut). Toutefois, le Conseil général, tout en relevant son barème d'obligation alimentaire à partir du 1^{er} avril 2010, a supprimé la prise en compte de la situation financière des petits-enfants et arrière petits-enfants majeurs, ce qui pourrait contribuer à réduire les délais globaux, en simplifiant tant son travail que celui des CCAS.

- [174] Les délais globaux sont estimés actuellement par les établissements, dès qu'il y a des obligés alimentaires, à plus de six mois.
- [175] Ces délais ont un impact sur la trésorerie des établissements, qui, au mieux, perçoivent 90% des ressources de la personne âgée, s'ils ont mis en œuvre la facturation et le recouvrement nécessaire, ce qui n'est pas le cas de tous les EHPAD publics. Au problème de trésorerie, peut donc s'ajouter en cas de rejet de la demande d'aide sociale, une difficulté de recouvrement de plusieurs mois de dépenses.
- [176] Dans le **Cantal**, plusieurs délais peuvent être calculés.
- [177] Le conseil général calcule le délai entre la date de demande et la date de décision. En 2009-2010, sur 372 dossiers, le délai moyen s'élève à 99 jours, le délai médian à 83 jours. Ces résultats sont meilleurs pour les dossiers sans obligé alimentaire payant (moyenne de 85 jours et médiane de 59 jours) que pour les dossiers avec obligé alimentaire payant (moyenne de 139 et médiane de 130 jours) et que pour les dossiers avec refus (médiane de 128 jours, moyenne de 124 jours). La différence entre dossiers avec obligé alimentaire payant et sans obligé alimentaire payant ne traduit pas l'intégralité de l'effet imputable à la recherche d'obligation alimentaire, car certains dossiers sans obligation alimentaire payant ont pu donner lieu à recherche d'obligation alimentaire. Cet impact, sous-estimé est donc de 71 jours (+120%) sur le délai médian et de 54 jours sur la moyenne (+65%).
- [178] Cet indicateur n'est toutefois pas révélateur du délai entre la première demande effective d'une personne et la décision du conseil général, pour deux raisons :
- les décisions intègrent ici des renouvellements d'accord de l'aide sociale. Or, dans ce cas, la « demande » de renouvellement est effectuée généralement au cours de la dernière année de validité de la précédente décision d'accord de l'aide sociale, de façon à garantir la continuité. La décision intervient alors avant la date d'effet de la nouvelle décision d'accord, ce qui réduit fortement la moyenne ;
 - la « date de demande » représente la date de réception de la demande par le conseil général, qui peut être éloignée de la date effective de demande par le résident si le dossier a d'abord été pré-instruit par l'établissement.
- [179] Afin de neutraliser ces deux biais, les délais ont été calculés entre la date d'effet de la décision et la date de décision. Ont été écartées les décisions pour lesquelles la demande était inférieure de plus de 20 jours à la date d'effet : ce décalage indiquait en effet qu'il s'agissait de décisions de renouvellement. Cela conduit à écarter également les dossiers refusés, ce qui est préjudiciable.
- [180] Sur 207 décisions, le délai moyen est de 169 jours et le délai médian de 129 jours. Pour les dossiers sans OA payant, la moyenne est de 156 jours et la médiane de 119 jours. Pour les dossiers avec OA payant, la moyenne est de 222 jours et la médiane de 182 jours. L'effet de l'obligation alimentaire est donc au minimum de deux mois. 41,2% des dossiers sans OA payant sont réglés en moins de 90 jours, contre seulement 12% des dossiers avec OA payant.
- [181] En définitive, quelles que soient les modalités retenues par les Conseils généraux, on constate que les délais d'instruction oscillent entre 5 et 9 mois, si l'on prend bien en compte toutes les étapes, y compris la recherche des obligés alimentaires par les CCAS. À titre de comparaison, le délai estimé de versement de l'allocation logement est inférieur à 2 mois.

2.1.3. Une instruction dissuasive et coûteuse

2.1.3.1. Une instruction de l'ASH et des modalités dissuasives

- [182] L'information sur l'ASH et ses spécificités est tardive : elle est en général dispensée par les établissements eux-mêmes au moment de l'admission de la personne âgée dans l'établissement, admission le plus souvent réalisée dans des conditions d'urgence.
- [183] Au-delà de la faible anticipation de l'entrée en établissement, que les familles retardent le plus possible, les départements visités par la mission n'organisent pas de pré-instruction ou y ont renoncé (Seine-Maritime), essentiellement pour des raisons liées au coût de cette instruction complexe.
- [184] De trop nombreuses incertitudes empêchent selon les conseils généraux de développer cette pratique : calcul incertain au regard des tarifs des établissements, dont le choix n'est en outre pas toujours suffisamment stabilisé ; renoncement à l'entrée en établissement ou décès de la personne ; évolution de la situation du bénéficiaire potentiel ou de ses éventuels obligés alimentaires etc.
- [185] Ces motifs peuvent toutefois être discutés : les abandons de demandes sont rares dans les faits. Par ailleurs, le préjudice pour l'administration d'une instruction de dossier inutile (préjudice d'autant plus élevé que la procédure est lourde) doit être mis en regard de celui d'une avance de trésorerie pour l'établissement ; le délai de traitement des demandes tient principalement à la collecte de l'identité des obligés alimentaires, et non au calcul de l'ASH. L'instruction avant entrée en établissement pourrait être utile pour recueillir les informations sur les obligés alimentaires.
- [186] La plupart des interlocuteurs de la mission, aussi bien dans les services des conseils généraux que dans les CCAS ou les établissements, ont conscience de l'importance, non quantifiable, du non recours à l'ASH. Selon eux, plusieurs facteurs l'expliquent.
- [187] Le principe et les modalités de l'obligation alimentaire constitueraient le principal frein.
- [188] Certaines familles surestiment l'obligation qui serait mise à leur charge, faute de connaître par avance les barèmes pratiqués par les conseils généraux, et préfèrent alors prendre en charge directement les factures d'hébergement hors ASH. Des réticences fortes à fournir des informations sur ses ressources ou son patrimoine semblent également expliquer ce phénomène.
- [189] L'existence de situations familiales complexes, de relations très distendues entre une personne âgée et ses enfants ou petits enfants, voire de conflits, ou, à l'opposé, un comportement oblatif de la part de la personne âgée, peut également dissuader une personne âgée de demander l'ASH. Dans ce cas, la liquidation du patrimoine ou le maintien à domicile, même dans des situations de grande dépendance, sont préférées.
- [190] Enfin, dans les départements qui continuent de rechercher l'obligation alimentaire des petits-enfants, on observe une véritable incompréhension des demandeurs et de leurs enfants, qui très souvent décident de prendre en charge les montants de leurs propres enfants.
- [191] La récupération sur succession, même si elle est davantage connue et mieux acceptée, dissuade également de nombreux bénéficiaires potentiels, ou du moins leur famille, d'y faire appel. À noter d'ailleurs qu'une confusion entre l'obligation alimentaire et la récupération sur succession arrive parfois, les obligés craignant que l'ASH soit récupérée sur leur propre patrimoine.
- [192] Les réticences de nombreuses personnes âgées à « tomber dans l'aide sociale », qui amènent d'ailleurs plusieurs personnes rencontrées à s'interroger sur la pertinence du maintien de cette terminologie, constituent un autre frein. L'APA, davantage perçue comme un droit, ne suscite pas ces réactions.

2.1.3.2. Une instruction coûteuse

- [193] La complexité des procédures et de mise en œuvre de l'obligation alimentaire conduit le Conseil général de la Creuse à consacrer des ressources importantes à cette aide sociale qui ne concerne que 350 à 400 personnes selon les années : 3 instructeurs, 3 comptables et 2 personnes intervenant sur les recettes (obligation alimentaire et successions) consacrent une part importante de leur temps de travail à cette gestion.
- [194] En Seine-Maritime, l'ASH mobilise 11 ETP au conseil général : notamment une personne suit les recettes et 6 personnes travaillent sur les recours sur succession et les obligés alimentaires. En ne considérant que les ETP internes au conseil général sur la récupération des OA, chiffrés à 3 (estimation minimale), en supposant un coût de l'ETP de 30 000€, la gestion de l'OA coûterait 90 000€, soit 4,5% des sommes recouvrées. Il s'agit d'une estimation très minimale qui ne prend pas en compte l'intégralité des ressources consommées du côté du conseil général, et à laquelle il faudrait ajouter les ressources de la paierie, voire celles de la justice.
- [195] Dans le Vaucluse, la gestion de l'ASH est principalement assurée au sein du pôle interventions sociales dans la direction générale adjointe chargée des politiques sociales et de l'action sociale (une autre direction générale adjointe étant chargée des actions sociales territoriales et de l'insertion) principalement par la direction des personnes âgées-personnes handicapées-Établissements et à titre plus secondaire par la direction budget, contrôle, logistique en relation avec la direction des finances du Conseil général. Au sein de la direction personnes âgées, un bureau personnes âgées (13 agents) assure l'instruction de l'ASH ainsi que l'instruction administrative de l'APA. Un bureau des participations et recours (6 agents) gère l'obligation alimentaire et les récupérations sur succession. Par ailleurs, au sein du service autorisation et tarification des établissements PA/PH/enfance, existe un bureau Etablissements PA (6 agents). L'effectif du personnel se consacrant à l'ASH est difficile à estimer, les instructeurs PA s'occupant à la fois de l'APA et des diverses formes d'aide sociale. La cellule Successions du bureau des participations et recours emploie 3 ETP et la cellule Obligations alimentaires 3 ETP.
- [196] Dans le Cantal, le service de l'aide sociale comprend 6 agents et un chef de service.
- [197] L'analyse détaillée des procédures d'instruction de l'aide sociale à l'hébergement dans les cinq départements visités par la mission lui permet, au-delà des spécificités locales, de dégager une série de recommandations pour la simplifier et surtout la raccourcir :

Recommandation n°5 : Anticiper, autant que possible, l'instruction de l'ASH

- en développant l'information sur ses spécificités dans les CLIC, les services d'aides à domicile, les CCAS ;
- en encourageant la pré-instruction, en particulier pour les dossiers simples, concernant des personnes sans obligés alimentaires ;
- en anticipant la recherche des obligés alimentaires pour les personnes âgées à domicile en Gir 1 et 2.

Recommandation n°6 : Rendre facultatif le passage par les CCAS pour la recherche des obligés alimentaires ainsi que le recueil de l'avis du Maire ou du président du CCAS. Les dispositions de l'article L131-1 du CASF devront être modifiées

Ce passage contribue davantage à augmenter les délais d'instruction qu'à améliorer cette recherche. Les établissements et les services de l'aide sociale des conseils généraux semblent mieux armés pour cet exercice complexe

Recommandation n°7 : Organiser de manière systématique des contacts, voire des passerelles de système d'informations, entre les conseils généraux et l'administration fiscale, ainsi que les organismes de sécurité sociale pour la recherche des obligés alimentaires et la connaissance de leurs revenus

Cette procédure apparaît plus à même de fournir des informations pertinentes pour les conseils généraux que le circuit des CCAS ou communes, qui fondent leur recherche sur l'annuaire ou les listes électorales

Recommandation n°8 : Adapter l'organisation interne de certains conseils généraux (et de certains CCAS afin de ne pas allonger les délais d'instruction par la convocation de commissions rendant des avis, la décision du président du conseil général suffisant

Recommandation n°9 : Mettre en place des organisations et systèmes d'information qui permettent un suivi du circuit des dossiers d'aide sociale entre les établissements, les communes le cas échéant et le conseil général

2.2. *Le versement de l'ASH*

2.2.1. **Des circuits financiers complexes entre les établissements, les conseils généraux et les paieries**

[198] Les circuits de trésorerie de l'ASH concernent un grand nombre d'acteurs : conseil général, résident, obligés alimentaires et établissement, par l'intermédiaire en partie du réseau de la comptabilité publique (paierie générale pour le conseil général et trésorerie pour les établissements publics).

2.2.1.1. Le paiement des frais d'hébergement

[199] Le conseil général avance le plus souvent l'ensemble des frais en payant les factures d'hébergement à l'établissement, chaque mois ou chaque trimestre en fonction de la facturation des établissements.

[200] Les factures sont généralement établies mensuellement et à terme échu par les maisons de retraite publiques. Elles ne prennent généralement pas de caution à l'entrée et certaines n'émettent pas de titre de recettes sur la période d'instruction du dossier ASH.

[201] Dans le secteur privé commercial et de manière moins systématique dans le privé non lucratif, se pratiquent la caution d'entrée, la facturation pendant l'instruction et la facturation à terme à échoir.

[202] Le conseil général vérifie, à partir des états établis par les établissements et les percepteurs pour les établissements publics, que les résidents sont bien bénéficiaires, vérifie la réalité de l'hébergement et l'application des déductions en cas d'absence (déduction du forfait à partir du 4^{ème} jour notamment). L'émission du mandat de paiement se fait par ressaisie des données transmises par les établissements. La paierie contrôle le prix de journée et envoie un avis global de sommes à payer à l'établissement. Le mandat est global mais il comporte les données nominatives : états avec noms des résidents, nombre de journées, et montant.

2.2.1.2. Le recouvrement de l'obligation alimentaire

[203] Il récupère par ailleurs la contribution des obligés alimentaires auprès de ces derniers, chaque mois ou chaque trimestre, selon la périodicité choisie par le Conseil général. La paierie émet des titres de recettes, généralement 2 mois après le mois de la créance. Le payeur départemental doit mettre en place une gestion individualisée du recouvrement pour tenir compte des difficultés des obligés. Les impayés sont mis en attente en cas de contestation de l'OA ; sinon, il y a poursuites, avec un seuil minimum pour les oppositions employeur (30€) et pour les oppositions bancaires (130€). Les difficultés de paiement donnent lieu à des réunions entre conseil général et paierie. Les créances irrécouvrables donnent régulièrement à présentation devant le conseil général de listes de sommes à admettre en non valeur. Il n'avait pas été mis en place dans les départements visités de titre annuel, couplé avec des prélèvements automatiques sur comptes bancaires des obligés alimentaires, alors que cela serait de nature à alléger la gestion.

Recommandation n°10 : Mettre en place des titres annuels avec un système de prélèvements automatiques sur les comptes bancaires des obligés alimentaires.

2.2.1.3. La récupération de la participation du résident

- [204] Le conseil général récupère enfin la participation du résident, qui a d'abord été versée à l'établissement ; dans certains cas, elle est versée directement par le tuteur au conseil général. La participation du résident est versée par mois ou par trimestre, principalement en fonction des échéances de paiement des pensions. Ces montants sont ensuite reversés au conseil général sur production d'un titre, dont le délai d'établissement contribue généralement à abonder la trésorerie de l'établissement.
- [205] La perception par l'établissement de la participation du résident est assurée, dans la plupart des cas, par la perception directe, par l'établissement, de la totalité des revenus de la personne (opposition sur ressources). La loi prévoit en effet que, sous certaines conditions, les revenus des bénéficiaires de l'aide sociale peuvent être perçus par l'établissement²² ; il doit alors envoyer au département une demande d'autorisation de perception des revenus du résident qui, une fois signée, devra être envoyé avec le pouvoir signé par le résident aux différentes caisses de retraite de la personne.
- [206] L'établissement perçoit chaque mois les ressources des bénéficiaires qui remontent généralement chaque trimestre au Conseil général après déduction de l'argent de poche majoré des dépenses autorisées.
- [207] Les établissements, en particulier leur comptable, doivent recouvrer les ressources, en obtenant le reversement des pensions sur la base d'une autorisation des bénéficiaires de l'aide sociale, demandée à l'entrée dans l'établissement et d'une autorisation du Conseil général, à demander après la notification d'attribution de l'aide sociale et exigée des caisses de retraite.

Recommandation n°11 : Délivrer aux établissements, sans demande préalable, l'autorisation de versement des pensions, en même temps, que la notification d'aide sociale.

- [208] Les pratiques observées dans la mise en place de la perception des revenus par l'établissement ne respectent pas toujours les conditions instaurées par la loi, visant à garantir le caractère volontaire ou nécessaire de cette procédure : notamment, dans certains conseils généraux, la « demande » de perception des revenus est remplie dès le stade de la demande d'admission à l'ASH. Cette pratique est contraire à la lettre de la loi (qui prévoit cette perception pour les personnes « admises » à l'ASH), et peut avoir pour effet de faire percevoir cette demande de perception comme une condition d'admission à l'ASH, ce qu'elle ne peut aucunement être. Même lorsque la demande de perception des revenus n'est déposée qu'après admission à l'ASH, la pratique revêt, dans la plupart des établissements rencontrés, un caractère systématique, peu conforme avec l'esprit et la lettre de la loi, et qui accentue de façon non nécessaire la perte d'autonomie de la personne entrant en établissement. Certains établissements, au contraire, cherchent à faire un usage proportionné de cette procédure d'opposition des ressources, n'en réservant l'usage qu'aux personnes dont l'autonomie est trop faible pour qu'elles puissent assurer elles-mêmes la gestion de leurs ressources. Ainsi, dans les établissements gérés par l'association des Cités cantaliennes, 30 résidents sur 102 bénéficiaires de l'ASH assurent eux-mêmes le paiement de leur participation à l'établissement.

²² Article L. 132-4 CASF : « La perception des revenus, y compris l'allocation de logement à caractère social, des personnes admises dans les établissements sociaux ou médico-sociaux au titre de l'aide sociale aux personnes âgées, peut être assurée par le comptable de l'établissement public ou par le responsable de l'établissement de statut privé, soit à la demande de l'intéressé ou de son représentant légal, soit à la demande de l'établissement lorsque l'intéressé ou son représentant ne s'est pas acquitté de sa contribution pendant trois mois au moins. Dans les deux cas, la décision est prise par le représentant de la collectivité publique d'aide sociale compétente, qui précise la durée pendant laquelle cette mesure est applicable. »

Recommandation n°12 : Garantir le respect des conditions légales à la mise en place de l'opposition sur ressources – à savoir une demande du résident ou la présence d'impayés – et ne pas en faire une procédure systématique.

➤ La responsabilité de recouvrement sur les autres ressources est variable.

- [209] Les revenus locatifs ou mobiliers ne donnent, semble-t-il, qu'exceptionnellement lieu à recouvrement par les établissements.
- [210] Les établissements doivent déduire certaines charges, parfois avec une autorisation explicite du conseil général à chaque occurrence, parfois dans le cadre d'un accord de principe (cotisations des complémentaires santé par exemple).
- [211] D'autres postes n'ont pas fait l'objet de règles explicites et donnent lieu à des pratiques variables : assurance en responsabilité civile, impôt foncier, etc.
- [212] Des états sont établis trimestriellement par les comptables des établissements avec les montants recouverts et les déductions. Ils sont vérifiés au sein des directions financières du conseil général qui prépare un titre que le payeur départemental met en recouvrement.
- [213] Dans le deuxième cas de figure ou le résident où son tuteur gère directement le recouvrement des revenus du résident, il a été signalé des difficultés et délais importants pour mobiliser les sommes dues et le peu d'empressement de certaines structures de tutelles à tenir les délais de paiement voire à assurer la gestion courante des besoins financés par l'argent de poche.
- [214] Par ailleurs, les tuteurs ont été invités dans certains départements comme le Vaucluse à verser la participation des ressources des résidents directement au conseil général, sans que tous les établissements en soient insuffisamment informés, ce qui peut susciter des malentendus.

Recommandation n°13 : Mettre à plat au sein des départements les procédures et les obligations des gestionnaires de tutelle ainsi qu'envisager les actions de formation indispensables. À défaut d'y réussir, des contrôles seraient à conduire avec le cas échéant des retraits d'habilitation des associations tutélaires incapables de répondre correctement à leurs obligations

2.2.2. Des délais de versement qui peuvent être dissuasifs pour les établissements

- [215] Le délai d'instruction des dossiers ASH (5-6 mois) conduit à l'accumulation de retards de facturation, d'impayés et de créances sur les résidents (d'autant plus que, pour bénéficier de l'aide sociale, la personne âgée ne doit pas payer), qui, du fait de l'incertitude sur l'admission en ASH, peuvent devenir des créances irrécouvrables.
- [216] Une fois l'accord ASH donné par le Conseil Général, le paiement de la facture d'hébergement et le talon dépendance donnent lieu à un versement mensuel ou trimestriel aux établissements dans un délai de 2 à 3 mois après transmission par les établissements des états correspondants. Ainsi, dans un établissement privé lucratif, le mois de novembre 2010 a été émis payé le 11 février 2011. Dans le privé non lucratif, le dernier mois payé était le mois de décembre 2010, payé fin mars.
- [217] Cela constitue une différence importante par rapport à la facturation du terme à échoir, pratiquée pour les résidents payants par l'établissement privé lucratif
- [218] Les ressources des résidents sont reversées au conseil général au trimestre, avec un décalage souvent important. Dans le Vaucluse par exemple, le 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2010 est mis en recouvrement en avril 2011 ; dans l'établissement privé lucratif, le 2^{ème} trimestre 2010 a été payé fin décembre, et le 3^{ème} ne l'était toujours pas début mai. Dans l'établissement public, le paiement du 3^{ème} et 4^{ème} trimestre 2010 intervient en avril 2011. Il en va de même dans le privé non lucratif. En Seine-Maritime, les ressources du 3^{ème} trimestre 2010 n'ont été récupérées que le 17 mars 2011.

[219] L'ASH fait donc courir une charge de trésorerie et un risque d'impayés au minimum pendant l'instruction. En revanche, une fois accordée, elle sécurise les ressources de l'établissement contre des risques d'impayés – et peut même, dans certains cas, créer une facilité de trésorerie pour l'établissement, du fait du décalage entre la perception des ressources des résidents et son reversement au conseil général. Mais les risques et la charge de trésorerie de la période d'instruction peuvent créer, de la part d'établissements sensibles à la gestion de leur trésorerie, un comportement d'éviction des demandeurs de l'ASH.

2.3. La sortie de l'aide sociale à l'hébergement

[220] La plupart des sorties d'aide sociale à l'hébergement correspond à des décès de bénéficiaires.

[221] Pour un bon fonctionnement des procédures, il est nécessaire que le Conseil général connaisse rapidement ces décès et transmette cette information aux bureaux compétents. Or, la mission a pu observer des dysfonctionnements à cet égard. Plusieurs des conseils généraux visités par la mission n'ont pas prescrit aux établissements d'hébergement des bénéficiaires de l'ASH de leur notifier immédiatement les décès intervenus et ne l'apprennent que par les remontées tardives d'informations financières des établissements, sans que cela soit automatiquement porté à la connaissance du bureau en charge des récupérations sur succession.

[222] Plus l'intervention de ce bureau est précoce, plus la récupération est efficace. Cette intervention gagne également à être organisée, dès l'entrée à l'aide sociale à l'hébergement. La qualité des informations recueillies sur le patrimoine à l'entrée est, en effet, essentielle pour bien récupérer au décès. Or les formulaires et les renseignements recueillis, généralement par l'intermédiaire des CCAS, laissent souvent à désirer : les renseignements pris sur les donations et les assurances vie éventuelles sont le plus souvent laconiques : le formulaire n'évoque souvent que les donations devant notaire, les assurances vie ne sont pas toujours évoquées et, lorsqu'elles le sont, il n'est souvent pas demandé à l'entrée de précisions sur le numéro du contrat, les primes et les bénéficiaires ; il n'est, sauf exception, pas organisé de liaison à cette phase, pas plus généralement qu'ultérieurement avec l'administration fiscale sur l'existence de donations dans les dix dernières années. Toutefois, il a pu être observé dans plusieurs conseils généraux un effort de contrôle qui conduit notamment à demander les relevés de comptes bancaires sur plusieurs mois, parfois jusqu'à une année pour essayer de déceler des mouvements suspects pouvant correspondre par exemple à des donations préalables à la demande. Les prises d'hypothèque sur les biens immobiliers d'une valeur supérieure à 1 500 euros sont systématiques dans quatre des cinq départements visités par la mission ; le recours à la technique de l'hypothèque provisionnelle qui permet de tenir compte, non seulement des créances acquises, mais aussi des créances à venir, n'est toutefois pas connu de tous. Les bureaux du service du Conseil général sont cependant parfois cloisonnés entre l'instruction initiale et les récupérations, sans animation et liaison suffisante entre les agents des divers bureaux ou cellules.

[223] Les services des conseils généraux bien organisés interviennent, au décès du bénéficiaire de l'ASH, immédiatement auprès de l'organisme bancaire gérant les comptes du bénéficiaire pour récupérer les liquidités. Ils se renseignent sur le notaire chargé éventuellement de la succession et présentent la créance d'ASH, sans attendre une éventuelle demande du notaire. Ils transforment l'hypothèque provisionnelle qu'ils ont prise sur les biens immobiliers en hypothèque légale. En cas de contrat d'assurance-vie, ils saisissent la compagnie d'assurance de leur créance.

[224] La mission de l'IGAS a toutefois observé une inégale organisation des conseils généraux face à des récupérations qui impliquent de bonnes connaissances juridiques et techniques ainsi qu'une méthodologie impliquant des contacts adaptés avec les organismes bancaires, les organismes d'assurance et les notaires. Cette compétence est difficile à assurer et à maintenir dans de petits départements, où elle peut reposer sur un seul agent, dont le décès compromet alors l'exercice de cette fonction. Les frais de gestion, compte tenu de la complexité des procédures et du niveau des patrimoines des bénéficiaires de l'ASH, sont généralement non négligeables au regard du montant des récupérations recouvré. Les liaisons avec l'administration fiscale qui doit recevoir les déclarations de succession dans les six mois du décès sont exceptionnelles. Les services des conseils généraux ne disposent pas d'un guide national de gestion de la récupération de l'ASH au décès du bénéficiaire. Les services paraissent parfois en échec face au comportement de certains notaires, de certaines agences bancaires ou d'organismes d'assurance.

Recommandation n°14 : Organiser une notification immédiate des décès par les établissements d'hébergement

Recommandation n°15 : Améliorer les formulaires d'entrée à l'ASH pour préparer la récupération sur succession et générer une dynamique de service afin de bien responsabiliser les agents grâce à la compréhension de l'intérêt des tâches qui leur sont demandées

Recommandation n°16 : Mettre au point sous l'égide de l'ADF un guide de gestion de la récupération au décès du bénéficiaire et renforcer les formations des agents

3. DIAGNOSTIC ET PRINCIPALES RECOMMANDATIONS

3.1. *Les modalités actuelles de l'ASH ne paraissent plus adaptées*

3.1.1. **Plusieurs évolutions socio-démographiques remettent en cause sa pertinence**

[225] L'aide sociale à l'hébergement présente aujourd'hui, du fait de l'évolution des prestations sociales, un cas tout à fait singulier, en ce qu'elle est la seule prestation à conserver, dans leur pureté, les caractéristiques historiques de l'aide sociale : subsidiarité et récupération :

- la subsidiarité à l'égard de l'obligation alimentaire ne concerne plus les prestations servies à des personnes adultes, notamment les minima sociaux ;
- la récupération sur succession a très fortement décliné, du fait du remplacement de l'aide médicale départementale par la couverture maladie universelle, de la prestation spécifique dépendance par l'APA, et des restrictions successives apportées, en dernier lieu par la loi du 11 février 2005, aux récupérations en matière de prestations d'aide sociale servies aux personnes handicapées.

[226] La récupération sur succession n'est en effet plus pratiquée que pour des prestations en nombre limité : minimum vieillesse, aides à domicile (aide ménagère ou allocation simple), prestations d'aide aux personnes handicapées sous des conditions restrictives. Au sein de ces prestations récupérables, l'ASH se distingue par l'existence d'une récupération au 1^{er} euro, alors que les autres récupérations ne sont déclenchées qu'à partir de seuils.

[227] En tout état de cause, la récupération sur succession ne peut être présentée comme un mode de participation des patrimoines au financement du coût de la prise en charge des personnes âgées dépendantes. En effet, le patrimoine ne sera sollicité que sous trois conditions :

- si la personne est hébergée en établissement ;
- si ses revenus sont inférieurs au tarif d'hébergement ;
- si ses enfants n'ont pu fournir d'obligation alimentaire couvrant les frais d'hébergement.

- [228] De ce fait, la récupération ne concerne pas les patrimoines des personnes décédant sans être hébergées en établissement, ou dont les revenus permettent de faire face aux dépenses d'hébergement, ou qui disposent d'obligés alimentaires suffisamment aisés.
- [229] En outre, le recours sur patrimoine peut être assez aisément contourné, soit par le silence du notaire, soit par des donations – sur lesquelles les conseils généraux exercent des contrôles très restreints –, soit par le recours à un contrat d'assurance-vie, qui permet d'organiser la transmission du patrimoine dans des conditions rendant difficile la récupération pour les conseils généraux.
- [230] L'obligation alimentaire apparaît également en décalage avec plusieurs évolutions :
- celle des revenus relatifs des retraités et des actifs. Justifiée à une époque où les revenus des personnes âgées étaient globalement faibles, en comparaison avec ceux des actifs, elle semble de moins en moins justifiée à mesure que les niveaux de vie moyens des actifs et des retraités se rapprochent ;
 - celle des configurations familiales : l'individualisation accrue au sein des familles, le plus grand nombre de séparations et les recompositions familiales, rendent moins acceptable une obligation générale de solidarité financière familiale. La seule restriction légale à la mise en jeu de l'obligation alimentaire – une mesure de protection de l'enfance se traduisant par une séparation d'au moins trois ans entre l'enfant et ses parents avant ses douze ans – est très restrictive, notamment au vu d'une évolution de la politique de protection de l'enfance, tendant à éviter le recours au placement.
- [231] L'impact redistributif de l'obligation alimentaire ne doit pas être négligé :
- du fait du caractère différentiel de l'ASH, et de la surreprésentation des personnes à faible revenu parmi les personnes hébergées en établissement au sein de la population d'âge comparable, l'obligation alimentaire sollicite davantage les enfants de retraités pauvres. Ces derniers ont eux-mêmes, du fait des limites de la mobilité sociale, davantage de chances d'avoir des revenus inférieurs à la moyenne. Le mécanisme de l'obligation alimentaire peut donc être une source de persistance dans la pauvreté ;
 - combinée avec la récupération sur succession, l'obligation alimentaire pèse d'un poids très différent sur les patrimoines familiaux, selon que le résident dispose ou non d'un patrimoine. En effet, si le bénéficiaire de l'ASH a un patrimoine, la récupération sur succession et l'OA sont relativement alternatifs : ce qui est versé par les OA sera prélevé en moins sur le patrimoine (et donc partiellement « récupéré » par la famille lors de la succession) ; pour ces familles, supprimer l'OA reviendrait à faire aux obligés une avance récupérée sur leur succession ; le gain se limite, pour les obligés alimentaires, au temps qui leur est donné. En revanche, si le bénéficiaire de l'ASH a un patrimoine nul ou très faible, l'OA constitue une réduction nette du patrimoine de la famille.
- [232] L'obligation alimentaire constitue un motif important de renonciation au bénéfice de l'ASH, sans que cette renonciation soit pertinente en termes de ciblage : en effet, on ne peut considérer que la renonciation au bénéfice de l'ASH permette de discriminer les bénéficiaires potentiels en fonction du revenu de leur famille, car des familles aux ressources modestes peuvent opter pour un maintien à domicile médicalement contre-indiqué pour échapper au tarif d'hébergement. L'obligation alimentaire a pour effet de donner aux enfants du bénéficiaire potentiel un intérêt financier et donc un droit de regard sur la décision de recours à l'établissement, et peut donc avoir pour effet de placer la personne dépendante en situation de sujétion à l'égard de ses enfants. La dissuasion de l'ASH est à la fois contraire à son objectif et remet en cause deux idées courantes :
- l'ASH bénéficierait aux plus démunis ;
 - le non recours à l'ASH pénaliserait des revenus plus intermédiaires.

[233] Ces effets sont d'autant plus marqués que l'obligation alimentaire ne donne pas nécessairement lieu à un calcul économique rationnel sur l'intérêt du recours à l'ASH. Elle conduit même à occulter le fait que les familles ont toujours un intérêt financier à demander l'ASH : en effet, l'absence de publicité des barèmes en fait un élément souvent imprévisible, conduisant les obligés à redouter des montants d'obligation supérieurs à ce qu'ils auraient attendu, et à créer une incertitude sur le bénéfice de l'ASH. L'obligation alimentaire, combinée à la récupération sur succession, induit également parfois des confusions, dans l'esprit des familles, pouvant conduire à redouter une récupération sur le patrimoine propre des obligés alimentaires.

3.1.2. Des modalités de gestion lourdes

[234] Les modalités de gestion de l'ASH sont également marquées par un héritage juridique et administratif qui est source de complexité et de lourdeur.

[235] Les modalités de l'instruction offrent d'importantes marges de simplification et de performance :

- l'instruction par les CCAS constitue un héritage historique qui présente une faible valeur ajoutée, mais peut être source d'un allongement excessif de l'instruction des dossiers ;
- la recherche des obligés alimentaires passe le plus souvent par des outils rudimentaires, sans utiliser les possibilités techniques offertes par les informations dont disposent les organismes de sécurité sociale et l'administration fiscale.

[236] Le régime de l'obligation alimentaire est également source de complexité et de coûts de gestion :

- la compétence exclusive du JAF pour imposer l'obligation alimentaire est source de fragilité juridique des décisions des conseils généraux, crée une incitation à l'inertie ou au refus de payer pour les obligés, contribuant à allonger les délais d'instruction ;
- l'obligation alimentaire constitue le principal élément d'incertitude et d'imprévisibilité sur le montant et l'admission à l'aide sociale à l'hébergement ;
- source d'incertitude et d'imprévisibilité sur l'attribution de l'aide et motif d'allongement des procédures, l'obligation alimentaire accroît le coût de trésorerie et le risque financier que représentent les demandeurs de l'ASH avant leur admission à l'aide sociale, et peut donc inciter certains établissements à refuser d'admettre des demandeurs d'ASH.

3.1.3. La maîtrise des dépenses d'ASH est davantage organisée par le non-recours que par la maîtrise des tarifs

[237] Les dépenses d'ASH sont modérées par un non recours important, qui résulte des réticences provoquées par l'obligation alimentaire – notamment de la part des obligés – et par la récupération sur succession, réticences amplifiées par les difficultés de compréhension de la part des familles, le caractère souvent imprévisible des montants mis à leur charge des familles, et la complexité de la procédure, notamment de la recherche des obligés.

- [238] Or, le non recours à l'ASH conduit à sélectionner les bénéficiaires de l'ASH de façon aveugle, sans qu'il ait nécessairement pour effet de la rendre plus ciblée sur ceux qui en ont le plus besoin : en effet, pour éviter de demander l'ASH, les familles peuvent adopter des comportements économiquement irrationnels (comme une contribution des enfants aux frais d'hébergement allant très au-delà de ce qui serait leur obligation alimentaire) se privant de la solvabilisation par l'ASH, ou, au contraire, opter pour un maintien à domicile non pertinent. Sans que ces données puissent être directement interprétées comme traduisant un maintien à domicile non pertinent pour des raisons financières, on observe que, parmi les bénéficiaires de l'APA à domicile (au 31 décembre 2008), 3% sont en GIR 1 (16300 personnes) et 18% en GIR 2 (111200 personnes)²³.
- [239] On peut considérer que le non recours est donc une modalité de maîtrise des coûts de l'ASH contraire à l'objectif de solvabilisation de cette prestation.
- [240] Un levier de maîtrise des coûts plus pertinent consisterait à améliorer la maîtrise des tarifs d'hébergement. En tout état de cause, une réforme qui réduirait le non recours à l'ASH, en accroissant le champ des bénéficiaires de l'ASH, se traduirait, à politique tarifaire inchangée, par une augmentation importante des dépenses d'ASH.
- [241] Une solvabilisation accrue des tarifs d'hébergement par l'ASH pourrait même avoir un effet inflationniste sur les tarifs, en levant un frein qui pèse actuellement sur la demande et dont les établissements sont obligés de tenir compte. Réduire le non recours à l'ASH suppose donc nécessairement une meilleure action de maîtrise des tarifs.

3.2. *L'avenir de l'obligation alimentaire*

- [242] La mission envisage deux scénarios sur cette question :
- soit le maintien de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire assorti dans ce cas de mesures de simplification et d'équité,
 - soit la suppression de cette subsidiarité qui ne concerne plus que l'ASH.

3.2.1. **Hypothèse du maintien de l'obligation alimentaire**

- [243] Si le choix du maintien de l'obligation alimentaire pour la seule aide sociale à l'hébergement était fait, la mission suggère de procéder à des simplifications de ses principes et de son fonctionnement.

Recommandation n°17 : Fixer des règles nationales en matière d'obligation alimentaire :

- **la réduction du champ des obligés aux enfants du demandeur ;**
- **l'engagement de discussions avec les Départements pour la définition d'un barème national d'obligation alimentaire.**

Recommandation n°18 : Simplifier les procédures actuelles de recherche des obligés alimentaires.

- **Le recours aux CCAS et aux communes serait une faculté et non une obligation. L'avis du Maire ou du président du CCAS ne serait plus nécessaire.**
- **L'organisation d'échanges d'informations systématiques entre les conseils généraux d'une part, l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale d'autre part permettrait d'améliorer les résultats de cette recherche.**

Recommandation n°19 : Habilitier les conseils généraux à prendre une décision (et non plus seulement à formuler une proposition) sur le montant global de l'obligation alimentaire et la répartition entre les obligés, dans le cadre d'un barème national d'obligation alimentaire. Les obligés auraient ensuite la faculté d'engager devant la CDAS des recours contre ces décisions. S'agissant d'une décision administrative, l'intervention du JAF ne serait plus nécessaire.

²³ Guillaume BAILLEAU, Françoise TRESPEUX, « Bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2008 », *Séries statistiques*, DREES, n° 140, décembre 2009.

Recommandation n°20 : Simplifier le recouvrement de l'obligation alimentaire :

- Les montants des obligations étant fixés pour plusieurs années, la mission propose que les départements émettent des mandats annuels, qui fassent ensuite l'objet de recouvrements mensuels par douzièmes par les paieries.
- Le développement des opérations de prélèvements automatiques contribuerait aussi à réduire le coût de gestion de l'ASH.

3.2.2. Hypothèse de la suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire

- [244] La mission considère que cette piste mérite d'être très sérieusement envisagée, dans la mesure où, sur le fond et dans ses modalités pratiques, l'obligation alimentaire, qui ne concerne plus que l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées, constitue le principal frein au recours à l'ASH, frein qui de surcroît agit de manière « aveugle », sur des personnes âgées dont la configuration familiale complexe ou conflictuelle les dissuadera de demander l'ASH.
- [245] Cette hypothèse, assez radicale, aurait plusieurs conséquences positives :
- une augmentation vraisemblable du nombre de demandeurs de l'ASH : cela améliorerait l'efficacité sociale de cette aide et permettrait d'améliorer la solvabilisation de l'hébergement des personnes âgées pauvres et dépendantes ; le maintien du recours sur succession que la mission propose cependant de moderniser (voir infra) continuerait cependant de limiter l'accès à l'ASH.
 - la simplification considérable de l'instruction de l'ASH, la disparition de fait de son contentieux ;
 - une meilleure adaptation aux besoins actuels et aux configurations sociales et familiales.
- [246] En maintenant un recours sur succession, l'effet serait neutre sur le patrimoine des familles lorsque le bénéficiaire de l'ASH dispose d'un patrimoine substantiel, puisque ce que les héritiers n'auront pas payé en obligation alimentaire sera récupéré sur leur patrimoine. L'effet serait en revanche positif pour les familles lorsque les bénéficiaires de l'ASH ont un patrimoine nul ou très faible.
- [247] Cette hypothèse aurait également des conséquences financières sur les départements :
- elles sont d'autant plus difficiles à évaluer précisément que les populations non couvertes par l'ASH au sein des établissements pourraient y faire appel, et que des populations restées à domicile pour éviter l'obligation alimentaire pourraient désormais y recourir. Or, ces populations sont peu connues.
 - la disparition d'une recette pour les départements, ce qui supposerait d'envisager des modalités de compensation d'autant plus complexes que les règles et les pratiques actuelles des départements en la matière sont variées.
- [248] La mission a tenté de chiffrer un ordre de grandeur du coût de la suppression de l'obligation alimentaire. Elle insiste sur la plus grande prudence qui s'impose dans l'usage de ces chiffres, soumis à des hypothèses précises, discutables et présentées en annexe n°3.
- [249] Elle a tout d'abord essayé de chiffrer le coût de la suppression de l'obligation alimentaire et de la récupération sur succession. Selon le tarif retenu, 81 à 87% de la population des bénéficiaires de l'APA en établissement serait éligible à l'ASH. Si l'intégralité de cette population bénéficiait de l'ASH, le surcoût aurait été, en 2007, compris entre 1,9 et 3 Mds €. L'incertitude dépend très largement du tarif moyen retenu. En revanche, moduler la participation des ressources du résident, par exemple en plafonnant l'argent de poche voire en le fixant à un niveau identique, offre très peu de marges de gains, du fait de la concentration de la dépense sur les bas revenus.

[250] Si on maintient le recours sur succession, la principale inconnue réside dans l'ampleur du non recours à l'ASH. Une hypothèse prudente en termes de non recours (15% des bénéficiaires potentiels) conduit à un surcoût compris entre 0,7 et 1,9 Md € (selon les tarifs). Une hypothèse de 30% de non recours réduit le surcoût entre 0,4 et 1,3 Md €

[251] La mission considère que l'impact de ces conséquences financières doit être modéré par une action beaucoup plus forte sur l'encadrement des tarifs d'hébergement des EHPAD (voir infra). Il s'agirait de faire reposer la régulation financière nécessaire des dépenses liées à l'hébergement des personnes âgées non plus sur la restriction de l'accès aux aides, mais sur la maîtrise des tarifs.

3.3. *Moderniser le recours en récupération sur patrimoine de l'ASH*

[252] Le recours en récupération de l'ASH est relativement lourd en gestion et vient en concurrence avec d'autres récupérations sur succession dont les modalités peuvent être différentes.

[253] Sans le remettre en cause, des améliorations seraient envisageables afin de le moderniser et de limiter son coût de gestion.

[254] Afin de ne pas multiplier les prises d'hypothèques, le seuil de prise d'hypothèque fixé à 1 500 euros pourrait être revalorisé et porté à un montant de l'ordre de 10 000 euros.

[255] L'aide sociale à l'hébergement est aujourd'hui la seule prestation sociale à donner lieu à une récupération sur succession au premier euro, ce qui prive la famille de tout bien du défunt, alors même qu'elle a pu, par ailleurs, largement contribuer à ses frais d'hébergement au titre des obligations alimentaires. Il paraîtrait normal, même dans l'hypothèse d'une suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire, de prévoir, dans un souci de respect de la cohésion familiale, un seuil minimal, comme cela a été fait pour les autres prestations sociales pour lesquelles subsiste la récupération sur succession. Ce seuil pourrait soit rester très rigoureux avec un montant de l'ordre de 3 000 euros, soit se rapprocher des seuils de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (39 000 euros) ou des autres formes d'aide sociale (46 000 euros). Il faut également avoir conscience du caractère concurrentiel des créances de récupération susceptibles de peser sur la même personne âgée, notamment entre la récupération de l'ASH et de l'ASPA : le conseil général récupère aujourd'hui seul jusqu'à un montant de 39 000 euros, mais au-delà, si le bénéficiaire de l'ASH est aussi bénéficiaire du minimum vieillesse, les récupérations respectives de la caisse de retraite et du conseil général donnent lieu à un partage au marc l'euro. Une réintroduction éventuelle, dans le cadre d'une réforme de l'allocation personnalisée d'autonomie, de la récupération sur succession qui existait sur la prestation spécifique dépendance devrait prendre en compte la complexité de ces créances concurrentielles et leur moindre rendement financier.

[256] Les modalités de récupération gagneraient à être harmonisées, notamment en matière de libéralités et d'assurance vie :

- pour l'ASH, il est tenu compte des donations intervenues dans les dix ans précédant la demande, alors que pour l'ASPA, en vertu de l'article D815-6 issu du décret du 12 janvier 2007, il n'est plus tenu compte que des « libéralités et contrats d'assurance vie respectivement consentis ou conclus postérieurement à la demande » d'ASPA ; en-dehors de cette différence, l'article susmentionné prend en compte la jurisprudence de manière explicite en matière d'assurance-vie, ce qui peut faciliter le travail des caisses de retraite ;
- l'organisation de liaisons avec les services fiscaux en charge des donations et successions ainsi que l'accès aux informations nécessaires sur les contrats d'assurance-vie pour vérifier la situation des bénéficiaires de prestations soumises à récupération sur succession devraient être envisagés pour limiter le risque de fraude et assurer l'égalité des prestataires et de leurs familles,
- l'harmonisation des règles pourrait permettre un travail conjoint entre les conseils généraux et les caisses d'assurance-retraite et de santé au travail (CARSAT) pour la mise au point de méthodes et de fiches de liaison communes à l'égard des partenaires que sont les notaires,

les banques, les organismes d'assurance et les services fiscaux, permettant de développer des transmissions dématérialisées.

[257] Au-delà d'une amélioration des articulations entre administrations, il serait possible d'envisager des conventions de délégation des conseils généraux vers d'autres organismes publics pour faciliter les récupérations sur succession, comme les caisses de retraite, lorsqu'elles ont également à récupérer l'ASPA.

Recommandation n°21 : Revaloriser le seuil de prise d'hypothèque.

Recommandation n°22 : Mettre en place un seuil minimum de récupération sur succession en matière d'aide sociale à l'hébergement comme pour les autres récupérations sur succession de prestations sociales.

Recommandation n°23 : Harmoniser les modalités de récupération sur succession, notamment en matière de libéralités et d'assurance vie, entre les diverses procédures et envisager des processus de liaisons dématérialisées.

Recommandation n°24 : Envisager la possibilité pour les conseils généraux de déléguer aux caisses de retraite la récupération sur succession des aides sociales.

Conclusion

- [258] La diversité des pratiques de gestion des conseils généraux fait ressortir des barèmes différents de prise en compte des obligés alimentaires et une efficacité variable des récupérations sur succession. L'instruction du droit est souvent longue, complexe et dissuasive, principalement en raison de l'existence de l'obligation alimentaire, mais aussi de l'organisation des procédures impliquant en particulier le recours obligatoire aux CCAS. Les flux financiers et les mécanismes de recouvrement des pensions, des obligations alimentaires et des successions sont complexes.
- [259] De multiples améliorations de gestion sont donc suggérées par le rapport.
- [260] En outre, il apparaît nécessaire d'approfondir les réflexions sur la maîtrise et la cohérence des tarifs d'hébergement, de telle sorte que l'ASH profite effectivement aux bénéficiaires et ne favorise pas une augmentation injustifiée des tarifs d'hébergement.
- [261] Sur l'obligation alimentaire, la mission envisage deux options, compte tenu de l'impact financier :
- son maintien avec des aménagements substantiels, en particulier la mise en place d'un barème national en faisant une prestation sociale plus proche des autres,
 - la suppression de la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire.
- [262] En revanche, elle suggère, pour éviter un dérapage des dépenses, de maintenir la récupération sur succession, tout en la modernisant.
- [263] La liste des recommandations qui suit reprend les mesures suggérées dans le corps du rapport.

Yann-Gaël AMGHAR

Loïc GEFFROY

Michel LAROQUE

Hayet ZEGGAR

Liste des principales recommandations

N°	Recommandations	Autorité(s) responsable(s)
1	Assurer l'homogénéité du suivi des dépenses et recettes d'ASH en distinguant participation des ressources des résidents, contribution des obligés alimentaires, récupérations sur patrimoine, et dépenses nettes de l'ensemble des recettes.	Conseils généraux
2	Dans l'hypothèse où la subsidiarité de l'ASH par rapport à l'obligation alimentaire, donner aux conseils généraux la compétence pour fixer unilatéralement, dans le cadre d'un barème national, le montant de l'obligation alimentaire en faveur des demandeurs de l'ASH, sans faire dépendre le montant de cette obligation d'une décision du juge aux affaires familiales.	Préparation de dispositions législatives par la DGCS. Décision du Gouvernement, après concertation avec l'ADF.
3	Dans l'hypothèse où la compétence du JAF serait maintenue pour fixer le montant de l'obligation alimentaire, faire naître, dans le cas des demandes d'ASH, l'obligation alimentaire à partir de la date d'effet de la demande d'ASH et non à partir de la saisine du JAF.	Préparation de dispositions en ce sens par la DGCS.
4	Assurer la subsidiarité effective de l'ASH à l'ASPA, dès lors qu'elle est possible.	Conseils généraux
5	Anticiper, autant que possible, l'instruction de l'ASH <ul style="list-style-type: none"> - en développant l'information sur ses spécificités dans les CLIC, les services d'aides à domicile, les CCAS ; - en encourageant le pré instruction, en particulier pour les dossiers simples, concernant des personnes sans obligés alimentaires ; - en anticipant la recherche des obligés alimentaires pour les personnes âgées à domicile en Gir 1 et 2. 	Conseils généraux
6	Rendre facultatif le passage par les CCAS pour la recherche des obligés alimentaires ainsi que le recueil de l'avis du Maire ou du président du CCAS. Les dispositions de l'article L. 131-1 du CASF devront être modifiées.	Préparation de dispositions législatives par la DGCS. Décision du Gouvernement, après concertation avec l'ADF
7	Organiser de manière systématique des contacts, voire des passerelles de système d'informations, entre les conseils généraux et l'administration fiscale, ainsi que les organismes de sécurité sociale pour la recherche des obligés alimentaires et la connaissance de leurs revenus.	Conseils généraux - Direction générale des finances publiques
8	Adapter l'organisation interne de certains conseils généraux et de certains CCAS afin de ne pas allonger les délais d'instruction par la convocation de commissions rendant des avis, la décision du PCG suffisant.	Conseils généraux et CCAS
9	Mettre en place des organisations et systèmes d'information qui permettent un suivi du circuit des dossiers d'aide sociale entre les établissements, les communes le cas échéant et le conseil général	Conseils généraux en concertation avec ses partenaires

10	Mettre en place des titres annuels avec un système de prélèvements automatiques sur les comptes bancaires des obligés alimentaires.	Conseils généraux et paeries
11	Délivrer aux établissements, sans demande préalable, l'autorisation de versement des pensions, en même temps, que la notification d'aide sociale.	Conseils généraux
12	Garantir le respect des conditions légales à la mise en place de l'opposition sur ressources – à savoir une demande du résident ou la présence d'impayés – et ne pas en faire une procédure systématique.	Conseils généraux Établissements
13	Mettre à plat au sein des départements les procédures et les obligations des gestionnaires de tutelle ainsi qu'envisager les actions de formation indispensables. A défaut d'y réussir, des contrôles seraient à conduire avec le cas échéant des retraits d'habilitation des associations tutélaires incapables de répondre correctement à leurs obligations.	Conseils généraux, directions départementales de la cohésion sociale, JAF et procureur de la République
14	Organiser une notification immédiate des décès par les établissements d'hébergement.	Conseils généraux Établissements
15	Améliorer les formulaires d'entrée à l'ASH pour préparer la récupération sur succession et générer une dynamique de service afin de bien responsabiliser les agents grâce à la compréhension de l'intérêt des tâches qui leur sont demandées.	Conseils généraux
16	Mettre au point sous l'égide de l'ADF un guide de gestion de la récupération au décès du bénéficiaire et renforcer les formations des agents.	ADF et conseils généraux
17	Fixer des règles nationales en matière d'obligation alimentaire : - la réduction du champ des obligés aux enfants du demandeur ; - l'engagement de discussions avec les Départements pour la définition d'un barème national d'obligation alimentaire.	Préparation de dispositions législatives par la DGCS. Décision du Gouvernement, après concertation avec l'ADF
18	Simplifier les procédures actuelles de recherche des obligés alimentaires : - le recours aux CCAS et aux communes serait une faculté et non une obligation. L'avis du Maire ou du président du CCAS ne serait plus nécessaire (cf. recommandation n°6) ; - l'organisation d'échanges d'informations systématiques entre les conseils généraux d'une part, l'administration fiscale et les organismes de sécurité sociale d'autre part permettrait d'améliorer les résultats de cette recherche.	Modification du CASF Conseil généraux, administration fiscale et organismes de sécurité sociale
19	Habiller les conseils généraux à prendre une décision (et non plus seulement à formuler une proposition) sur le montant global de l'obligation alimentaire et la répartition entre les obligés, dans le cadre d'un barème national d'obligation alimentaire. Les obligés auraient ensuite la faculté d'engager devant la CDAS des recours contre ces décisions. S'agissant d'une décision administrative, l'intervention du JAF ne serait plus nécessaire	Modification du CASF et éventuellement du Code civil. Conseils généraux.
20	Simplifier le recouvrement de l'obligation alimentaire :	Conseils généraux et paeries départementales.

	<p>- les montants des obligations étant fixés pour plusieurs années, la mission propose que les départements émettent des mandats annuels, qui fassent ensuite l'objet de recouvrements mensuels par douzièmes par les paieries.</p> <p>- le développement des opérations de prélèvements automatiques contribuerait aussi à réduire le coût de gestion de l'ASH.</p>	
21	Revaloriser le seuil de prise d'hypothèque	Texte à actualiser par la DGCS, après concertation avec les conseils généraux
22	Mettre en place un seuil minimum de récupération sur succession en matière d'aide sociale à l'hébergement comme pour les autres récupérations sur succession de prestations sociales	Préparation de dispositions législatives par la DGCS. Décision du Gouvernement, après concertation avec l'ADF
23	Harmoniser les modalités de récupération sur succession, notamment en matière de libéralités et d'assurance vie, entre les diverses procédures et envisager des processus de liaisons dématérialisés.	Préparation de dispositions législatives par la DGCS. Décision du Gouvernement, après concertation avec l'ADF
24	Envisager la possibilité pour les conseils généraux de déléguer aux caisses de retraite la récupération sur succession des aides sociales.	Mise au point d'une convention entre l'ADF et les caisses de retraite

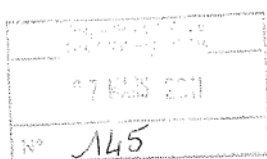
Lettre de mission



Ministère des Solidarités et de la Cohésion Sociale

Paris, le 3 MAR. 2011

CAB/RBN/PS/JM – Me. D. 11.1579



La Ministre des Solidarités et de la cohésion sociale

A l'attention de

Monsieur le Chef de service de l'Inspection Générale
des Affaires Sociales

Dans le cadre des réflexions actuellement menées sur la prise en charge des personnes âgées dépendantes, l'examen des modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) prévue par le code de l'action sociale et des familles (Art. L.231-4) fait l'objet d'une attention particulière en raison de l'importance de cette aide pour le financement de la partie hébergement de l'accueil en établissement.

Les données disponibles sur la gestion de cette allocation sont lacunaires et ne permettent pas de cerner avec précision la diversité des pratiques départementales en matière de calcul du montant de l'allocation, de recours aux obligés alimentaires et d'avances aux usagers. L'exploitation de l'enquête de la DREES sur l'aide sociale ne suffit pas à mesurer ce que recouvre précisément la différence entre l'ASH brute et l'ASH nette. De plus, le montant des récupérations affiché par les départements en pourcentage de la dépense totale varie dans des proportions qui semblent indiquer que les avances ne concernent pas un périmètre identique dans l'ensemble des départements.

Afin de mieux cerner les différentes pratiques départementales et leurs conséquences sur l'aide dont bénéficient les usagers, je souhaite que vos services puissent conduire une mission au sujet de l'ASH.

L'objectif de cette mission est de faire un état des lieux des pratiques départementales concernant la gestion de cette allocation. Il s'agira en particulier d'examiner les points suivants :

- les modalités d'examen par le conseil général des demandes d'ASH et les délais dans lesquels celle-ci est versée aux usagers hébergés en établissement ;
- le périmètre des dépenses éligibles à l'ASH (tarif hébergement ou tarif hébergement et montant du ticket modérateur relatif à la dépendance, prise en compte d'autres dépenses) ;
- le périmètre des ressources des usagers comptabilisées pour l'examen du droit à l'allocation ;
- la liste des obligés alimentaires et la manière dont ceux-ci sont appelés à contribution ;

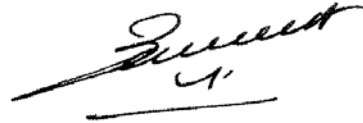
- les pratiques en matière d'avance des sommes non prises en charge par l'allocation (le conseil général fait-il l'avance des sommes à la charge des seuls obligés alimentaires ou également de celles à la charge des usagers eux-mêmes ?) ;
- les pratiques en matière de recours sur donations et successions.

Cette mission doit également être l'occasion de mieux cerner l'ampleur et les motifs – patrimoine ou revenus des proches suffisants, indisponibilité de place habitée à l'ASH, par exemple – du non recours à cette allocation pour les usagers dont les ressources ne suffisent pas à acquitter les charges liées à l'hébergement en établissement.

Pour mener à bien ses travaux, la mission pourra analyser un échantillon d'au moins cinq départements.

La mission pourra solliciter en tant que de besoins la direction des recherches, des études et de l'évaluation statistiques (DREES), la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et la direction de la sécurité sociale (DSS).

Les conclusions de votre mission sont attendues pour la fin du mois d'avril 2011.



Roselyne BACHELOT-NARQUIN

Copies à :

- Madame Anne-Marie BROCAS, DREES
- Madame Sabine FOURCADE, DGCS
- Monsieur Dominique LIBAULT, DSS

Annexe 1 : Questionnaire adressé aux départements et synthèse des résultats

1. QUESTIONNAIRE

Questionnaire aux départements sur l'ASH et sur l'obligation alimentaire

Dans le cadre du débat national sur la dépendance, l'examen des modalités de mise en œuvre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) fait l'objet d'une attention particulière en raison de l'importance de cette aide pour le financement de la partie hébergement de l'accueil en établissement.

En effet, les données disponibles sur la gestion de cette allocation sont lacunaires et ne permettent pas de cerner avec précision la diversité des pratiques départementales en matière de calcul du montant de cette allocation, de recours aux obligés alimentaires et d'avance aux usagers.

Dans ce cadre, l'Inspection générale des affaires sociales, le groupe de travail sur la « stratégie de couverture de la dépendance des personnes âgées », et le secrétariat général du Haut conseil de la famille (HCF) ont souhaité, en accord avec l'ADF (Assemblée des départements de France) et M. le sénateur Yves Daudigny, membres du groupe n°4, interroger l'ensemble des départements français afin de mieux connaître leurs pratiques en matière d'ASH.

Le présent questionnaire vise donc à éclairer cette question.

Nous vous remercions par avance de nous indiquer dès la réception de ce message le nom et l'adresse électronique de la personne que vous aurez désignée pour coordonner la réponse de votre département.

Nous ferons ensuite parvenir à cette personne un lien permettant de remplir ce questionnaire en ligne.

Nous souhaiterions que vous puissiez remplir ce questionnaire en ligne d'ici au 22 avril 2011 au plus tard. Nous avons conscience que ce délai est très court, mais il est nécessaire afin de pouvoir utiliser utilement la compilation des résultats nationaux dans le cadre des réflexions en cours.

Une synthèse de ces résultats nationaux vous sera communiquée une fois l'ensemble des données locales collectées.

Pour toute question concernant ce questionnaire, vous pouvez vous adresser à :

- ❖ M. Gautier Maigne (gautier.maigne@hcf.famille.gouv.fr ; 01 40 56 42 73) ;

Par ailleurs, merci de joindre avec votre réponse :

- ❖ votre règlement départemental d'aide sociale (RDAS) ;
- ❖ le barème utilisé pour estimer les capacités contributives des obligés alimentaires dans le cadre de l'ASH.

Évolutions de l'ASH depuis 2009

- ❖ Évolution du nombre de bénéficiaires de l'ASH depuis 2009 :

Tableau 1 : Évolution du nombre de bénéficiaires de l'ASH depuis 2009

	2009	2010
Nombre total de bénéficiaires de l'ASH		
Nombre de nouveaux bénéficiaires de l'ASH		
Nombre de sorties		
<i>Dont nombre de décès</i>		

- ❖ Évolution des montants d'ASH depuis 2009 :

Tableau 2 : Évolutions des montants l'ASH depuis 2009 (€)

Moyens financiers	2009	2010
Montants bruts d'ASH (1)		
Montants récupérés (2)		
<i>Dont récupération sur bénéficiaires</i>		
<i>Dont récupérations sur obligés alimentaires</i>		
<i>Dont récupération sur succession</i>		
Montants d'ASH nette (1)-(2)		

Barème et caractéristiques des bénéficiaires de l'ASH

- ❖ Concernant le barème appliqué pour l'éligibilité à l'ASH :
 - quelle assiette des ressources prenez-vous en compte ?

Tableau 3 : Ressources prises en compte dans le calcul de l'aide

	Oui	Non
Revenu fiscal de référence		
Revenus du conjoint (en cas de mariage)		
Revenus du conjoint (en cas de PACS)		
Revenu du concubin		
Prestations familiales		
Prestations logement		
Autre (précisez)		

- procédez-vous à un abattement sur cette assiette ressources en fonction de la situation particulière du demandeur ?
- prenez-vous en compte le patrimoine du demandeur ?
- Prenez-vous en compte la situation de logement du demandeur (propriétaire / locataire) ?
- quelle est la proportion de l'assiette ressources qui entre dans le calcul de l'aide ?
- quelle est la somme mensuelle minimale laissée au demandeur de l'ASH ?

- ❖ Concernant les ressources mensuelles des bénéficiaires, et leur patrimoine :
 - quel était, en 2010, le niveau moyen des ressources mensuelles des bénéficiaires de l'ASH ?
 - avez-vous des statistiques sur le niveau de ressources mensuelles des bénéficiaires de l'ASH ?

Tableau 4 : Niveau de ressources des bénéficiaires de l'ASH (2010)

	2010			
	Inférieures à 700€/ mois	Comprises entre 700 et 1000€/ mois	Comprises entre 1000 et 1300€/ mois	Supérieures à 1 300€/ mois
Part (%) des bénéficiaires dont les ressources (hors obligés alimentaires) sont ...				

- quel est le nombre de propriétaires de leur habitation principale parmi les nouveaux bénéficiaires de l'ASH en 2009 ?
 - ❖ Quelle est la part des demandes d'ASH refusées en 2009 et 2010 ?

Pratiques en matière de récupération sur succession

- ❖ Pratiquez-vous la reprise sur succession ?
- ❖ En cas de réponse positive :
 - à partir de quelle valeur d'actifs pratiquez-vous la reprise sur succession ?
 - le montant récupéré est-il plafonné ?
 - déposez-vous une hypothèque de manière systématique sur les biens des bénéficiaires de l'ASH ? Si non, à partir de quelle valeur d'actifs ?
 - réintégrez-vous le montant des donations dans l'actif successoral ?
- ❖ Évolution du nombre de reprises sur succession :

Tableau 5 : Évolution du nombre de reprises sur succession au titre de l'ASH depuis 2009

	2009	2010
Nombre total de reprises réelles sur succession		
Moyenne des montants repris sur succession		
Médiane des montants repris sur succession		

Modalités de mise en œuvre de l'obligation alimentaire

- ❖ Pratiquez-vous l'obligation alimentaire pour les petits-enfants ?
- ❖ Barème de l'obligation alimentaire :
 - quelle assiette de ressources prenez-vous en compte ?

Tableau 6 : Ressources prises en compte pour le calcul de l'obligation alimentaire au titre de l'ASH

	Oui	Non
Revenu fiscal de référence		
Revenus du conjoint (en cas de mariage)		
Revenus du conjoint (en cas de PACS)		
Revenu du concubin		
Prestations familiales		
Prestations logement		
Autre		

- pratiquez-vous des déductions de cette assiette pour tenir compte de certaines charges ?
- faites-vous une distinction selon le statut d'occupation du logement (locataire / propriétaire) ?

Tableau 7 : Charges déduites des ressources prises en compte pour le calcul de l'obligation alimentaire

	Oui	Non
Loyer		
Remboursement de crédit immobilier		
Remboursement d'un autre crédit		
Impôts		
Autre		

- ❖ Évolution du nombre de personnes soumises à l'obligation alimentaire :

Tableau 8 : Évolution du nombre d'obligés alimentaires au titre de l'ASH depuis 2009

	2009	2010
Nombre total d'obligés alimentaires		
Moyenne des montants mensuels versés par obligé alimentaire		
Médiane des montants mensuels versés par obligé alimentaire		

❖ Évolution du contentieux relatif à l'obligation alimentaire :

Tableau 9 : Évolution du contentieux relatif à l'obligation alimentaire au titre de l'ASH depuis 2009

	2009	2010
Nombre de nouveaux obligés alimentaires au titre de l'ASH dans l'année		
Nombre de nouvelles procédures judiciaires en matière d'obligation alimentaire au titre de l'ASH		

Simulations de quelques cas de recours à l'obligation alimentaire

❖ Quel serait le montant mensuel théorique de l'obligation alimentaire pour les deux cas suivants :

Tableau 10 : Montant théorique de l'obligation alimentaire pour une personne seule

	Personne seule avec un revenu mensuel de 800 €	Personne seule avec un revenu mensuel de 1000€	Personne seule avec un revenu mensuel de 1200€	Personne seule avec un revenu mensuel de 1500€	Personne seule avec un revenu mensuel de 2000€	Personne seule avec un revenu mensuel de 3000 €
<u>Dans le cas où vous ne tenez pas compte du statut locataire/propriétaire de l'obligé :</u> Montant mensuel de l'obligation alimentaire						
<u>Dans le cas où vous tenez compte du statut locataire/propriétaire de l'obligé :</u> Montant mensuel de l'obligation alimentaire si l'obligé est propriétaire						
<u>Dans le cas où vous tenez compte du statut locataire/propriétaire de l'obligé :</u> Montant mensuel de l'obligation alimentaire si l'obligé est locataire, avec un loyer de 400 €par mois						

1. EXPLOITATION

1.1. *L'échantillon des départements ayant répondu*

- [264] 51 départements²⁴ ont répondu. La mission a en outre complété certaines rubriques à partir des données qu'elle a collectées dans trois départements qu'elle a visités et qui n'avaient pas répondu au questionnaire²⁵. Les 54 départements sont répartis sur l'ensemble des grandes régions de France, et comprennent aussi bien des départements très urbains comme des départements plus ruraux. On peut toutefois noter que quelques grands départements n'ont pas répondu (Nord, Pas-de-Calais, Seine-Saint-Denis, Alpes-Maritimes).
- [265] L'enquête fait état de 65 936 bénéficiaires en 2009 et 65 364 en 2010. Les enquêtes DREES estiment le nombre de bénéficiaires à 115 000, on peut donc considérer que l'enquête permet de disposer de données sur 57% des bénéficiaires de l'ASH.
- [266] Sur le champ de l'enquête, complétée des données fournies par 3 départements visités par la mission n'ayant pas répondu à l'enquête, les dépenses d'ASH s'élèvent en 2009 à 1,238 milliard en brut (contre 2,12 Mds € pour les données nationales de la DREES) et 457 millions en net (contre 1,08 Md € pour les données nationales). L'échantillon porte donc sur 41 à 58% de la dépense d'ASH.
- [267] Ces chiffres s'élèvent à 1,303 et 640 millions en 2010 (du fait de la disponibilité de données pour deux importants départements supplémentaires).

1.2. *Les flux de bénéficiaires*

- [268] Les données sur les flux (nouveaux bénéficiaires et nombre de sorties) pour 2009 ne sont pas renseignées pour un grand nombre de départements – ou présentent quelques aberrations (nombre de décès très nettement supérieurs au nombre de sorties : dans ce cas, on a considéré que le département avait compté les décès indépendamment de sorties, et le nombre de sorties est redressé en ajoutant les décès. Elles ne peuvent être donc rapportées qu'aux effectifs de bénéficiaires que sur les départements qui les ont renseignés :
- le nombre de nouveaux bénéficiaires (9539) doit être rapporté à 41345 bénéficiaires, soit 23,1% de nouveaux bénéficiaires ;
 - le nombre de sorties (5714 après redressement) doit être rapporté à 31 627, soit 18,1% de sorties.
- [269] On peut considérer qu'environ un cinquième de la population des bénéficiaires est renouvelé chaque année.

1.3. *La répartition des montants récupérés*

- [270] Les données sur les montants récupérés ne sont pas intégralement ventilées entre récupérations sur les ressources des résidents, récupérations sur les successions et donations, et contribution des obligés alimentaires. Sur les départements ayant ventilé les récupérations (47 en 2009, 50 en 2010), elles se répartissent ainsi :

²⁴ Ain, Aisne, Ardèche, Ariège, Aude, Aveyron, Bouches-du-Rhône, Charente, Charente-Maritime, Cher, Corse du Sud, Côtes d'Armor, Creuse, Dordogne, Eure, Hérault, Ille-et-Vilaine, Isère, Landes, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lozère, Maine-et-Loire, Manche, Meurthe-et-Moselle, Morbihan, Moselle, Oise, Orne, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Orientales, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Saône, Saône-et-Loire, Sarthe, Haute-Savoie, Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Somme, Deux-Sèvres, Tarn-et-Garonne, Var, Vaucluse, Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val-de-Marne.

²⁵ Cantal, Hauts-de-Seine, Seine-Maritime.

Tableau 16 : Répartition des montants récupérés sur les départements l'ayant indiquée

	2009, montants en M€	2009, %	2010, montants en M€	2010, %
Ressources des résidents	413	75,4%	444,9	73,9%
Obligation alimentaire	45,8	8,4%	53,2	8,9%
Patrimoine	88,9	16,2%	104,1	17,3%
Total	547,7		602,2	

Source : Mission.

- [271] En extrapolant la moyenne des données 2009 et 2010, qui portent sur 52 à 58% de la dépense nette et des montants récupérés, au niveau national, on obtiendrait la ventilation suivante du 1,041 milliard d'euros de récupérations constaté en 2009.

Tableau 17 : Estimation de la répartition nationale des ressources récupérées par extrapolation des données de l'enquête

	Montant en millions d'euros
Ressources des résidents	777
Obligés alimentaires	90
Patrimoine	174
Total	1041

Source : Mission.

- [272] Parmi ces départements, trois se distinguent (Haute-Saône, Loire-Atlantique et Morbihan) par l'absence de récupération des ressources des résidents, qui peut indiquer que ces départements n'effectuent pas l'avance des dépenses de l'hébergement.
- [273] On peut également rapporter les montants récupérés aux dépenses nettes sur le champ des seuls départements ayant ventilé les montants récupérés.

Tableau 18 : Rapport entre montants récupérés et dépenses nettes sur les départements ayant ventilé les montants récupérés

	2009, montants en M€	2009, ratio en %	2010, montants en M€	2010, %
Dépenses nettes	540,1		631,6	
Ressources des résidents	413	76,5 %	444,9	70,4%
Obligation alimentaire	45,8	8,5 %	53,2	8,4%
Patrimoine	88,9	16,5 %	104,1	16,5%

Source : Mission.

1.4. Les ressources des résidents

1.4.1. Les ressources laissées aux résidents

[274] La quasi-totalité des réponses mentionne le minimum légal de 1% du minimum vieillesse (85 ou 89€ selon la date de réponse). Seuls cinq départements se distinguent en fixant un minimum supérieur, correspondant 95,10€ (Paris), 96,62€ (Bouches-du-Rhône), à 125% (Loire-Atlantique), 160% (Somme) et 220% (Rhône) du minimum légal.

1.4.2. Les ressources des résidents avant hébergement

[275] Les données sur le revenu moyen ne sont renseignées que sur 27 départements représentant 39875 bénéficiaires. Sur ce champ, le revenu moyen du bénéficiaire est de 973€

[276] Les données sur la ventilation des bénéficiaires par tranches de revenu moyen ne sont renseignées que sur 27 départements représentant 38301 bénéficiaires.

Tableau 19 : Répartition des bénéficiaires de l'ASH par tranches de revenu mensuel

	Inférieur à 700€	Entre 700 et 1000€	Entre 1000 et 1300€	Supérieur à 1300€
Proportion des bénéficiaires	23,1%	44,8%	21,3%	10,8%

Source : Mission.

1.4.3. La récupération sur successions

[277] Presque tous récupèrent à partir du premier euro. Un département indique un plancher de 100€; un autre un seuil de 50€ lorsqu'il s'agit de récupérer la succession auprès d'un tiers et non du notaire.

[278] Le montant récupéré n'est plafonné que par 4 conseils généraux.

[279] La prise d'hypothèque est systématique pour un bien immobilier à partir de 1500 euros pour la plupart des départements.

[280] Ont prévu un seuil supérieur 6 conseils généraux :

- un à 38 000 €;
- deux à 20 000 €;
- un à 10 000 €;
- un à 5000 €;
- un à 2500€

[281] Un autre indique n'effectuer la prise d'hypothèque qu'« en fonction de la valeur du bien ».

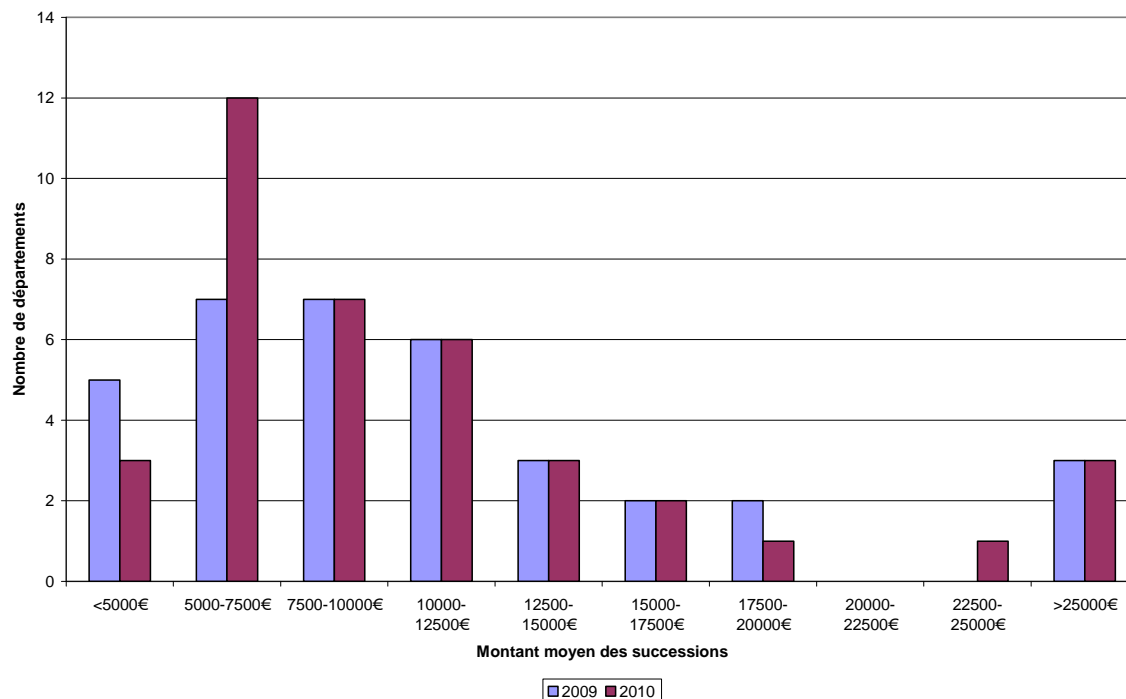
[282] 9 conseils généraux sur 48 déclarent ne pas pratiquer le recours sur les donations. Un autre ne déclare n'intégrer les donations que si le notaire les réintègre dans l'actif successoral.

[283] 6 conseils généraux sur 23 ne pratiquent pas le recours sur assurance-vie.

[284] Sur les 39 départements ayant indiqué le nombre de reprises réelles de successions et un montant moyen de succession, le montant moyen par succession est de 10 442€ en 2009 et 10252€ en 2010. Ces 39 départements représentaient 50625 bénéficiaires en 2009 et 50055 en 2010. En appliquant à ces effectifs un taux de sortie de 18%, le nombre de sorties annuel est compris entre 9000 et 9100. Le nombre de reprises réelles de successions (7284 en 2009, 8303 en 2010) laisse penser que 8 à 20% des décès ne donne pas lieu à reprise de succession.

[285] La moyenne des montants récupérés est très dispersée selon les départements, allant de 1467 à 50085€ en 2009. Les quelques départements indiquant des moyennes très élevées peuvent relever d'une confusion entre montant moyen de la récupération et montant moyen de la succession.

Graphique 7 : Répartition des départements selon le montant moyen de la récupérations sur succession



Source : Mission.

1.5. L'obligation alimentaire

[286] 44 (en 2009) puis 45 (en 2010) départements ont indiqué le nombre d'obligés alimentaires payant. Sur l'ensemble de ces départements, le nombre d'obligés payants est de 36111 pour 59264 résidents en 2009, et 37603 pour 59511 en 2010. Le nombre moyen d'obligés alimentaires par bénéficiaire de l'ASH est donc compris entre 0,61 et 0,63.

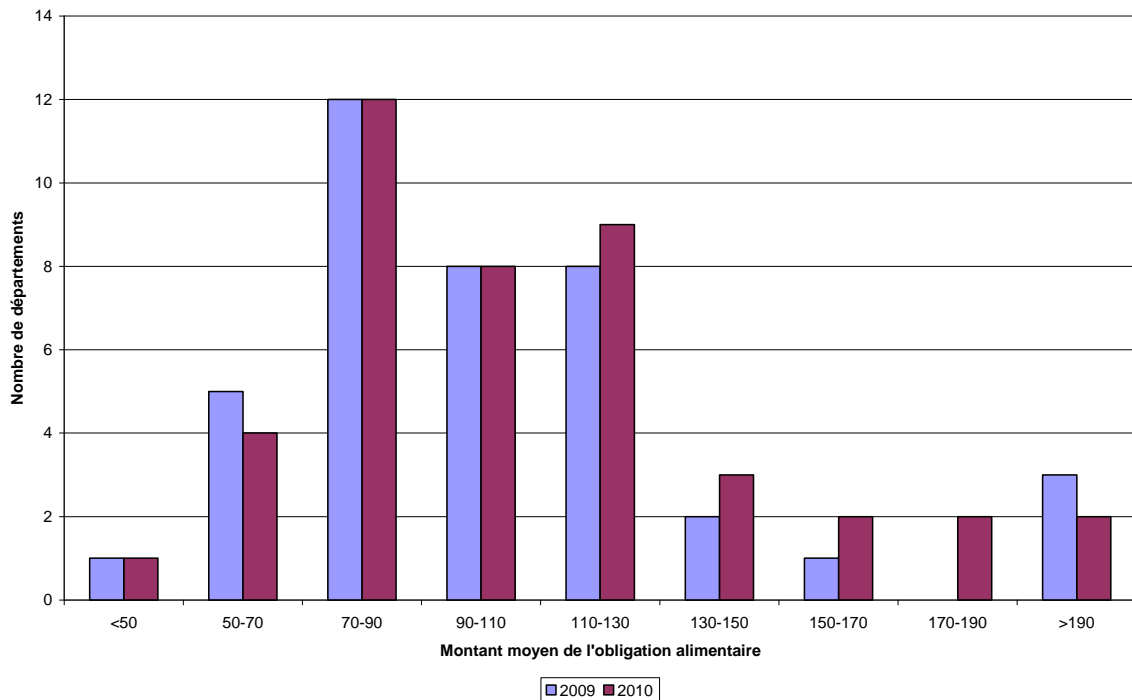
[287] Ce ratio est très variable selon les départements, pouvant être inférieur à 0,3 (Haute-Saône, Paris, Ardèche) ou être proche de 2 (Hérault).

[288] Le nombre d'obligés alimentaires doit toutefois être rapporté au nombre de bénéficiaires ayant effectivement des obligés alimentaires mis à contribution. Cette donnée n'est disponible que de façon parcellaire, seuls 9 départements ayant indiqué le nombre d'obligés alimentaires par bénéficiaire ayant des obligés alimentaires payant. Sur cet échantillon de départements (qui représente 11538 bénéficiaires de l'ASH en 2009 et 11589 en 2010, soit 10 % des bénéficiaires de l'ASH au plan national), on constate que le nombre de bénéficiaires avec obligé alimentaire payant représente seulement 26,6% à 27,2 % (3064 en 2009, 3153 en 2010) des bénéficiaires de l'ASH. Sur ce champ, le nombre d'obligés alimentaires par bénéficiaire ayant des obligés est en moyenne de 2,23 en 2009 comme en 2010.

[289] Sur les 41 (en 2009) à 43 départements (en 2010) ayant indiqué un montant moyen d'obligation alimentaire, la moyenne de l'obligation se situe à 108,9€ en 2009, et à 111,4€ en 2010.

[290] Les montants sont relativement dispersés.

Graphique 8 : Répartition des départements selon le montant moyen de l'obligation alimentaire



Source : Mission.

[291] Les données sur les procédures judiciaires au titre de l'OA ont été renseignées de façon lacunaire. Seulement 20 départements en 2009 et 24 en 2010 ont indiqué à la fois le nombre de nouveaux obligés et le nombre de nouvelles procédures judiciaires. Sur ces bases comparables, le rapport entre le nombre des procédures judiciaires et le nombre des obligés est de 11,4% en 2009 et 11,2% en 2010 (350 sur 3065 et 457 sur 4063). Ce rapport ne constitue qu'une indication du taux de saisine du JAF pour l'obligation alimentaire :

- il peut y avoir un décalage entre les flux de nouvelles obligations alimentaires et les flux de nouvelles saisines, du fait des délais de jugement ;
- le dénominateur se limite aux seuls obligés alimentaires payants ;
- enfin, l'échantillon est limité. On constate en effet que les deux départements de Paris et des Bouches-du-Rhône, qui n'ont pas indiqué le nombre des nouveaux obligés alimentaires, concentrent à eux seuls autant de saisines du JAF que cet échantillon (485 en 2009, 396 en 2010). Or, à Paris, toute fixation de l'obligation alimentaire fait l'objet d'une saisine du JAF. Si on ajoute à l'échantillon les saisines du JAF de Paris, en considérant qu'elles correspondent à autant de nouveaux obligés alimentaires, le taux de saisine s'élève à 20,2% en 2009 et 17,4% en 2010. Dans les Bouches-du-Rhône, le nombre de saisines semble très élevé au regard du « stock » d'obligés alimentaires : même en appliquant aux effectifs d'obligés alimentaires un taux de renouvellement de 25%, le taux de saisine serait compris entre 15 et 27%.

[292] Le chiffre de 11% constitue donc très certainement un minorant du taux de recours au JAF, et le taux de recours au JAF se situe plus probablement autour de 20%.

Annexe n°2 : les procédures d’instruction de l’ASH dans les cinq départements visités par la mission

1. LA CREUSE

- [293] Si les demandes d’ASH peuvent être faites auprès des CCAS et des CLIC avant l’entrée en établissement, en réalité, c’est au moment de l’admission que les familles et les personnes âgées envisagent les modalités de prise en charge du coût de l’hébergement. Le fait que le Département de la Creuse n’accorde l’aide sociale qu’à l’extinction des liquidités du bénéficiaire conduit dans la plupart des cas à des demandes en cours de séjour et non au moment de l’entrée.
- [294] La procédure d’admission à l’aide sociale fait intervenir les établissements, le conseil général et les communes.
- [295] L’établissement délivre les informations sur l’APL et l’ASH, notamment l’obligation alimentaire et les récupérations sur succession. Il établit avec les familles et les résidents la « liasse », dont la date vaudra début de droits, et la transmet aux services du Conseil général. Ce document comporte des renseignements sur les ressources de la personne âgées. Copie de cette liasse est remise aux familles et au bénéficiaire, qui peuvent s’adresser directement à leur commune pour qu’elle instruisse cette demande.
- [296] Le Conseil général accuse réception de cette liasse, établit une fiche d’instruction et transmet un dossier de demande d’aide sociale à la commune de résidence de la personne.
- [297] Le CCAS doit le compléter de manière précise pour le bénéficiaire²⁶ qui doit fournir de nombreux justificatifs²⁷. Il doit également collecter les informations sur les obligés alimentaires²⁸. Il renvoie le dossier complet au Conseil général, assorti d’un avis du Maire.
- [298] Le Conseil général examine le dossier. L’administration formule un avis, soumis à l’examen de la REDAS (réunion d’examen du dossier d’aide sociale), composé d’élus du Département, du Maire de la commune de résidence du demandeur, des percepteurs. Si le dossier est approuvé, des notifications d’admission à l’aide sociale par le Président du Conseil général sont envoyées à l’intéressé, à l’établissement, aux trésoreries concernées pour les EHPAD publics, à la commune de résidence, aux obligés alimentaires, à la paierie départementale etc.
- [299] Le cas échéant, le Conseil général saisit le Juge aux affaires familiales pour obtenir les éléments complémentaires nécessaires à l’établissement de l’obligation alimentaire.

²⁶ Composition et revenus du foyer ; capital du foyer (biens immobiliers, biens mobiliers et épargne, dont assurance vie) ; charges mensuelles (loyers et autres charges relatives au logement, mutuelle, obligations alimentaires) ; prestations sociales existantes (allocation logement, minimum vieillesse, invalidité, ACTP, rentes diverses, APA, PCH etc.) ; liste des obligés alimentaires.

²⁷ Livret de famille, avis d’imposition, documents récapitulatifs des pensions et retraites, notifications de prestations sociales ou logement, attestations de placements financiers, actes de vente ou de donation établis dans les 10 années précédentes etc.

²⁸ Composition et revenus du foyer ; capital du foyer (biens immobiliers, biens mobiliers et épargne) ; impositions diverses ; charges liées à l’habitation, et autres charges ; proposition de montant de l’aide qu’ils sont prêts à accorder.

2. LA SEINE MARITIME

- [300] Comme dans la Creuse, la demande intervient généralement au moment de l'entrée en établissement. L'allongement de la durée de séjour conduit cependant des personnes ayant érodé leur patrimoine à y faire appel en cours de séjour.
- [301] Les demandes sont envoyées par l'établissement au Conseil général qui les enregistre et les transmet aux communes (ou CCAS) du domicile de secours pour qu'elles constituent le dossier, parfois directement aux CCAS. L'enregistrement de la demande par le Conseil général doit intervenir dans les deux mois suivant l'entrée pour qu'en cas d'admission à l'aide sociale, les droits remontent à cette date. Sinon, l'aide sociale ne prendra effet que 15 jours après la demande.
- [302] L'établissement peut effectuer une première constitution du dossier afin d'en accélérer l'instruction et ainsi limiter sa charge de trésorerie : un établissement privé non lucratif indique collecter les 6 derniers relevés de compte, les justificatifs de donations, les avis d'imposition, les justificatifs des caisses de retraite, les adresses des enfants...
- [303] En principe, cependant, c'est le CCAS du domicile de secours qui constitue le dossier, éventuellement en s'adressant aux mairies de domicile des obligés alimentaires pour effectuer l'enquête sur leurs revenus et leur participation. Si les obligés alimentaires ne peuvent être trouvés par les CCAS ou s'ils ne répondent pas aux sollicitations, le CCAS passe le relais au Conseil général pour effectuer ces démarches.
- [304] La constitution du dossier est rendue difficile par la connaissance limitée que peuvent avoir les établissements et les communes de la liste des pièces à fournir. Il n'y a pas de délibération du conseil général ni de dossier-type mentionnant les pièces à fournir. Les CCAS comme les établissements n'effectuent pas de simulation sur le montant de l'ASH ni sur celui des obligations alimentaires, en raison de la complexité du calcul.
- [305] Quand le dossier constitué est adressé au Conseil général, l'instructeur vérifie sa complétude. La demande de pièces complémentaires²⁹ est adressée à la personne âgée sous couvert de l'établissement. Une commission technique composée des responsables des politiques personnes âgées du Conseil général examine les dossiers complexes une fois par mois.
- [306] S'agissant de l'obligation alimentaire, le Conseil général fait un calcul individuel et propose un montant global, une répartition entre obligés, sans préciser les modalités de calcul ; les obligés peuvent trouver un autre arrangement pour répartir entre eux le montant proposé. La répartition sur laquelle les obligés se mettent d'accord constitue alors un engagement : s'ils ne le suivent pas, le JAF est saisi par le Conseil général et statue dans un délai de deux mois.
- [307] Le renouvellement de la demande d'ASH au bout de trois ans est l'occasion de revoir le montant des obligations alimentaires en cas de changement de situation, à moins qu'une décision du JAF intervenue au moment de l'admission n'en ait fixé l'indexation, qui dans ce cas s'impose au Conseil général.

²⁹ Le dossier comprend notamment les justificatifs de ressources (attestations des caisses de retraite et avis d'imposition) et les 12 derniers relevés bancaires : si des mouvements importants sont constatés, des précisions sont demandées.

3. LE VAUCLUSE

- [308] La demande d'ASH est à déposer auprès de la mairie ou du CCAS du domicile qui constitue le dossier et le transmet aux services du Conseil Général pour instruction administrative et décision du Président du Conseil.
- [309] Le CCAS demande tous les documents relatifs au demandeur et le convoque lui, sa famille ou son tuteur pour entretien. Un enquêteur se déplace parfois au domicile (CAS d'Avignon). S'il y a des obligés alimentaires, il saisit les CCAS du domicile des obligés alimentaires. S'il a une demande d'un autre CCAS concernant un obligé alimentaire, il effectue généralement les mêmes démarches et réunit les mêmes renseignements. Outre le dossier établi, il transmet le cas échéant un avis au Conseil général.
- [310] Le Conseil général recourt aussi aux CCAS pour notifier la décision aux obligés alimentaires, les CCAS les convoquant pour leur faire signer le montant à payer.
- [311] Les instructeurs du Conseil général vérifient la complétude du dossier. Ils établissent, s'il y a lieu, le montant des obligations alimentaires sur la base d'un barème et aux vues des ressources des obligés alimentaires.
- [312] Le barème utilisé a été durci et rendu plus progressif en 2010 en même temps qu'était supprimé le recours aux petits enfants. Ce barème n'est pas accessible sur le site internet du Conseil général.
- [313] La limitation du recours aux seuls enfants pour l'obligation alimentaire, depuis une délibération du Conseil général entrée en vigueur en 2010, contribue à une amélioration des délais des CCAS.
- [314] Le Conseil général se contente de faire connaître le montant global de l'obligation alimentaire qui résulte pour l'ensemble des obligés alimentaires de l'application du barème. Il laisse à chacun d'eux le soin de s'engager sur un montant d'obligation alimentaire, ce qui soulève des questions d'ajustement ou des délais dès lors que les réponses ne parviennent pas toutes ou que les montants ne s'ajustent pas. Si une réponse ne lui parvient pas après relance, soit il saisit le JAF, soit il rejette la demande, laissant la famille ou le tuteur saisir le juge des affaires familiales (JAF). Le plus souvent, les décisions des JAF ne sont pas rétroactives et partent de la date du jugement, les juges appliquant le principe selon lequel les obligations alimentaires ne s'arrêtent pas.
- [315] Le nouveau barème, appliqué non seulement aux nouvelles demandes, mais aux anciennes lors des révisions prévues en principe tous les 2 ans, sauf pour les cas simples sans obligation alimentaire où la décision est prise pour 5 ans, a généré un accroissement du contentieux auprès des JAF.
- [316] La succession des instructions (EHPAD, CCAS, Conseil général) et leur caractère inquisitorial n'incitent pas à demander l'ASH.

4. LES HAUTS DE SEINE

- [317] La refonte de la Direction des Personnes Agées et Handicapées – Santé située dans le pôle solidarités vise notamment à fusionner les dossiers d'APA en établissement et d'ASH afin d'éviter les redondances de demandes d'information et d'assurer la continuité de l'instruction et du suivi.
- [318] Contrairement à la procédure antérieure qui consistait à prendre des décisions d'accord ou de rejet de « principe » avant l'entrée en établissement du demandeur, depuis le 1^{er} janvier 2009 la décision ne peut être prononcée et notifiée qu'à la réception du bulletin d'entrée dans l'établissement d'accueil. Le dossier doit donc contenir soit un bulletin d'entrée délivré par l'établissement d'accueil, soit une attestation d'inscription dans un établissement pour personnes âgées, attestant d'une entrée imminente.
- [319] Le dossier est constitué au CCAS du domicile de la personne âgée.
- [320] Dans tous les cas l'instruction du dossier doit permettre de répondre à la question de la capacité de la personne âgée et de ses éventuels obligés à couvrir les tarifs hébergement et tarif dépendance GIR 5/6 de l'établissement d'accueil
- [321] La décision d'admission à l'aide sociale prise par le Président du Conseil Général fixe le montant global de la participation financière demandée aux enfants en fonction de leur situation familiale et de leurs ressources et fait une proposition individualisée de répartition entre les enfants. Les personnes tenues à l'obligation alimentaire peuvent proposer une répartition différente, du moment que le montant global fixé est respecté.
- [322] La date d'effet est la date d'entrée dans la structure sous réserve que la demande de prise en charge ait été formulée dans un délai de 2 mois à compter de cette date.
- [323] En cas d'accord, une notification est envoyée à l'établissement par délégation du président ainsi qu'à la personne référent du résident. Elle précise la date à laquelle prend effet l'aide sociale ainsi que la durée pour laquelle elle est accordée (le plus souvent pour 4 ans).
- [324] L'ASH est généralement accordée pour une période de 4 ans, étendue à 10 ans en l'absence d'enfants. Il est nécessaire de renouveler à temps la demande afin que le processus soit prolongé sans rupture et ceci sans relances du département.

5. LE CANTAL

- [325] Dans le Cantal, la demande intervient généralement avec l'entrée en établissement. Toutefois, avec l'allongement de la durée de séjour en établissement, les demandes d'ASH en cours de séjour, de la part de personnes ayant érodé leur patrimoine, se développent. La pré-instruction est écartée pour éviter l'instruction d'un dossier qui serait abandonné ensuite, mais aussi pour éviter d'accroître la complexité de la demande d'admission en établissement.
- [326] L'information sur l'ASH est réalisée principalement par les établissements lors de l'admission ou même avant, lors de l'inscription : la question de l'ASH est évoquée au stade de la visite de pré-admission. L'établissement informe sur l'ASH et ses conséquences et oriente ensuite vers le Conseil général pour davantage d'informations, notamment sur le montant de l'obligation alimentaire. Il ne peut y avoir de simulation de l'ASH à la différence de l'APL.
- [327] L'établissement fait parfois remplir le dossier du Conseil général par la famille ou le remplit lui-même si nécessaire. Dans ce cas, après retour par la famille, le directeur d'établissement l'envoie au Conseil général et/ou au CCAS.
- [328] Quand l'établissement ne participe pas à la constitution du dossier, il oriente la famille vers le CCAS pour qu'elle le constitue ; très exceptionnellement, la famille remplit le dossier directement avec le Conseil général (dans les cas où la personne ne veut pas passer par la mairie). Le passage par le CCAS était systématique mais ne l'est plus.

- [329] La date officielle de demande sera parfois la date d'envoi du dossier par l'établissement, donc postérieure à la demande elle-même... Il peut y avoir écart entre la date de demande et la date de transmission par la mairie. Le plus souvent, les formulaires relatifs aux obligés arrivent après le dossier du résident.
- [330] Lorsqu'il est saisi, le CCAS recueille les pièces et passe le relais au Conseil général quand le dossier est incomplet et qu'il n'arrive pas à le compléter. Le Conseil général recherche alors lui-même les éléments pour compléter le dossier. Les communes de résidence des obligés peuvent être saisies par le CCAS ou par le Conseil général, et retourner leur réponse au CCAS ou au Conseil général. La recherche directe par le Conseil général se développe parce qu'elle est plus rapide et parce que l'obligation alimentaire est de moins en moins bien acceptée.
- [331] Les petites communes peuvent apporter des informations supplémentaires. En tout cas, l'avis des communes / CCAS n'est pas systématique et surtout ne lie pas le Conseil général : le barème interne prime sur l'avis. La notification se fait sous couvert de la commune.
- [332] La recherche des obligés alimentaires est très compliquée et peut conduire à découvrir parfois des obligés en cours d'instruction. Les recherches se font dans l'annuaire, auprès des obligés connus, très exceptionnellement auprès du fisc.
- [333] Le Conseil général fait une proposition de montant d'obligation alimentaire à partir d'un barème, document de travail interne pour éviter les disparités de traitement. Ce barème n'est pas communiqué aux CCAS, qui d'ailleurs ne le demandent pas. Comme dans d'autres départements, les obligés peuvent proposer une répartition entre ceux du montant global proposé par le Conseil général.
- [334] Le département constate que les familles contestent de plus en plus souvent le principe et les montants proposés d'obligations alimentaires devant la CDAS ou le JAF. Elles attendent souvent le commandement de payer pour engager les recours.
- [335] Les pratiques des magistrats sont variables et rendent inutiles les tentatives de coordination des conseils généraux (Creuse également) Certains magistrats prennent en compte la charge du crédit habitation seulement, d'autres également les crédits à la consommation...
- [336] Le fait que les règles sur les obligations alimentaires des petits-enfants soient différentes selon les départements est un facteur d'incompréhension. Bien qu'il n'en connaisse pas le montant au sein de l'ensemble des recettes de l'obligation alimentaire, le Conseil général estime qu'il ne peut s'en priver.
- [337] Si sa situation évolue, l'obligé a la possibilité de demander la révision du montant de l'obligation (normalement engagement OA pris pour 3 ans ; décision ASH prise pour 5 ans pour personne isolée et pour 3 ans pour personnes avec OA).

Annexe n° 3 : chiffrages du coût de la suppression de l'obligation alimentaire et/ou de la récupération sur succession

1. LA SUPPRESSION COMPLETE DE L'OBLIGATION ALIMENTAIRE ET DU RECOURS SUR SUCCESSION

1.1. Méthode de chiffrage

- [338] Le chiffrage s'appuie sur les données de la DREES pour 2007 sur :
- une ventilation des effectifs des bénéficiaires de l'APA en établissement par tranches de revenus (pas de 50€) ;
 - les tarifs d'hébergement des EHPAD.
- [339] Une première limite tient au fait que les données sur les effectifs des bénéficiaires par tranches de revenu ne prennent pas en compte l'intégralité de la population éligible :
- les données ne portent que sur les bénéficiaires de l'APA en établissement, ce qui exclut de fait les résidents relevant des GIR 5-6 ;
 - les données ne portent pas sur les départements d'outre-mer.
- [340] Pour chaque tranche de revenu (et donc pour chaque effectif), une prise en charge moyenne a été calculée par différence entre :
- la somme du tarif moyen d'hébergement et du talon APA ;
 - et les ressources du résident (a été retenue la moyenne entre les bornes de la tranche de revenu), d'autre part, en tenant compte de la nécessité de laisser un reste à vivre d'au moins 1% du minimum vieillesse annuel (75€ en 2007). Le coût d'une complémentaire santé de 50€ a été pris en compte pour les bénéficiaires disposant de ressources supérieures au plafond de l'aide à la complémentaire santé – ce qui a pour effet de surestimer le coût, l'intégralité de la population n'étant pas couverte par une complémentaire.
- [341] Pour chaque tranche de revenu, la prise en charge moyenne du conseil général est multipliée par les effectifs de la tranche – ce qui a également pour effet de surestimer le coût, car on suppose que l'intégralité des bénéficiaires potentiels recourraient à la nouvelle prestation. La somme de ces produits, multipliée par douze, donnerait une dépense nette annuelle.
- [342] Le coût et les effectifs de la suppression de l'obligation alimentaire et de la récupération sur succession ont également été chiffrés en supposant que le niveau de ressources laissé au résident soit réduit par rapport au droit actuel :
- soit en plafonnant les ressources laissées au résident à 1,5 fois le minimum garanti de 1% du minimum vieillesse ;
 - soit en laissant un montant de ressources laissées au résident identique pour tous, égal au minimum garanti actuel de 1% du minimum vieillesse.

[343] Le tarif retenu pour le calcul peut donner lieu à discussion :

- on peut retenir le tarif moyen des places habilitées à l'aide sociale à l'hébergement, qui était en 2007 de 46€ Cela sous-estime le coût, car le secteur actuellement habilité pourrait ne pas suffire à absorber l'intégralité de la population bénéficiaire d'une ASH étendue par la suppression de l'obligation alimentaire et du recours sur succession ;
- on peut retenir le tarif moyen sur l'ensemble de l'offre (en l'espèce 55€). Cela revient à surestimer le coût, car on peut considérer que les bénéficiaires de l'ASH ne recourraient pas aux structures les plus coûteuses qui tirent le prix moyen à la hausse.

[344] Le coût retenu pour le talon APA est de 5€

[345] Les dépenses sont comparées au coût net de l'ASH en 2007 (1,12 Md€).

1.2. Le coût de la réforme dépend très fortement des tarifs d'hébergement, bien plus que du niveau des ressources laissées au résident

Tableau 20 : Coût de l'ASH nette et périmètre des bénéficiaires, en l'absence de recours sur succession et d'obligation alimentaire, pour différentes hypothèses, en supposant un recours complet

	Coût en Mds €	Surcoût par rapport à la situation constatée	Bénéficiaires par rapport à la population des bénéficiaires de l'APA en établissement
Tarif moyen de 46€, règles actuelles de participation des ressources des résidents	3,02	1,9	81,5%
Tarif moyen de 46€, plafonnement de l'argent de poche à 1,5% du minimum vieillesse annuel	2,99	1,87	80,5%
Tarif moyen de 46€, argent de poche égal au minimum garanti pour tous les bénéficiaires	2,92	1,8	79,3%
Tarif moyen de 55€, règles actuelles de participation des ressources des résidents	4,16	3,04	86,6%
Tarif moyen de 55€, argent de poche égal au minimum garanti pour tous les bénéficiaires	4,04	2,92	84,3%

Source : Mission.

[346] Du fait de la concentration des bénéficiaires en-deçà du seuil des 800€ de revenu (32,5% des bénéficiaires de l'APA en établissement), et de la concentration encore plus forte de la dépense d'ASH sur ces bénéficiaires du fait de leurs faibles ressources (1,7 à 2,15 Mds, selon les hypothèses de tarifs, seraient dépensés sur ces bénéficiaires, soit 52 à 58% de la dépense), moduler le niveau de participation des ressources des bénéficiaires au-delà de ce seuil réduit très peu la dépense.

[347] L'impact du tarif est bien plus significatif.

2. LE CHIFFRAGE D'UN SCENARIO MAINTENANT LE RECOURS SUR SUCCESSION EST PLUS MALAISE

[348] Il dépend tout d'abord des hypothèses formulées sur le niveau des récupérations sur successions :

- on peut appliquer le ratio actuel entre récupérations et dépenses nettes avant récupération sur succession, soit 16,5% ;
- on peut aussi supposer que l'élargissement de l'ASH à des bénéficiaires plus aisés pourrait se traduire par une hausse du niveau de récupération sur succession, à 30%.

[349] Par ailleurs, il dépend d'hypothèses sur les effets de la récupération sur succession en termes de non-recours à l'ASH. Pour les chiffrages suivants, ont été envisagés :

- un non-recours de 10% des bénéficiaires ayant un revenu inférieur à 800€, 15% des bénéficiaires ayant un revenu compris entre 800 et 1200€, 20% entre 1200 et 1500€, et 30% au-delà. Cela aboutit à un non-recours de 15% de l'ensemble des bénéficiaires potentiels
- un non-recours de 30% sur l'ensemble des bénéficiaires potentiels.

Graphique 9 : Coût de l'ASH nette et périmètre des bénéficiaires, en l'absence d'obligation alimentaire, pour différentes hypothèses de niveau de récupération

Hypothèse sur non-recours	Hypothèses sur tarifs et récupération	Coût en Mds €	Surcoût par rapport à la situation constatée en 2007
Non-recours bas (10% des bénéficiaires potentiels ayant un revenu inférieur à 800€, 15% des bénéficiaires entre 800 et 1200€, 20% entre 1200 et 1500€, et 30% au-delà)	Tarif de 46€ récupération de 16,5% des dépenses nettes avant récupération	2,2	1,08
	Tarif de 46€ récupération de 30% des dépenses nettes avant récupération	1,84	0,72
	Tarif de 55€ récupération de 16,5% des dépenses nettes avant récupération	3,01	1,89
	Tarif de 55€ récupération de 30% des dépenses nettes avant récupération	2,52	1,4
Non-recours élevé (30% de l'ensemble des bénéficiaires potentiels)	Tarif de 46€ récupération de 16,5% des dépenses nettes avant récupération	1,77	0,65
	Tarif de 46€ récupération de 30% des dépenses nettes avant récupération	1,48	0,36
	Tarif de 55€ récupération de 16,5% des dépenses nettes avant récupération	2,43	1,31
	Tarif de 55€ récupération de 30% des dépenses nettes avant récupération	2,04	0,92

Source : Mission.

Liste des personnes rencontrées

Cabinet de la Ministre des solidarités et de la cohésion sociale

M. Thomas Fournier d'Hennezel, directeur adjoint de cabinet

M. Fabrice Staad, conseiller

Direction générale de la cohésion sociale

Mme Sabine Fourcade, directrice générale

Mme Aude Muscatelli, adjointe au sous-directeur

Direction de la sécurité sociale

Mme Katia Julienne, sous-directrice

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)

M. Mahieu, sous-directeur de l'observation de la solidarité

Mme Chazal, chef du bureau Établissements sociaux et action sociale locale

Direction générale des finances publiques

M. Brenner, sous-directeur « Gestion comptable et financière des collectivités locales »

M. Privez, chef du bureau « comptabilités locales »

M. Érasimus, chef du bureau « expertise juridique »

Haut Conseil de la famille

M. Fragonard, président

M. Maigne, secrétaire général

M. Juéry, rapporteur du groupe de travail sur le financement de la dépendance

ADF Assemblée des départements de France

M. Hardy, chef du service « Insertion, politiques sociales et familles, logement et habitat »

ODAS

M. Didier Lesueur, directeur adjoint

Mme Claudine Padieu

CNAV

Pierre Mayeur, directeur

Pascale Robakowski, agent comptable

Annick Sourd directrice financière et comptable de l'Etablissement

Françoise Bacher, DiRN

Hélène Aussourd Directrice retraite contentieux régional

FHF

M. René Caillet

FEHAP

M. David Causse

Département des Hauts- de –Seine**Conseil général**

M. Etienne Charrieau, directeur général adjoint Pôle Solidarités

Mme Annic Perrier Responsable du service Aide Sociale aux personnes âgées

EHPAD

Fondation Lambrechts Chatillon : Mme Trzesicki, directrice

EHPAD Lasserre Issy –Les-Moulineaux : Mme Cécilia ZAFARI directrice, Dr J.Y. ROUFFET Médecin coordonateur , M. Jean-Michel Bouvier Trésorier

Département de Seine-Maritime**Conseil général**

Mme Gireau, directrice générale adjointe

Mme Corruble, directrice de la direction des personnes âgées-personnes handicapées

Mme Jollivet-Perez, sous-directrice Personnes âgées

Mme Dartois, cheff du service de l'aide sociale aux personnes âgées et ses collaborateurs

Paierie départementale

Mme Etienne, Payeur départemental

CCAS de Rouen

M. Laversanne, directeur

EHPAD

SARL Les Jardins de Matisse Grand Quevilly : M. Jean-Marc Venard, directeur

La Compassion Roen : Mme Corinne Level, directrice

EHPAD public La Filandière Deville-les-Rouen : M. Asperge, Directeur

Département du Vaucluse**Conseil général**

M. Denis Brun, directeur général adjoint Politiques sociales et actions sociales

M. Olivier Debruyne, directeur Personnes âgées, personnes handicapées, établissements

M. Alain Fageot, directeur budget, contrôle, logistique

Mme Gestone, chef de bureau Personnes âgées

Mme Michon-Lespagnol, chef de bureau Participations-Recours

M. S. Blua, chef du service Autorisation Tarification Etablissements

Paierie Départementale

M. Badoc, Payeur départemental

CCAS d'Avignon

Mme Monique Tavola, coordonnatrice administrative du pôle social

M. Pierre Pudico

EHPAD

Mme M. Meolans, directrice de l'EHPAD de Sorgues

M Bartet, directeur de l'EHPAD ORPEA de Saint-Saturnin-les-Avignons

Mme Vialles directrice de l'EHPAD Saint-Roch Avignon

M. Alain Vernotte, Trésorier de Carpentras Etablissements hospitaliers

Département de la Creuse**Conseil général**

M. Léger, Vice-Président en charge des personnes en perte d'autonomie

M. Morival, directeur général adjoint en charge des solidarités

Mme Moutaud, secrétariat général

Mme Berroyer, chef du service APA-ASH

Délégation territoriale de l'ARS

Dr Florence LANGLAY, déléguée

Paierie départementale

Mme Javayon, payeur départemental

CCAS Guéret

Mme Guyonnet, directrice du CCAS

EHPAD

M. Cédelle, directeur par intérim de l'EHPAD d'Ajain

M. Ajagaya Le Beau, directeur de l'EHPAD Felletin

M. Darthoux, directeur de l'EHPAD Chambon

Département du Cantal**Conseil général**

M. Meyniel, directeur de la solidarité départementale

M. Cabrol, directeur adjoint

Mme Andrieux, directrice personnes âgées / personnes handicapées

Paierie départementale

M. Roquecaves, payeur départemental

Délégation territoriale de l'ARS

M. Legendard, délégué par intérim

Mme Gebelin, Bureau des Questions Médico-Sociales

CCAS Aurillac

Mme Romagnolo, directrice du CCAS

EHPAD

Mme Zaham, directrice de l'EHPAD d'Arpajon-sur-Cère

Mme Berruyer, directrice générale des Cités cantaliennes de l'automne

M. Belhafiane, directeur de l'EHPAD de Maurs

Sigles utilisés

ACS	aide à la complémentaire santé
ADF	assemblée des départements de France
ALS	allocation de logement social
APL	aide personnalisée au logement
APA	allocation personnalisée d'autonomie
ASH	aide sociale à l'hébergement
ASPA	allocation de solidarité aux personnes âgées
CASF	code de l'action sociale et des familles
CCAS	centre communal d'action sociale
CDAS	commission départementale de l'aide sociale
CARSAT	caisse d'assurance retraite et de la santé au travail
CIAS	centre intercommunal d'action sociale
CLIC	comité local d'information et de coordination
CMU-C	couverture maladie universelle complémentaire
DGCS	direction générale de la cohésion sociale
DGFIP	Direction générale des finances publiques
DREES	direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EHPA	établissement d'hébergement pour personnes âgées
EHPAD	établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
ETP	équivalent temps plein
GIR	groupe iso-ressources
HCF	haut conseil à la famille
IGAS	inspection générale des affaires sociales
INSEE	institut national de la statistique et des études économiques
JAF	juge aux affaires familiales
OA	obligé alimentaire
PCH	prestation de compensation du handicap
REDAS	réunion d'examen du dossier d'aide sociale
SMIC	salaires minimum interprofessionnel de croissance
USLD	unité de soins de longue durée