

Édition 2024

Juin 2024



LA LETTRE DE  
**L'ODAS**

Finances  
départementales

# DÉPENSES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES DES DÉPARTEMENTS EN 2023

## AU PIED DU MUR

En 2023, les dépenses sociales et médico-sociales augmentent un peu plus rapidement que le rythme de l'inflation. Une telle progression, qui dépasse celle enregistrée en 2020 avec la mise en œuvre des différentes mesures mises en place lors de la pandémie de COVID, ne s'était pas produite depuis la période 2009-2011. Or, parallèlement, les recettes des départements ne progressent pas, avec notamment une forte baisse des droits de mutation à titre onéreux provoquant un recul très net de l'autofinancement.

Les augmentations les plus importantes concernent les dépenses dans trois domaines : aide sociale à l'enfance, personnes en situation de handicap et personnel départemental. Les dépenses des autres domaines augmentent aussi, y compris celles relatives à l'insertion. Rappelons qu'en 2022, la baisse de la dépense d'insertion avait partiellement compensé les hausses dans les autres domaines.

Les résultats de l'étude relative à l'évolution des dépenses sociales et médico-sociales des départements sont présentés globalement (première partie) puis par domaine (seconde partie) et se terminent par les perspectives. L'analyse de La Banque Postale, qui souligne la nette dégradation de la situation financière des départements entre 2022 et 2023 est insérée entre les deux parties.

Cette étude a été réalisée par Bernard Bas, Valérie Kremski-Frey, Paule Laidebeur, Daniel Macé, et Claudine Padieu, sous la direction de Claudine Padieu et Didier Lesueur.

La lettre de l'Odas est une publication de l'Odas : [www.odas.net](http://www.odas.net)  
Directeur de la publication : Didier Lesueur  
Édition : Joachim Reynard  
Conception & réalisation : Artlequin.fr

ISSN 1264-7476

Avec la contribution de La Banque Postale



## SOMMAIRE

**02** Analyse globale des dépenses

**02** L'évolution des dépenses en 2023

**06** Les causes de ces augmentations

**07** Les dépenses relatives aux établissements et services sociaux et médico-sociaux

**08** L'analyse de la Banque Postale

**10** Analyse par secteur d'activité

**10** Protection de l'enfance

**14** Soutien à l'autonomie

**18** Soutien à l'insertion

**21** Personnel départemental

**22** Méthodologie

**23** Tendances 2024

**24** Conclusion

# Analyse globale des dépenses

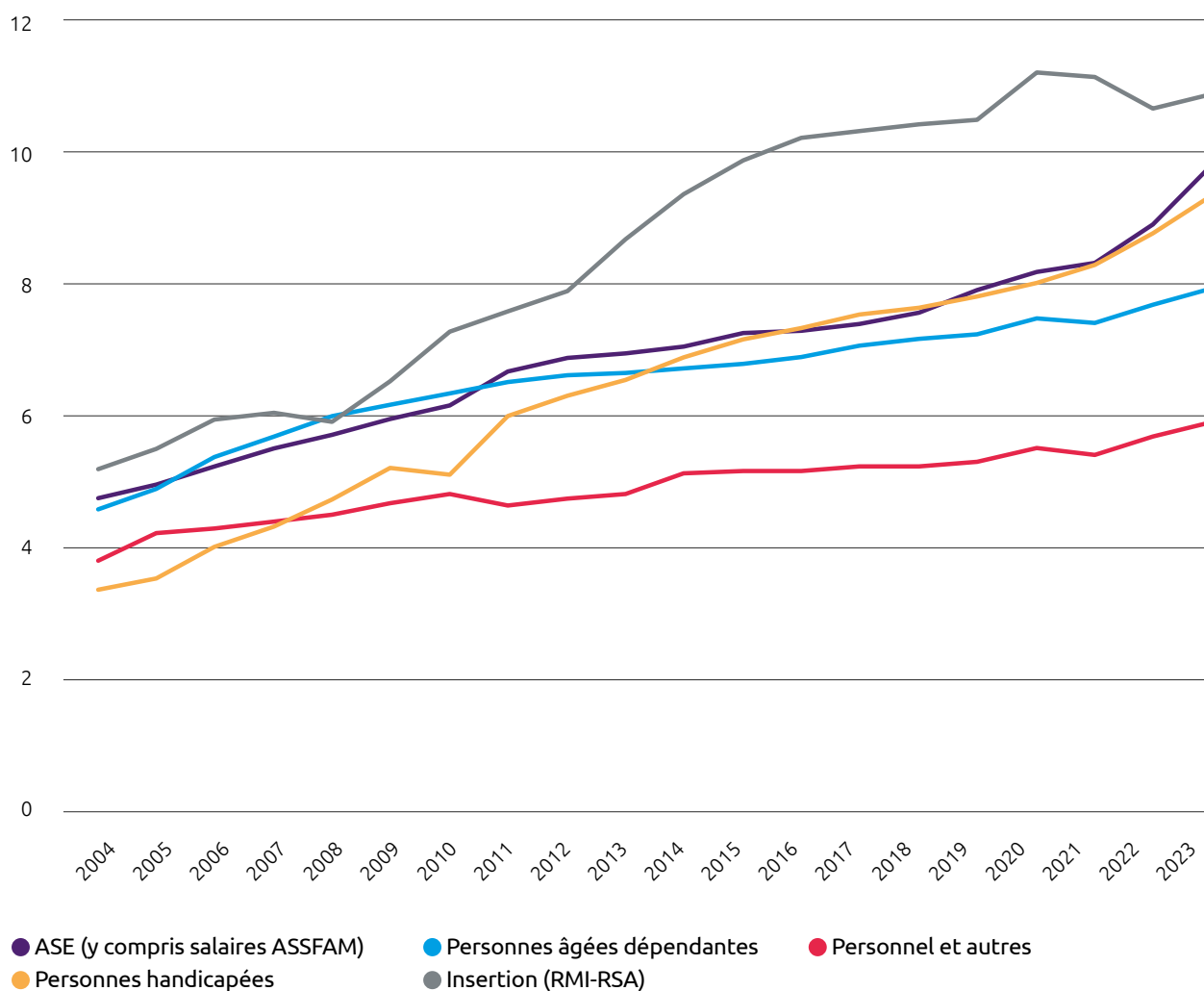
Cette partie est consacrée à une analyse de l'évolution de l'ensemble des dépenses (I), avant de s'intéresser aux causes essentielles des augmentations constatées (II). Elle se termine par une situation des dépenses pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), qui représentent plus du tiers du total de la dépense nette.

## I - L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN 2023

En 2023, la dépense nette d'action sociale départementale s'élève à 43,6 milliards d'euros, soit une dépense supplémentaire par rapport à l'année précédente de 2,15 milliards d'euros (+ 5,2 %), le double de celle enregistrée entre 2021 et 2022.

### Évolution des dépenses nettes d'action sociale par domaines de 2004 à 2023

En milliards d'euros



## Définitions

La **dépense sociale et médico-sociale nette**, soit la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursements d'autres départements ou de l'assurance maladie, apports autres que les dotations de l'État explicitement affectées au financement des allocations...) ne traduit pas la charge financière que représente l'action sociale pour les départements. En effet, la CNSA participe au financement de l'APA et de la PCH, tandis qu'une part de la dépense de RSA est couverte par le transfert d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et par le versement du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

La **charge nette** des départements est donc obtenue en retranchant ces dotations de la dépense nette. Cette charge nette représente le poids réel des dépenses sociales et médico-sociales pour les départements.

Les abondements de l'État ont progressé de 420 millions d'euros (+ 4,7 %), les concours de la CNSA étant largement réévalués à la hausse alors que les concours pour le RSA demeurent stables. Aussi la charge nette évolue comme la dépense nette, de + 5,3 %, soit 1,75 milliard d'euros. Cette charge est portée à 34,4 milliards d'euros fin 2023.

C'est la dépense nette d'aide sociale à l'enfance (ASE) qui augmente le plus fortement (+ 10,2 %), essentiellement du fait de la part prépondérante de l'accueil. À elle seule, cette progression représente près de la moitié de l'augmentation totale des dépenses : 0,90 milliard d'euros sur les 2,15 milliard d'euros supplémentaires consacrés à l'action sociale. Au-delà de l'augmentation du coût du placement, cette évolution est également due au nombre important d'enfants et de jeunes supplémentaires suivis fin 2023.

## Évolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale, par domaines, de 2019 à 2023

France métropolitaine - millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	7 900	8 140	8 290	8 860	9 760	10,2 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	7 790	8 000	8 260	8 710	9 290	6,7 %
Soutien aux personnes âgées dépendantes, hors personnel	7 200	7 460	7 380	7 650	7 880	3,0 %
RSA, hors personnel	10 425	11 150	11 080	10 600	10 850	2,4 %
Autres dépenses sociales et médico sociales hors personnel	1 600	1 640	1 440	1 480	1 390	
Personnel	3 705	3 850	3 950	4 190	4 470	6,7 %
<b>Dépense nette totale d'action sociale</b>	<b>38 620</b>	<b>40 240</b>	<b>40 400</b>	<b>41 490</b>	<b>43 640</b>	<b>5,2%</b>
Concours de l'État pour les allocations	8 310	8 430	8 620	8 850	9 270	4,7 %
<b>Charge nette totale d'action sociale</b>	<b>30 310</b>	<b>31 810</b>	<b>31 780</b>	<b>32 640</b>	<b>34 370</b>	<b>5,3 %</b>

\*A l'exception des salaires des Assistants familiaux de l'ASE, bien identifiés et qui restent intégrés à la dépense d'ASE «hors personnel»

L'évolution de la dépense nette en faveur des personnes en situation de handicap (+ 6,7 %) représente plus d'un quart de l'augmentation totale des dépenses. Ceci est dû au poids très important de l'accueil, mais aussi à l'arrivée, comme chaque année, de nouveaux bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap (PCH). Cependant, l'abondement de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre de la PCH augmente beaucoup en 2023 (+ 13,8 %), ce qui entraîne une progression moindre de la charge pour les départements (+ 5,7 %).

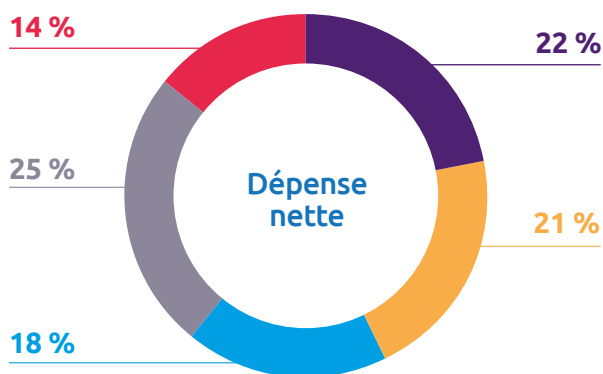
La dépense nette en faveur des personnes âgées n'augmente que de 3 %, car la part de l'allocation personnalisée à l'autonomie (APA) en représente les 9/10<sup>èmes</sup>. Or contrairement à la PCH, le nombre de bénéficiaires augmente faiblement. Cependant l'abondement de la

CNSA au titre de l'APA augmente aussi beaucoup en 2023 (+ 13,5 %), ce qui entraîne au final une baisse de la charge pour les départements (- 1,9 %).

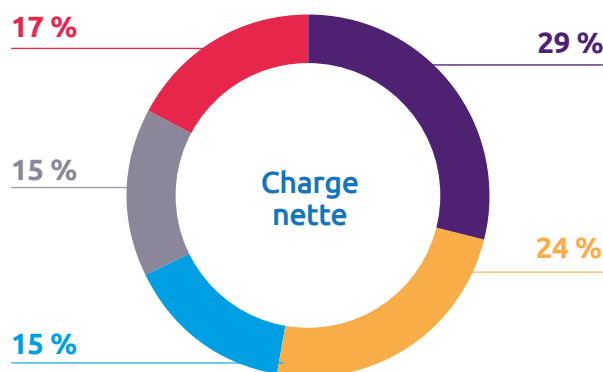
La dépense nette d'insertion augmente de 2,4 %, contrairement aux baisses constatées les deux années précédentes. Sous l'effet des revalorisations successives du montant de l'allocation, le surcoût des prestations versées n'a pas été compensé par la diminution du nombre d'allocataires (- 1,7 %). La stagnation du concours de l'État entraîne donc une progression supérieure de la charge (+ 5,7 %).

Enfin, la dépense nette de personnel continue d'augmenter de manière importante (+ 6,7 %), du fait des différentes mesures salariales actées au niveau national, voire départemental.

### Structure par domaines de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale en 2023



- Protection de l'enfance (hors personnel)
- Soutien aux personnes handicapées (hors personnel)
- Soutien aux personnes âgées (hors personnel)
- RSA (hors personnel)
- Dépenses de personnel et autres actions



Malgré ces évolutions importantes, la structure des dépenses reste globalement inchangée (voir graphique) : l'aide sociale à l'enfance, le soutien aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées dépendantes se partagent environ 60 % du total ; le RSA en représente toujours 25 %. Cependant, la part de l'ASE progresse légèrement chaque année depuis 2019 : elle était en effet de 2 points inférieure avant la pandémie de COVID.

En charge nette, l'augmentation des concours de la CNSA et la stagnation du concours de l'État au titre du RSA réduisent la part totale des domaines concernés (ASE, personnes âgées, personnes handicapées), alors que celle relative à l'ASE avoisine désormais 30 %.

## Évolution des dépenses d'allocations par rapport aux autres dépenses d'action sociale de 2019 à 2023

France métropolitaine - millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
Dépense nette d'allocations*	18 290	19 280	19 420	19 500	20 350	4,4 %
Dépense nette autre qu'allocations	20 330	20 960	20 980	21 990	23 290	5,9 %
<b>Dépense nette totale d'action sociale</b>	<b>38 620</b>	<b>40 240</b>	<b>40 400</b>	<b>41 490</b>	<b>43 640</b>	<b>5,2%</b>
<i>Part des allocations dans la dépense nette</i>	<i>47,4 %</i>	<i>47,9 %</i>	<i>48,1 %</i>	<i>47,0 %</i>	<i>46,6 %</i>	
Charge nette d'allocations	9 980	10 850	10 800	10 650	11 080	4,0 %
<b>Charge nette totale d'action sociale</b>	<b>30 310</b>	<b>31 810</b>	<b>31 780</b>	<b>32 640</b>	<b>34 370</b>	<b>5,3 %</b>
<i>Part des allocations dans la charge nette</i>	<i>32,9 %</i>	<i>34,1 %</i>	<i>34,0 %</i>	<i>32,6 %</i>	<i>32,2 %</i>	

\* RSA, APA, PCH et ACTP uniquement

Comme les années précédentes, les allocations représentent un peu moins de la moitié de la dépense nette totale (voir tableau ci-dessus). Elles ont augmenté en 2023 de 0,85 milliard d'euros soit + 4,4 %. Les autres dépenses augmentent nettement plus que les allocations, + 5,9 %, soit 1,3 milliard d'euros.

L'augmentation importante des concours de la CNSA entraîne une légère baisse de la part des allocations dans la charge nette, malgré la stagnation des abondements de l'État au titre du RSA : 32,2 % en 2023 au lieu de 32,6 % en 2022 et 34 % en 2021.

## II - LES CAUSES DE CES AUGMENTATIONS

L'évolution des dépenses s'explique à la fois par le nombre de bénéficiaires et par le coût de la prise en charge. Quel que soit le domaine, la majorité de l'augmentation des dépenses est due à la progression des coûts des établissements et des services. Celle-ci a deux causes principales : les augmentations salariales et l'inflation.

### Evolutions 2022-2023 des effectifs et des coûts unitaires

*Effectifs annuels moyens*

	effectifs	coûts
<b>Accueil-hébergement</b>		
Aide sociale à l'enfance	3,3 %	6,6 %
Personnes en situation de handicap	0,7 %	3,3 %
Personnes âgées dépendantes	-0,9 %	2,9 %
<b>Allocations</b>		
PCH	5,3 %	5,0 %
APA à domicile	1,0 %	5,8 %
APA en établissement	0,8 %	3,4 %
Allocation RSA	-2,0 %	3,7 %

L'augmentation importante de la dépense d'accueil au titre de l'ASE s'explique pour les deux tiers par le coût et seulement pour un tiers par le nombre d'enfants accueillis. Dans les établissements pour les personnes en situation de handicap et pour les personnes âgées dépendantes (aide sociale à l'hébergement et APA en établissement), la hausse de la dépense nette est plus modérée car la CNSA a versé des dotations exceptionnelles qui en atténuent l'impact.

L'accroissement de coût est également important dans les services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD). Il s'explique par les mesures salariales et l'application du tarif plancher. Ce coût se répercute sur la dépense d'APA à domicile et de PCH. Mais pour cette dernière, le nombre de bénéficiaires est à l'origine de la moitié de l'augmentation.

Enfin, pour le RSA, ce sont les revalorisations de l'allocation qui expliquent l'augmentation du coût.

### III - LES DÉPENSES RELATIVES AUX ÉTABLISSEMENTS ET SERVICES SOCIAUX ET MÉDICO-SOCIAUX

L'essentiel de l'augmentation des dépenses autres que les allocations concerne les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS) pour un total de 1 milliard d'euros. Comme c'était déjà le cas pour l'exercice 2022 qui avait fait l'objet d'une analyse approfondie dans la lettre de l'Odas<sup>1</sup>, cette augmentation s'explique surtout par les différentes mesures salariales (80 à 90 % du total).

Pour l'étude sur l'exercice 2023, un questionnaire complémentaire portait sur les modalités retenues par les départements pour couvrir ces dépenses supplémentaires et identifier le montant des compensations de ces surcoûts par l'État, comme il s'y était engagé.

En effet, parmi les départements qui ont répondu à ces questions, 1/3 ont indiqué avoir procédé à des révisions de tarification dans les établissements et services de l'aide sociale à l'enfance (milieu ouvert, hébergement), et seulement entre 1/5 et 1/4 pour ceux qui relèvent du champ de l'autonomie (personnes en situation de handicap et personnes âgées dépendantes). Il n'est donc pas certain que l'intégralité des dépenses supplémentaires supportées par les ESSMS soit couverte.

Concernant les taux d'augmentation des tarifs fixés par le Président du Conseil départemental, les réponses du questionnaire complémentaire font apparaître des évolutions très diversifiées. Certains affichent une stabilité avec des évolutions de 0 à 1 %, et d'autres présentent des augmentations allant jusqu'à 5 à 6 %. Ces taux plus élevés concernent principalement les EHPAD et les SAAD, mais pour ces derniers l'intégration du tarif plancher pour les heures d'aide à domicile explique sans doute une part non négligeable de cette évolution.

Enfin, certains départements ont versé des subventions directes aux établissements et services, principalement, là aussi, aux SAAD et aux EHPAD. Si le nombre de départements

ayant mis en œuvre une telle mesure semble assez faible, il est en nette augmentation : un quart des départements ayant répondu à la question en 2022, plus d'un tiers en 2023.

Le risque est que cette situation génère des déficits importants dans les établissements et services (intégration dans la tarification en exercice n+2), voire des difficultés de trésorerie qu'il faudra combler en urgence.

La majeure partie des concours de l'État concerne les allocations : le concours de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH, et celui de l'État au titre du RSA s'élèvent à près de 10 milliards d'euros (voir tableau page 3). De plus, 1,8 milliard d'euros ont été apportés en 2023 et intégrés dans le calcul des dépenses nettes. Cet apport s'élevait à 1,4 milliard d'euros en 2022 et 0,9 milliard d'euros en 2021.

La CNSA a apporté des financements complémentaires en compensation de charges nouvelles ou en soutien à certaines activités et services (SAAD) d'un total de 1 milliard d'euros en 2023 (0,7 milliard d'euros en 2022, 0,3 milliard d'euros en 2021). En 2023, il s'agit essentiellement d'aide aux établissements et surtout aux services pour compenser leurs surcoûts.

Au titre de la protection de l'enfance (0,3 milliard d'euros) et de la lutte contre la pauvreté-précarité (0,5 milliard d'euros), il s'agit de financements conditionnés par des conventions État/département sur des objets définis autres que les augmentations salariales.

1. Odas - Dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2022. L'arbre qui cache la forêt. Juin 2023.

# L'ANALYSE DE LA BANQUE POSTALE



La situation des finances départementales s'est en moyenne nettement dégradée entre 2022 et 2023 du fait notamment des effets de l'inflation et d'une réduction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dégradation qui pourrait se prolonger en 2024. Les investissements ont cependant continué d'augmenter, et les budgets primitifs 2024 n'infirmement pas cette tendance, traduisant le sentiment que le creux de la vague sera sans doute atteint cette année et marquant la résilience des collectivités départementales.

**Mais bien évidemment, cela nécessitera une amélioration continue des niveaux d'épargne après la chute enregistrée depuis 2023, et sans doute une adaptation des dispositifs de protection des départements les plus fragiles.**

Comme déjà observé entre 2021 et 2022, les dépenses de fonctionnement des conseils départementaux ont connu une forte augmentation entre 2022 et 2023 (+ 5,7 %), en lien principalement avec l'inflation dont les effets se sont prolongés en 2023. La hausse des charges de personnel est marquée (+ 7,2 %) en raison des différentes mesures salariales visant à redonner du pouvoir d'achat au personnel de la fonction publique : revalorisation du point d'indice de + 1,5 % au 1<sup>er</sup> juillet 2023 ; mesures spécifiques ciblant les bas salaires (selon le gouvernement, celles-ci permettraient jusqu'à 7 % de progression indiciaire pour un agent de catégorie C entre janvier 2023 et janvier 2024) ; versement possible, avant fin 2023, d'une prime « pouvoir d'achat » aux agents dont la rémunération est inférieure à 3 250 euros brut ; hausse du taux forfaitaire de remboursement du transport collectif (75 % contre 50 % précédemment) à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023. La masse salariale devra également absorber l'effet année pleine de la revalorisation au 1<sup>er</sup> juillet 2022 du point d'indice de la fonction publique de 3,5 %. Les charges à caractère général augmentent de 9,3 % sous l'impulsion d'une hausse d'un peu plus de 35 % des dépenses d'énergie, notamment parce que les contrats de prestations de services intègrent avec décalage la forte inflation de 2022 ; leur faible poids dans les dépenses de fonctionnement permet de limiter l'impact de l'inflation énergétique dans les finances départementales : les dépenses d'énergie représentent 0,9 % des dépenses de fonctionnement en 2023 contre 0,5 % en 2021. La hausse des taux d'intérêt observée en parallèle de l'inflation induit également une forte augmentation des frais financiers en 2023 (+ 35,7 %). Comme pour les dépenses d'énergie,

leur poids peu important (1,1 % des dépenses de fonctionnement en 2023) permet de limiter leur impact sur l'augmentation des dépenses.

Contrairement à 2022 où elles avaient également progressé significativement, les recettes de fonctionnement (RRF) hors produits de cessions du patrimoine sont en diminution en 2023 (- 0,9 %). La forte baisse des DMTO (- 20,4 % après péréquation) est le principal facteur de cette évolution. La part représentée par les DMTO dans les RRF est ainsi passée de 19 % en 2022 à 15 % en 2023. D'autres recettes de fonctionnement ont cependant augmenté : les dotations et participations en particulier, de 4,5 %, sous l'effet essentiellement des participations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui enregistrent un rythme de croissance important avec un nouvel impact lié aux revalorisations salariales ou encore le renforcement du soutien financier pour les services d'aide à domicile. La fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) a également augmenté significativement (26,7 %) mais il convient de souligner que la majeure partie de cette hausse vient en compensation de la suppression de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) intervenue en 2023. La partie de la fraction de TVA venant en compensation du transfert en 2021 du produit de foncier bâti aux communes augmente de 4,3 % entre 2022 et 2023. Par ailleurs, le trop-perçu lié au ralentissement en fin d'année des recettes constatées par l'État devra être remboursé sur les budgets 2024.

En lien avec cet effet ciseaux, combinaison entre des dépenses de fonctionnement en hausse et des recettes de fonctionnement en baisse, l'épargne



brute hors produits de cessions du patrimoine est en nette diminution entre 2022 et 2023 (- 37,6 %). Une fois retranchés les remboursements d'emprunts, l'épargne nette ne permettrait de financer que 26 % des investissements en 2023 contre 60 % à 65 % les deux années précédentes.

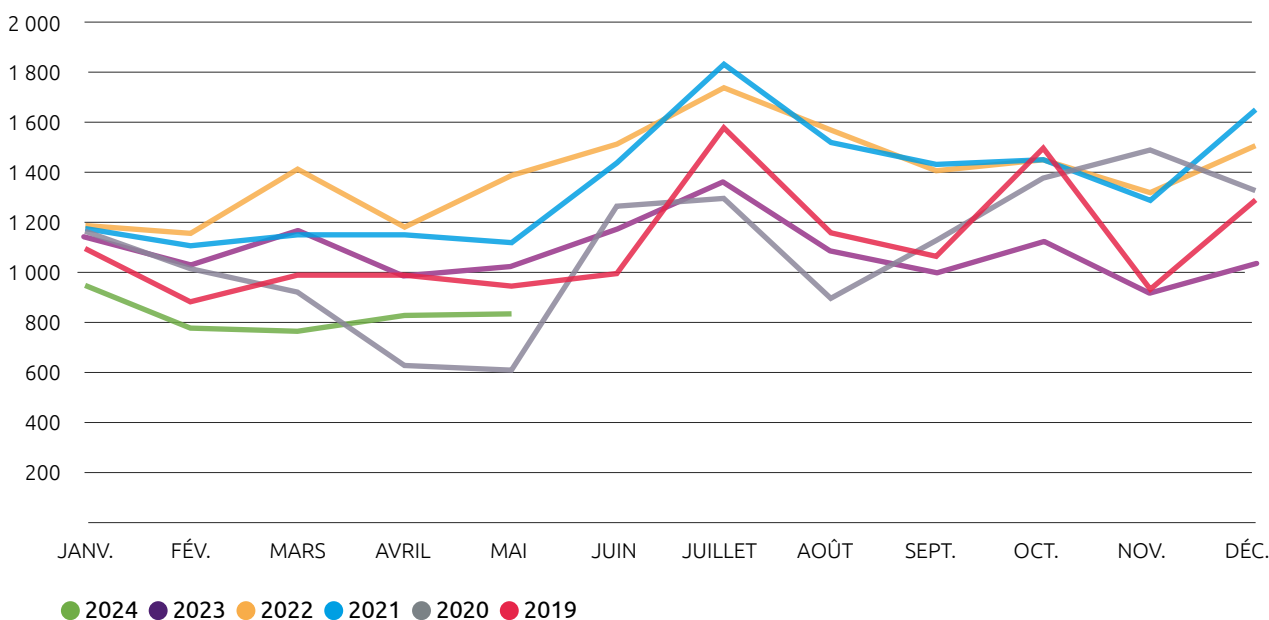
Malgré un rétrécissement des marges de manœuvre financière des départements, leurs dépenses d'investissement hors dette continuent d'augmenter en 2023 mais dans des proportions moindres que les années précédentes (+ 2,6 % par rapport à 2022), d'autant qu'une partie de cette progression est liée à l'inflation avec une hausse significative du coût des matériaux. Les dépenses d'équipement (+ 5,7 %) permettent la hausse des investissements alors que les subventions versées diminuent au contraire en 2023 (- 4,6 %). Avec un flux net de dette négatif, les départements prolongent leur phase de désendettement même si la diminution entre 2022 et 2023 de l'encours de dette à fin d'année est limitée (- 0,9 %). Pour boucler leur plan de financement, les départe-

ments réalisent en 2023 un prélèvement sur le fonds de roulement à partir de la trésorerie générée les années précédentes. Ce prélèvement est significatif puisque représentant un peu plus de 20 % des montants investis.

Au niveau du fonctionnement, l'année 2024 pourrait prolonger la tendance observée en 2023, notamment avec une dynamique des charges de personnel tirant vers le haut les dépenses et une nouvelle diminution des DMTO tirant vers le bas les recettes. Ceci engendrerait une diminution de l'épargne des départements entre 2023 et 2024, qui devrait être moins marquée qu'en 2023 car les frais de personnel augmenteraient moins que ces dernières années et que la baisse des DMTO serait moins prononcée qu'en 2023. Ce dernier point suppose tout de même une reprise des transactions immobilières au second semestre au vu des cinq premiers mois de l'année 2024 qui s'établissent bien en deçà des mois correspondants pour les quatre années précédentes (hormis avril et mai 2020, atypiques du fait de la crise sanitaire).

### Produits mensuels des droits de mutation départementaux entre janvier 2019 et mai 2024

En millions d'euros



Côté investissements, l'analyse des budgets primitifs (BP) 2024 indique une volonté des départements de prolonger la relance observée depuis plusieurs années mais les difficultés en fonctionnement, si elles venaient à se prolonger, auraient à un moment ou à un autre un impact défavorable sur l'intensité des investissements. En 2024, la faiblesse relative de l'épargne contraindrait les dé-

partements à mobiliser plus amplement d'autres sources de financement, tels que des prélèvements sur le fonds de roulement, des emprunts nouveaux ou une combinaison de ces deux approches qui aurait pour corollaire une augmentation de l'encours de dette, pour la première fois depuis 2015 (hormis en 2020 année atypique du fait de la crise sanitaire), et une diminution de la trésorerie.

# Analyse par secteur d'activité

L'approche par domaine concerne les différentes politiques publiques dont les départements ont la responsabilité et les ressources humaines affectées. Eu égard à l'importance de l'augmentation de la dépense, et compte tenu des multiples remises en cause de cette politique, le premier thème sera celui de la protection de l'enfance (I). Seront ensuite abordés dans le champ de l'autonomie : les dépenses de soutien aux personnes en situation de handicap (II.1), puis celles consacrées au soutien aux personnes âgées dépendantes (II.2). L'analyse portera ensuite sur les dépenses d'insertion (III) pour terminer par les dépenses des personnels départementaux (IV).

## I - PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2023, la dépense nette de protection de l'enfance connaît à nouveau une augmentation importante (+ 10,2 %), deux fois supérieure à celle de l'ensemble des dépenses d'action sociale (+ 5,2 %). Elle atteint désormais 9,76 milliards d'euros contre 8,86 en 2022, année où l'évolution était déjà de + 6,9 % par rapport à 2021.

Cette progression résulte pour deux tiers de l'incidence des revalorisations salariales des personnels des départements et des ESSMS prévues dans le cadre des accords « Ségur » et « Laforcade ». S'y ajoutent les dispositions de revalorisation des assistant(e)s familiaux prévues dans la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, sans omettre l'incidence des augmentations du SMIC.

Mais elle traduit également une forte augmentation du nombre de jeunes concernés par le dispositif de l'aide sociale à l'enfance : + 12 500, soit + 10 700 enfants et jeunes accueillis, et + 1 800 jeunes accompagnés en milieu ouvert (action éducative à domicile AED et action éducative en milieu ouvert AEMO). Il est utile de préciser que depuis le début des années 1990 jusqu'en 2022, si le nombre d'enfants accueillis sur décision administrative reste de l'ordre de 40 000, le nombre d'enfants accueillis sur décision judiciaire est passé dans le même temps de 100 000 à 160 000.

### Les enfants et les jeunes concernés

En 2023, la progression la plus importante concerne les mineurs non accompagnés - MNA - (+ 6 800 soit + 28 %) dont le nombre total at-

teint 31 100 au 31 décembre, un niveau légèrement supérieur à celui atteint avant la crise sanitaire liée à la COVID. S'y ajoutent 17 500 jeunes maintenus dans le dispositif après leur majorité, en faible progression de 1 %. Rappelons que pendant la crise sanitaire, les départements avaient l'obligation de maintenir l'accueil de tous les jeunes majeurs jusqu'à leurs 21 ans. En prolongement, la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants impose aux départements de proposer systématiquement un contrat jeune majeur à tous les jeunes accueillis arrivant à leur majorité sans ressources ni soutien familial (article L. 222-5, 5° CASF).

Mais la dépense concernant les MNA effectivement accueillis par l'aide sociale à l'enfance ne reflète pas la totalité de la charge de leur accueil pour la collectivité. En effet, des moyens importants sont mobilisés pour la mise à l'abri et l'évaluation des nouveaux arrivants, dont une partie non négligeable seraient majeurs. L'association d'élus Départements de France (ADF) alerte d'ailleurs régulièrement le gouvernement quant aux difficultés de prise en charge de ces publics, dans un contexte de saturation du dispositif d'aide sociale à l'enfance aggravé par les difficultés de recrutement du personnel.

## Nombre d'enfants et de jeunes majeurs en protection de l'enfance de 2019 à 2023

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
<b>Total des jeunes accueillis</b>	<b>189 200</b>	<b>193 900</b>	<b>198 700</b>	<b>201 400</b>	<b>212 100</b>	<b>5,3 %</b>
Tous mineurs	166 400	164 900	167 000	171 100	181 100	5,8 %
Tous jeunes majeurs	22 800	29 000	31 700	30 300	31 000	2,3 %
Mineurs non MNA	136 700	140 000	145 000	146 800	150 000	2,2 %
Jeunes majeurs non MNA	11 400	12 000	13 100	13 000	13 500	3,8 %
Mineurs MNA	29 700	24 900	22 000	24 300	31 100	28,0 %
Jeunes majeurs MNA	11 400	17 000	18 600	17 300	17 500	1,2 %

### La mise à l'abri des Mineurs Non Accompagnés

#### Un temps de répit

L'article 40 de la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants précise que le département prononce un accueil provisoire d'urgence pour les jeunes se déclarant mineurs. Après un « temps de répit », le département organise l'évaluation de leur minorité et de leur isolement. Selon les modalités du décret du 22 décembre 2023 la période de mise à l'abri est fixée à cinq jours, renouvelable deux fois. C'est ensuite que sont décidés les accueils des mineurs.

La même loi rend désormais obligatoire l'enregistrement en préfecture des jeunes se déclarant mineurs dans le fichier d'appui à l'évaluation de la minorité (AEM), « sauf lorsque la minorité est manifeste ». Le décret du 22 décembre 2023 prévoit une réduction partielle ou totale de l'aide financière de l'État envers les départements qui refusent d'utiliser ce fichier.

#### Une répartition nationale

A l'issue de cette évaluation, le principe du système de répartition nationale des mineurs non accompagnés entre les départements en place depuis 2013 vise à éviter une surcharge des capacités d'accueil de certains départements. L'article 38 de la loi du 7 février 2022 a ajouté deux critères de répartition : le nombre de jeunes majeurs anciennement pris en charge par l'ASE en tant que mineurs isolés et le nombre de bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA).

Pour les autres enfants et jeunes accueillis, leur nombre atteint 163 500 avec une progression différenciée entre les mineurs (+ 3 200 soit + 2,2 %) et les jeunes majeurs (+ 500 soit + 3,8 %). Pour ces derniers, comme pour les jeunes majeurs MNA, il s'agit d'un effet possible des nouvelles dispositions réglementaires (voir supra).

La nouvelle augmentation du nombre de mineurs accueillis (+ 3 200 soit + 2,2 %), plus forte qu'en 2022 (+ 1,2 %) traduit vraisemblablement

une fragilité croissante des situations familiales y compris au niveau psychique, l'isolement des parents, et la dégradation des liens sociaux. Une évolution que la crise sanitaire a sans doute accélérée et qui explique un recours croissant au dispositif de l'aide sociale à l'enfance, du fait de la faiblesse des mécanismes d'entraide et des actions de prévention.

Ces chiffres ne prennent en principe en compte que les enfants et les jeunes bénéficiant d'une

mesure effective. Mais l'an dernier, l'Odas a relevé un écart de pratique entre les départements pour la comptabilisation de ces enfants. Certains départements prennent en compte l'enfant dès la décision judiciaire alors qu'elle n'est pas encore exécutée. A l'inverse, d'autres départements attendent la mise en œuvre effective de la décision. Depuis plusieurs mois, des voix de départements, de magistrats et d'associations s'élèvent pour alerter sur la situation difficile de l'aide sociale à l'enfance. D'après les 24 réponses des départements au questionnaire de l'Odas, 6 000 à 7 000 d'enfants seraient en attente de l'exécution d'une décision judiciaire de placement. Concernant les mesures de milieu ouvert, on constate que les décisions non suivies d'effet sont nettement plus nombreuses que pour le placement. Les différences de pratiques des départements ne permettent pas d'avancer des chiffres plus précis.

## Les dépenses d'aide sociale à l'enfance

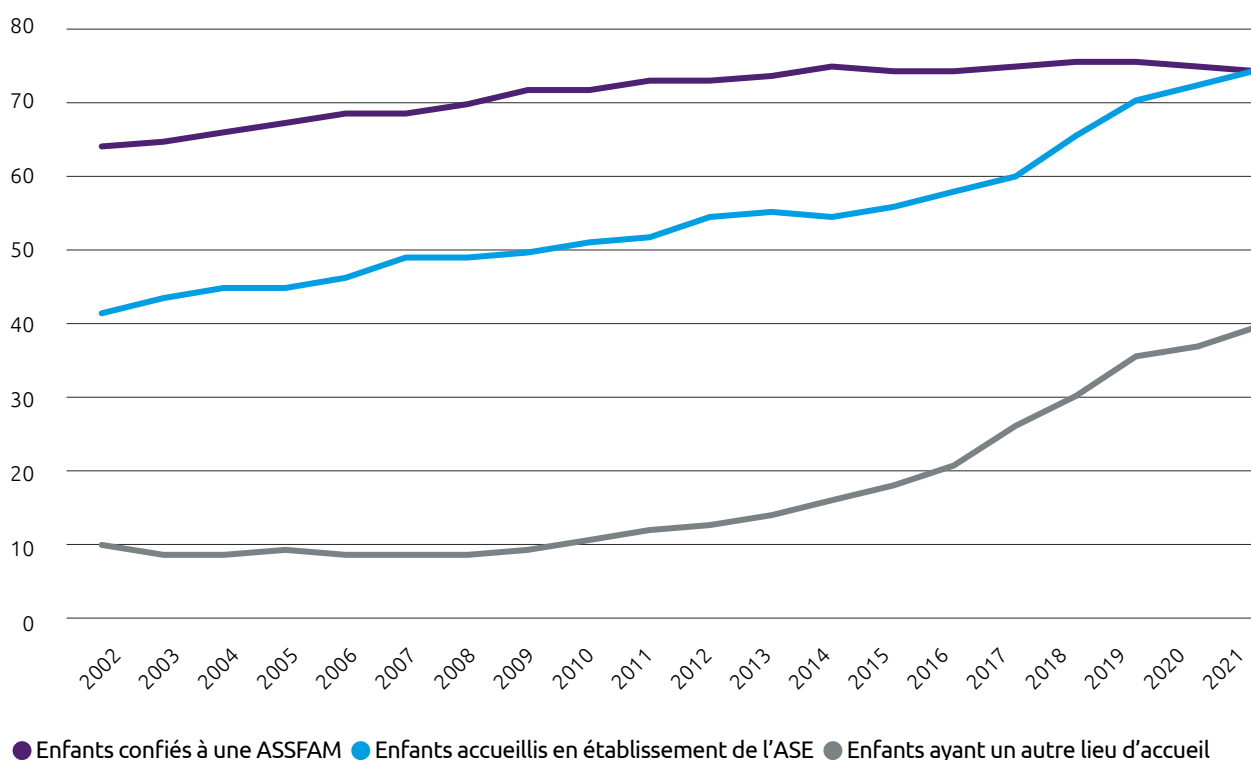
La **dépense de placement** représente 87 % de la dépense nette totale de l'ASE. L'accueil en établissement (établissements de l'aide sociale à

l'enfance, autres établissements) constitue 70 % des dépenses de placement. Son augmentation (+ 11,7 %), est supérieure à celle du placement familial (+ 8,6 %). Celui-ci est confronté depuis plusieurs années à des difficultés de recrutement. La plupart des départements indiquent que ces difficultés se sont renforcées en 2023, malgré les campagnes de recrutement. Plusieurs signalent la mise en œuvre de mesures particulières : régime indemnitaire spécifique, prime inflation, évolution salariale plus généreuse que la loi.

Cette évolution se traduit bien dans le graphique ci-dessous. Entre 2002 et 2021, le nombre d'enfants en placement familial tend à diminuer. Celui des enfants accueillis en établissement de l'aide sociale à l'enfance augmente pour arriver au même niveau que le placement familial en 2021. Cependant, le nombre d'enfants accueillis dans des établissements autres que ceux de l'aide sociale à l'enfance augmente fortement depuis 2010. Ils sont passés de 10 000 à 40 000 en 2021. Cette évolution traduit le nombre croissant d'adolescents et de jeunes majeurs accueillis, MNA ou autres, avec la recherche de modes d'accueils mieux adaptés. Parmi ce type d'accueil, il y a celui en hôtel qui n'a pu être entièrement résorbé.

### Enfants confiés à l'ASE de 2002 à 2021, selon leur lieu de placement

France métropolitaine - en milliers



Source DREES

Le nombre de mineurs bénéficiaires de mesures à domicile progresse légèrement (+ 1,1 %), essentiellement dans le cadre d'un mandat judiciaire. Le désinvestissement des métiers du social, qui amène à de très grandes difficultés de recrutement évoquées par l'ensemble des départements, ne fait que renforcer l'incapacité des équipes ASE et de leurs partenaires à réinvestir ces accompagnements à domicile.

Les aides financières sont quasi stables (200 millions d'euros). Après les importantes évolutions de 2021 (+ 15 %) et de 2022 (+ 14 %), les dépenses d'intervention des Techniciennes de l'Intervention Sociale et Familiale (TISF) restent stables autour de 160 millions d'euros malgré les augmentations de salaires. Ce qui signifie que le nombre d'interventions est en baisse.

La prévention spécialisée, qui vise à faciliter une meilleure insertion des jeunes là où le phénomène d'inadaptation sociale est particulièrement développé, a vu ses moyens baisser depuis de nombreuses années. Les dépenses pour ce secteur progressent en 2023 de 3,4 %, mais les évolutions par département sont particulièrement disparates. Cette augmentation s'explique par les évolutions salariales et ne traduit qu'à la marge, pour un petit nombre de départements, un réinvestissement de ce type d'interventions. La dépense de prévention spécialisée reste faible et n'atteint toujours pas 250 millions d'euros pour l'ensemble des départements, soit moins de 2,5 % des dépenses de protection de l'enfance.

Au final, les dépenses de prévention représentent une part minime de l'ensemble des dépenses de l'ASE. Il conviendrait d'y ajouter une partie des dépenses au titre de la protection maternelle et infantile et du service social départemental d'action sociale. Mais il s'agit là essentiellement de dépenses de personnel qui ne peuvent être isolées aisément. Pourtant, la prévention est une priorité affichée par la totalité des schémas départementaux de la protection de l'enfance. Mais sa traduction n'est pas aisée à déchiffrer, sauf dans le cas où elle est confiée à un opérateur extérieur, comme l'intervention des TISF.

Seule l'observation directe de l'action des professionnels dans les territoires permet d'appréhender ce sujet. C'est ce que fait l'Odas avec

notamment plusieurs recherches-actions menées avec une commune et 14 départements (rapport à paraître fin 2024). Ce qui permet de constater que la mise en œuvre de la prévention peine à se concrétiser dans les faits. Les professionnels, et pas seulement ceux de l'aide sociale à l'enfance, sont surtout mobilisés par l'identification des enfants et des jeunes en danger ou en risque de l'être (le dispositif des « informations préoccupantes »), la gestion de l'urgence et la mise en œuvre des mesures de protection.

Pourtant la prévention précoce, qui consiste à agir sur et avec le milieu de vie, est plus que jamais nécessaire pour éviter que les situations ne se dégradent. D'autant que l'on sait maintenant que la période du confinement a fragilisé un nombre important de familles, s'ajoutant à celles qui l'étaient déjà.

L'observation des enfants en danger ou en risque de l'être par l'Odas avec les départements avait permis d'établir dès la fin des années 1990 une corrélation avec l'isolement des parents. Une étude menée à l'issue du premier confinement par l'Odas avec une CAF auprès des parents allocataires a montré que cet isolement, plus prégnant parmi les parents seuls, atteignait désormais les parents en couple dans une proportion non négligeable. Briser la spirale de l'isolement ne peut se faire qu'en soutenant le développement des liens sociaux, ce qui permettrait également de construire des repères éducatifs plus partagés et contribuerait à restaurer et entretenir des solidarités de proximité, en impliquant les voisins et l'environnement. Il est utile de préciser que l'Organisation mondiale de la santé (OMS), au vu de plusieurs études scientifiques faisant le lien entre la dégradation de la santé et l'isolement, a décidé de faire du lien social, un enjeu de santé publique.

Plus généralement les voix qui s'inquiètent voire s'alarment de l'état du dispositif de protection de l'enfance s'ajoutent à celles qui doutent de la qualité de ce dispositif. C'est un contexte qui ne facilite pas le travail des professionnels concernés. Cependant, la demande d'accroissement des moyens ne doit pas occulter la nécessité d'interroger ce modèle, avec la préoccupation d'appréhender plus finement les besoins afin de mieux utiliser l'argent public.

Cette approche par les besoins permettrait de mieux adapter l'offre de service mais d'autres voies concrètes mériteraient aussi d'être explorées :

- La régulation des informations préoccupantes pour mieux maîtriser les saisines faites par les départements ;
- La clarification des relations avec les parents pour mieux s'appuyer sur leurs capacités ;
- L'efficacité des suivis en milieu ouvert ;
- La diversification des formes d'accueil et le recours plus important à l'accueil chez des tiers ;
- La mise en œuvre du projet de l'enfant ;
- La coopération entre les acteurs institutionnels et la société civile pour encourager les complémentarités, en particulier la pédopsy-

chiatry, la santé scolaire, la protection judiciaire de la jeunesse ;

- Le développement de la prévention précoce, en lien avec l'ensemble des acteurs locaux, et plus particulièrement les communes et l'école...

Au fond, pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouve le dispositif de l'aide sociale à l'enfance, il est nécessaire d'agir sur la transformation de l'offre, sur le développement de la prévention précoce et sur une évolution des pratiques, qui prennent en compte non seulement les difficultés éducatives, mais également les problèmes de ressource, d'emploi, de logement....

## II - SOUTIEN À L'AUTONOMIE

La loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes en situation de handicap avait prévu à l'horizon 2010 une convergence de la politique de soutien aux personnes en situation de handicap et celle de soutien aux personnes âgées dépendantes. C'était de facto l'affirmation que l'origine du handicap n'est pas seulement de naissance, de maladie ou d'accident, mais également du fait de la vieillesse. Cette ambition n'a pas été mise en œuvre pour l'instant. Pour les personnes âgées dépendantes, le montant des aides individuelles est très inférieur à celui prévu pour les personnes en situation de handicap, que ce soit dans le cadre du soutien à domicile, comme dans le cadre de l'hébergement. Un alignement des prestations pour les personnes âgées dépendantes conduirait sans doute à plus que doubler la dépense.

Pour mémoire, si l'on additionne les dépenses nettes de soutien aux personnes en situation de handicap et celles de soutien aux personnes âgées dépendantes, le montant total de la dépense nette en 2023 est de 17,17 milliards d'euros, soit près de 40 % du total des dépenses. La majorité de la dépense concerne les allocations, pour un total de 10,13 milliards d'euros.

### II.1. Soutien aux personnes en situation de handicap

La dépense nette en faveur des personnes en situation de handicap s'élève à 9,29 milliards d'euros. L'hébergement et l'accueil de jour représentent 62 %, la prestation de compensation du handicap (PCH) représente 32 % et les autres dépenses 6 %. Cette dépense augmente à nouveau de manière importante : 580 millions d'euros soit + 6,7 % en dépense nette et 470 millions d'euros en charge nette soit + 5,9 % après compensation par la CNSA.

## Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes en situation de handicap de 2019 à 2023

France métropolitaine - millions d'euros, hors dépenses de personnel

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
Hébergement, accueil de jour	5 150	5 250	5 340	5 570	5 790	3,9 %
Total allocations	2 480	2 590	2 710	2 980	3 260	9,4 %
<i>Dont ACTP</i>	350	340	330	320	320	0,0 %
<i>Dont PCH</i>	2 130	2 250	2 380	2 660	2 940	10,5 %
Autres aides, dont soutien à la MDPH	160	160	210	160	240	50 %
<b>Dépense nette totale (avant déduction du concours)</b>	<b>7 790</b>	<b>8 000</b>	<b>8 260</b>	<b>8 710</b>	<b>9 290</b>	<b>6,7 %</b>
Concours CNSA	585	585	600	800	910	13,8 %
<b>Charge nette totale (après déduction du concours)</b>	<b>7 205</b>	<b>7 415</b>	<b>7 660</b>	<b>7 910</b>	<b>8 380</b>	<b>5,9 %</b>

Par convention, l'ensemble des recouvrements du domaine est affecté à l'hébergement.

## Nombre de personnes en situation de handicap bénéficiaires des diverses prestations de 2019 à 2023

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
PCH - droits ouverts	291 500	300 500	306 500	317 200	335 910	5,9 %
<i>dont adultes</i>	267 200	274 500	277 400	284 900	300 290	5,4 %
<i>dont enfants</i>	24 300	26 000	29 100	32 300	35 980	11,4 %
PCH - payés en décembre	230 678	239 600	252 500	266 100	279 940	5,2 %
ACTP	47 300	44 500	41 800	38 900	36 450	-6,3 %
Aide sociale à l'hébergement	140 900	136 600	138 000	137 600	139 800	1,6 %

Les dépenses d'**hébergement et d'accueil de jour** sont en augmentation de près de 4 %, essentiellement à cause des mesures salariales et de l'inflation dont il est fait état par ailleurs dans la première partie de cette étude. L'apport complémentaire de la CNSA concerne surtout le soutien aux personnes âgées dépendantes.

En effet, le nombre de bénéficiaires évolue peu (1,6 %). Celui-ci est cependant sans doute légèrement sous-estimé dans la mesure où, pour certains établissements ou services financés sous forme de dotation globale (SAVS par exemple), et dont les prestations ne donnent

pas lieu à une participation des bénéficiaires, ces derniers ne sont pas nécessairement identifiés par les services en charge des paiements.

Mais l'essentiel de la progression des dépenses tient à la PCH qui est en hausse de 10,5 % (280 millions d'euros) après 11,8 % en 2022. L'augmentation de 13,8 % du concours de la CNSA, conduit à une augmentation un peu plus faible de la charge nette : 9,1 %.

La moitié de l'augmentation de la dépense nette s'explique par l'évolution du coût de la prestation. Ce coût augmente plus que pour

l'hébergement car outre les salaires et l'inflation, la tarification augmente. Un premier élément est la création du forfait parentalité<sup>2</sup> auquel l'Odas a consacré une étude<sup>3</sup>. L'impact financier reste, à ce stade, très mesuré et surtout très variable selon les départements, mais ne doit pas être négligé. Il est possible que le montant de l'allocation attribuée aux nouveaux bénéficiaires soit plus élevé, notamment en ce qui concerne les enfants.

L'autre moitié de l'augmentation provient du nombre de bénéficiaires : + 5,2 % payés au mois de décembre 2023, mais également une croissance de 5,9 % d'ouverture de droits. L'augmentation du nombre de droits ouverts à la PCH « enfants » (+ 11,4 %) aurait pu s'expliquer par un transfert de l'allocation d'éducation pour l'enfant handicapé (AEEH) versée par la CAF. En effet, les parents disposent d'un droit d'option entre ces deux prestations au-delà de l'AEEH de base qui est de toute façon le préalable obligatoire. Or le recours à l'AEEH augmente également. Une autre hypothèse serait un moindre recours par les parents aux structures financées par l'assurance maladie pour des enfants lourdement handicapés.

La hausse continue du nombre de droits ouverts à la PCH « adulte » depuis sa création s'explique vraisemblablement par l'arrivée, chaque année, d'enfants à l'âge adulte. De plus, le décret du 19 avril 2022 élargit, à partir du 1er janvier 2023, les conditions d'accès à la PCH afin de tenir compte des besoins spécifiques

exprimés par des personnes atteintes d'une altération de fonction psychique, mentale, cognitive ou avec des troubles du neurodéveloppement. Ainsi, l'aide humaine de la PCH peut être attribuée dans un but de « soutien à l'autonomie ». Pour cela les critères d'évaluation lors d'une demande de PCH intègrent deux nouveaux actes essentiels (qui s'ajoutent aux cinq existants) : maîtriser son comportement et entreprendre des tâches multiples. L'impact de l'élargissement de l'attribution de la PCH à ce nouveau public est aujourd'hui difficile à mesurer mais reste une interrogation pour l'avenir et un point à surveiller.

Il reste de trop nombreux points d'interrogation pour expliquer ces hausses permanentes, ce qui justifierait une étude spécifique des caractéristiques des bénéficiaires de la PCH, de ceux qui entrent et de ceux qui en sortent.

## II.2. Soutien aux personnes âgées dépendantes

La dépense nette de soutien aux personnes âgées dépendantes évolue de façon modérée : 230 millions d'euros soit + 3 %. Les concours de la CNSA qui progressent de 330 millions d'euros soit 13,5 %, conduisent à une charge nette en régression de 100 millions d'euros. Compte tenu du mode de versement du concours de la CNSA (acomptes puis solde) qui peuvent être comptabilisés sur deux exercices, il conviendra d'affiner ce sujet.

### Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées dépendantes de 2019 à 2023

France métropolitaine - millions d'euros, hors dépenses de personnel

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
<b>Dépense totale nette (avant déduction de l'apport CNSA)</b>	<b>7 200</b>	<b>7 460</b>	<b>7 380</b>	<b>7 650</b>	<b>7 880</b>	<b>3,0 %</b>
Concours CNSA	2 140	2 260	2 440	2 450	2 780	13,5 %
<b>Charge nette totale (après déduction de l'apport CNSA)</b>	<b>5 060</b>	<b>5 200</b>	<b>4 940</b>	<b>5 200</b>	<b>5 100</b>	<b>- 1,9 %</b>

2. Le décret n° 2020-1826 du 31 décembre 2020 ouvre le bénéfice de la prestation de compensation du handicap (PCH) aux besoins liés à l'exercice de la parentalité des personnes en situation de handicap.

3. Odas - Forfait parentalité de la prestation de compensation du handicap : quelle parentalité pour les personnes en situation de handicap ? – à paraître.



## Dépense d'APA à domicile et en établissement de 2019 à 2023

France métropolitaine - millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
<b>Dépense brute d'APA</b>	<b>6 060</b>	<b>6 200</b>	<b>6 300</b>	<b>6 550</b>	<b>6 940</b>	<b>6,0 %</b>
<i>dont à domicile</i>	<i>3 585</i>	<i>3 690</i>	<i>3 760</i>	<i>3 950</i>	<i>4 220</i>	<i>6,8 %</i>
<i>dont en établissement</i>	<i>2 475</i>	<i>2 510</i>	<i>2 540</i>	<i>2 600</i>	<i>2 710</i>	<i>4,2 %</i>
<b>Dépense nette d'APA</b>	<b>5 910</b>	<b>6 080</b>	<b>6 180</b>	<b>6 490</b>	<b>6 870</b>	<b>5,9 %</b>

## Nombre de personnes âgées dépendantes bénéficiaires des diverses prestations de 2019 à 2023

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2 019	2 020	2 021	2 022	2023	Evolution 2023/2022
APA à domicile	750 670	750 600	766 400	764 900	781 730	2,2 %
APA en établissement	523 760	497 500	502 500	505 500	510 560	1,0 %
Aide sociale à l'hébergement	107 230	101 700	99 500	98 100	97 800	- 0,3 %

Les **dépenses d'aide sociale à l'hébergement** restent stables, de l'ordre d'1 milliard d'euros. A ce sujet il est utile de préciser que l'essentiel de la dépense d'hébergement est payé par les personnes concernées et leurs familles. Sur 614 600 lits d'EHPAD<sup>4</sup>, seulement 100 000 émargent à l'aide sociale.

L'**APA en établissement** progresse de 4,2 % en raison de l'augmentation des coûts salariaux et de l'inflation. Comme indiqué dans la première partie de l'étude, il est possible que leur impact sur la dépense supportée par les départements, fasse l'objet, soit d'autres modalités de financement, soit d'un report de prise en charge. Le nombre de bénéficiaires est stable (+ 1 %), à relativiser néanmoins car leur recensement est parfois approximatif compte tenu du versement sous forme d'une dotation globale de l'APA aux EHPAD. Précisons que la part des personnes les plus lourdement dépendantes (GIR 1 et 2) augmente chaque année mais ne représente actuellement environ que la moitié des résidents.

Il faut signaler que le gouvernement engage une expérimentation sur le mode de financement des EHPAD, qui s'appuierait sur 10 départe-

tements volontaires. L'objectif est d'instaurer un « forfait global unique relatif aux soins et à l'entretien de l'autonomie », qui serait versé par l'Assurance maladie à l'établissement selon un montant fixé chaque année par l'Agence Régionale de Santé (ARS). Ceci entraînerait une disparition de l'APA en établissement. Il en résulterait une simplification de la gestion pour l'ensemble des acteurs concernés. Mais ce choix accentuant le poids de la médicalisation ne risque-t-il pas de rendre encore plus important le fossé entre le soutien à domicile et l'accueil en établissement ?

La dépense d'**APA à domicile** est en augmentation de 6,8 %. Cette évolution est due essentiellement à la progression de la masse salariale et, dans une proportion difficile à évaluer, aux effets de l'inflation. Le nombre de bénéficiaires au 31 décembre n'augmente que de 2,2 %. Différents facteurs ont une incidence importante sur les coûts : les revalorisations des grilles de salaires induites par l'avenant 43 à la convention collective, ainsi que l'intégration du tarif plancher prévu par l'article L 314-2-1 du CASF. Il est à signaler qu'à partir de 2024, les plans d'aide peuvent intégrer jusqu'à 9 heures mensuelles consacrées au lien social.

4. Source : CNSA – Les chiffres clés de l'autonomie 2023.

Toutefois, le montant global des dépenses d'APA à domicile est minoré pour trois raisons : d'une part, les difficultés que rencontrent les services d'aide à domicile pour honorer l'intégralité des plans d'aide en raison des fortes difficultés de recrutement de ce secteur ; d'autre part certains bénéficiaires, afin de limiter le reste à charge, ne consomment pas la totalité du plan d'aides ; enfin, pour la même raison, plusieurs départements observent un recours accru à l'emploi direct.

En dehors des concours de la CNSA affectés au financement des allocations, les départements ont perçu en 2023 un montant total de 1 milliard d'euros en compensation de charges nouvelles ou en soutien à certaines activités et services (SAAD). Il s'agit essentiellement d'atténuer la charge pour les départements des revalorisations salariales.

### Répartition des apports de la CNSA hors allocations, en 2022 et 2023

	2022	2023
Financement des SAAD	32 %	45 %
Tarif plancher	18 %	27 %
Revalorisations salariales	15 %	6 %
Actions de prévention	17 %	11 %
MDPH	11 %	7 %
Forfait autonomie	7 %	4 %
Total des apports de la CNSA	100 %	100 %

## IV - SOUTIEN À L'INSERTION

Malgré une baisse du nombre de bénéficiaires du RSA pour la troisième année consécutive, la dépense nette d'insertion des départements est en progression de 250 millions d'euros, soit + 2,4 %. Elle atteint 10,85 milliards d'euros fin 2023. Les concours de l'État (TICPE et FMDI) étant restés quasiment stables (- 0,4 %), la charge nette progresse davantage que la dépense (+ 5,4 %).

### Évolution de la dépense et de la charge de RSA de 2019 à 2023

France métropolitaine - millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
Allocations	9 900	10 610	10 520	10 070	10 230	1,6 %
Dépenses d'insertion	525	540	560	530	550	3,8 %
<b>Dépense nette totale</b>	<b>10 425</b>	<b>11 150</b>	<b>11 080</b>	<b>10 600</b>	<b>10 850</b>	<b>2,4 %</b>
TICPE + FMDI *	5 585	5 585	5 580	5 600	5 580	- 0,4 %
<b>Charge nette totale</b>	<b>4 840</b>	<b>5 565</b>	<b>5 500</b>	<b>5 000</b>	<b>5 270</b>	<b>5,4 %</b>

\*taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques + fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

La baisse du nombre d'allocataires du RSA, ralentie par un contexte économique moins favorable, est beaucoup moins importante qu'en 2022 (- 1,7 % versus - 4,3 %). Elle n'a pas permis de compenser les surcoûts liés aux revalorisations successives du montant du RSA. Ce montant a été revalorisé, en avril comme chaque année (+ 1,8 % en 2022, + 1,5 % en 2023). Une seconde augmentation exceptionnelle du

montant du RSA est intervenue en juillet 2022 (+ 4 %). La dépense d'allocation 2023 prend en compte l'impact en année pleine des deux revalorisations décidées en 2022. Celle décidée en 2023 a un effet sur les trois quarts de l'année 2023, et aura un effet en année pleine en 2024. Pour 2024, s'y ajoutera pour les trois quarts de l'année l'augmentation de + 4,6 % décidée en avril 2024.

## Nombre d'allocataires du RSA de 2019 à 2023

France métropolitaine - Nombre d'allocataires au 31/12

	2019	2020	2021	2022	2023	Evolution 2023/2022
<b>Allocataires du RSA</b>	<b>1 643 900</b>	<b>1 767 200</b>	<b>1 632 900</b>	<b>1 595 300</b>	<b>1 568 200</b>	<b>- 1,7 %</b>

Données consolidées CNAF jusqu'en 2019; estimation Drees 2020, Odas 2021 et 2022.

La dépense liée aux actions d'insertion oscille depuis 2018 entre 520 et 560 millions d'euros par an. Rappelons qu'en 2009, année du passage du RMI au RSA, elle s'élevait encore à 870 millions d'euros. Depuis plusieurs années, les départements ont priorisé l'accès à l'emploi dans l'accompagnement des bénéficiaires. De nombreuses plateformes « emploi-insertion » ont été créées, les partenariats avec les entreprises, les chambres consulaires, les services de l'État ou des autres collectivités se sont développés en cohérence avec les directives de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté.

L'intérêt de ces modalités d'accompagnement est réel mais permet surtout à des bénéficiaires récents de rester mobilisés dans une démarche de retour à l'emploi pour in fine accéder à un nouveau travail. Elles ne sont pas adaptées aux personnes éloignées depuis de longues années du monde du travail – voire n'ayant jamais travaillé. L'analyse des données saisies par les CAF<sup>5</sup> montre ainsi que ce sont les allocataires les plus récents qui sortent du dispositif : pour une baisse de 2,0 % France entière de l'ensemble des bénéficiaires, le nombre de ceux dont l'ancienneté est de 2 à 5 ans diminue de

14,1 % alors que la population dont l'ancienneté est supérieure progresse (ancienneté de 5 à 10 ans : + 4,8 % et + 2,5 % au-delà). Sans doute par le jeu d'entrées / sorties plus rapide, le nombre d'allocataires depuis moins de 2 ans est globalement stable.

Anticiper l'évolution du RSA est une fois encore très aléatoire tant le contexte politique et économique est incertain. La perspective de la suppression de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), alors que 248 000 personnes en bénéficiaient fin 2022 (donnée DREES) et le durcissement annoncé des conditions d'indemnisation du chômage invitent plutôt au pessimisme dans une période où le taux de chômage est en légère progression selon l'INSEE (+ 0,4 % de décembre 2022 à décembre 2023). Citons encore, comme en 2023, parmi les sources d'inquiétude, l'hypothèse d'une ouverture automatique des droits au RSA évoquée par le gouvernement, alors que le taux de non-recours est estimé à 30 %. Par ailleurs, le devenir de la recentralisation du RSA, expérimenté par les départements de l'Ariège, des Pyrénées-Orientales et de Seine-Saint-Denis, dont aucun bilan n'est publié à ce jour, demeure inconnu.

5. CAF – RSA conjoncture 2023, T4. Mars 2024.

## L'accompagnement des bénéficiaires du RSA sous condition

L'accompagnement des bénéficiaires du RSA sous condition est une nouvelle disposition prévue par la loi n° 2023 – 1196 du 18 décembre 2023. Cette disposition prévoit d'assortir le versement de l'allocation d'au moins 15 heures d'activité, dont la durée peut être adaptée en fonction de la situation personnelle et familiale du bénéficiaire.

L'expérimentation de cette disposition a été engagée courant 2023 par 18 départements, puis étendue à 47 départements en 2024 et la généralisation est envisagée en 2025. Le communiqué de presse de Matignon du 4 mars 2024 dresse un bilan positif de cette expérimentation, « près de 12 mois après la mise en œuvre de ces nouvelles modalités, pour les 21 300 allocataires du RSA concernés au sein des 18 bassins d'expérimentation. En matière de retour à l'emploi : 40 % des personnes accompagnées ont accédé à un emploi dans les 5 mois suivant leur entrée en parcours. »

Ce regard positif semble partagé par l'ensemble des expérimentateurs : réduction des délais de mise en œuvre de l'accompagnement, adaptation de l'accompagnement aux besoins des bénéficiaires, mutualisation des outils et décloisonnement entre les acteurs... Des ajustements ont également été pratiqués, avec par exemple en Mayenne des durées d'activité modulées de 1h30 par semaine pour les personnes les plus fragilisées, à 15h pour celles plus proches de l'emploi. D'autres départements, comme le Loiret ou la Creuse, ont mis en place avec France-Travail trois parcours dans le cadre de l'expérimentation : emploi, social et socioprofessionnel, qui n'est pas sans rappeler ce qui existait aux beaux jours de l'accompagnement des allocataires du RMI...

Cependant, ces accompagnements renforcés ont été rendus possible grâce au recrutement de professionnels supplémentaires – essentiellement des travailleurs sociaux - financé en partie par l'État (170 millions d'euros). 150 postes ont ainsi été créés pour compléter les équipes au sein des 18 territoires concernés. Ces embauches ont permis de diminuer de près de 50 % le portefeuille des professionnels, qui suivent désormais 50 à 60 allocataires.

Les départements, s'interrogent sur la soutenabilité et la faisabilité d'une généralisation de cette expérimentation sans réelle évaluation. En effet, elle supposerait une augmentation sans précédent du nombre de professionnels. Car l'expérimentation ne concerne pour l'instant que des territoires infra-départementaux. Départements de France (ADF) s'est engagée à réaliser un bilan de cette expérimentation, dont les résultats sont très attendus.

## V - PERSONNEL DÉPARTEMENTAL

Pour la deuxième année consécutive, la dépense de personnel accuse une augmentation importante, de plus de 6 % (+ 6,7 % en 2023, + 6,1 % en 2022). Elle passe ainsi de 4,19 milliards d'euros à 4,47 milliards d'euros et représente, tout comme l'année précédente, 10 % de la dépense totale d'action sociale.

Cette forte augmentation en 2023 traduit l'impact en année pleine de la revalorisation de 3,5 % du point d'indice des fonctionnaires intervenue en juillet 2022 et de l'application du décret du 30 novembre 2022 venant intégrer les primes accordées à certains agents au traitement indiciaire (décrets d'avril 2022) ; elle intègre également la nouvelle revalorisation de la valeur du point d'indice de 1,5 %, intervenue en juillet 2023 pour tous les agents et l'attribution de points d'indice majorés pour les échelons les plus bas des grilles des catégories C et B, également en juillet 2023. Enfin, le décret n°2023-1006 du 31 octobre 2023 prévoit la possibilité pour les collectivités territoriales d'attribuer une « prime exceptionnelle pouvoir

d'achat ». L'impact financier n'est pas encore estimé. L'effet en année pleine de ces trois mesures n'interviendra qu'en 2024.

Au-delà des mesures décidées au niveau national par décret, des départements ont fait le choix de revaloriser plus largement les salaires de certains agents. Ainsi, dans l'enquête complémentaire menée par l'Odas, plus de la moitié des départements répondants (15 sur 26) indiquent avoir mis en place des mesures complémentaires à celles décidées par l'État : élargissement de la base des personnels bénéficiaires des compléments de traitement indiciaire Ségur ou de certaines NBI (nouvelle bonification indiciaire), versement de NBI aux

### Difficultés de recrutement et postes vacants

30 départements ont répondu au questionnaire complémentaire. Tous signalent au moins un domaine d'intervention pour lequel les recrutements sont problématiques, et 21 en signalent 3 ou plus : l'Aide Sociale à l'Enfance et la Protection Maternelle et Infantile sont cités par la quasi-totalité des départements (respectivement 27 et 29), le Service Social Départemental par 3 départements sur 4. L'autonomie (13) et l'insertion (11) sont moins concernées mais sont citées par plus du tiers des répondants.

En ce qui concerne le type de personnels pour lesquels ces difficultés sont majeures, les départements citent en premier lieu, et sans surprise, les médecins de PMI (29 sur 30 départements), puis les travailleurs sociaux (27). Viennent ensuite les cadres de proximité, pour 22 départements, puis les psychologues (16) et les infirmières et puéricultrices (11). La difficulté à recruter l'encadrement d'équipe reflète les difficultés de ces postes au positionnement délicat entre équipe de terrain et direction.

Les difficultés de recrutement se traduisent, logiquement, par des vacances de postes : bien que ces données soient à prendre avec prudence, le rapport postes pourvus / postes budgétés varie de 80 % à 100 %.

Face à ces difficultés massives, les départements se mobilisent, et 22 précisent engager des actions spécifiques : au-delà des campagnes publicitaires classiques, quelques départements développent l'apprentissage, renforcent leurs collaborations avec les centres de formation, ou encore mettent en place une bourse (« allocation pré-recrutement ») pour les travailleurs sociaux en formation.

contractuels, qui en sont en principe exclus, instauration de nouvelles primes ou réévaluations du régime indemnitaire<sup>6</sup> pour certaines catégories d'agents...

Ces mesures complémentaires traduisent la volonté des départements de répondre aux nombreux mouvements sociaux de 2022 et 2023 et à la préoccupation d'améliorer l'équité de traitement des agents, quel que soit leur

cadre d'emploi. Il a également pour but de rendre davantage attractifs les salaires dans la fonction publique, et en particulier ceux du secteur social, dans une période de nette désaffection pour ce secteur d'emplois. En effet, bien qu'importante, l'augmentation des dépenses de personnels a de fait été limitée, en 2023, par le nombre élevé de postes vacants, en particulier dans les équipes sociales et médico-sociales.

---

6. Il s'agit du RIFSEEP qui comprend une indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) et un complément indemnitaire annuel (CIA) qui tient compte de l'engagement professionnel et de la manière de servir.

## MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE DE L'ODAS

- 1** Cette enquête est menée dans le cadre de la commission « clignotants départementaux » (CLIDEP) constituée peu après la création de l'Odas. Elle est animée depuis l'origine par la Directrice scientifique de l'Odas, Claudine Padieu, appuyée par 4 conseillers de l'Odas. Cette commission a vocation à analyser les données relatives aux dépenses sociales et médico-sociales des départements et celles relatives aux bénéficiaires. A cette fin, elle est constituée de représentants de 49 départements de la France Métropolitaine dont Paris, la Métropole Lyonnaise et la Communauté européenne d'Alsace. Ces membres constituent un groupe de travail permanent. Ils préparent et répondent à l'enquête annuelle sur l'évolution des dépenses sociales et médico-sociales des départements. Il n'y a pas à partir de cet échantillon de départements, de publications de données individuelles ou de comparaisons entre eux. Mais les disparités constatées peuvent conduire à approfondir certains thèmes. Le résultat de cette estimation nationale donne lieu au rapport publié sous la forme de la présente lettre par l'Odas.
- 2** Le questionnaire comporte un volet « dépenses » et un volet « bénéficiaires » dans lesquels figurent les données des trois dernières années. Il est élaboré en commission afin de mettre l'accent sur des points d'actualité qui doivent être spécifiquement approfondis. Chacun remplit le questionnaire de son département dès le mois de février, avec des estimations qui permettent d'anticiper sur le compte administratif définitif. Une première analyse des résultats bruts est discutée dès la fin du mois de mars, avec les départements contributeurs. Après contrôles, analyses faites en commun et corrections, l'estimation nationale pondérée est publiée en juin.
- 3** Le questionnaire de l'enquête 2023 a été complété par des demandes détaillées relatives aux incidences des mesures salariales au sein du département et dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, aux divers concours et compensations de l'État ainsi que par une enquête sur les vacances de postes dans les services départementaux et les difficultés de recrutements.
- 4** L'étude comporte les frais de personnel départemental, regroupés dans le poste « Le personnel ». C'est pourquoi les dépenses analysées par domaines sont « hors personnel départemental ». A l'exception du secteur de la protection de l'enfance qui inclut les salaires des assistants familiaux.
- 5** Composition du groupe de travail en 2023-2024 - départements : Ain, Aisne, Alpes-de-Haute-Provence, Alpes-Maritimes, Aube, Aude, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Ile-et-Vilaine, Landes, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Collectivité Européenne d'Alsace (Bas-Rhin, Haut-Rhin), Nouveau-Rhône, Métropole de Lyon, Savoie, Haute-Savoie, Paris, Seine-Maritime, Somme, Var, Vienne, Vosges, Territoire de Belfort, Essonne, Val-de-Marne, Val-d'Oise. Autres participants : DREES, La Banque Postale.
- 6** La Banque Postale participe à cette enquête en apportant sa vision des dépenses et recettes portant sur l'ensemble des compétences départementales. La composition de nos échantillons n'est pas totalement identique, celui de La Banque Postale comprenant la Guadeloupe et Mayotte mais ni Paris ni la Métropole de Lyon. Cet écart est cependant sans impact sur la cohérence des constats.

# Tendances 2024

Les perspectives 2024 sont particulièrement préoccupantes.

En effet, les dépenses seront tirées à la hausse par l'aide sociale à l'enfance et la prestation de compensation du handicap (PCH), tout comme la reprise de l'augmentation des charges liées à l'insertion. Pour cette dernière, c'est bien entendu l'évolution de la dépense liée au RSA qui sera déterminante. Elle dépend non seulement de l'évolution des conditions d'accès à la prestation et d'accompagnement des bénéficiaires mais également du contexte économique. De plus, les départements devront prendre en compte les résultats des comptes administratifs 2022 des établissements et services sociaux et médico-sociaux, avec un impact plus important pour ceux qui n'avaient pas pris de mesure corrective en cours d'année. Sans omettre que l'impact des dernières mesures salariales en faveur des personnels départementaux sera en année pleine.

Du point de vue des recettes, si la CNSA a d'ores et déjà prévu une augmentation de ses abondements (+ 15,5 % pour l'APA au budget initial 2024 par rapport au budget initial 2023, et + 5,5 % pour la PCH en particulier), l'État reste silencieux quant à son concours pour le RSA. De plus les marges de manœuvre des départements se réduisent, comme le montre la baisse de leur épargne en 2023 (cf. l'analyse de La Banque Postale page 8).

Tous les indicateurs montrent que l'évolution des dépenses sera à nouveau plus importante que celle des recettes.



# Conclusion

La plus forte sollicitation du dispositif d'aide sociale à l'enfance pour un accompagnement voire une prise en charge d'un nombre croissant d'enfants constitue un baromètre de l'état des familles dans notre pays. Elle témoigne de la difficulté plus importante des parents à assumer leurs enfants. Le soutien des familles est moins mobilisable, compte tenu de l'éloignement géographique entre les générations. La perception de l'isolement par les parents dans l'éducation des enfants touche désormais non seulement les parents seuls mais également les couples. Les réseaux de solidarité de proximité ne sont plus opérants, compte tenu de la déliquescence des liens sociaux et du repli sur les communautés d'appartenance. Cette évolution concerne également les personnes vieillissantes, dans une société qui de surcroît ne les considère plus comme potentiellement utiles à la société. Ces fragilités, qui ont un impact sur la santé mentale, s'ajoutent à celles liées à la pauvreté.

Il s'agit bien là d'une crise structurelle qui ne pourra pas seulement être résorbée par le recours aux politiques réparatrices de l'action sociale. Un doublement voire un triplement des moyens - inatteignable dans la situation actuelle des finances publiques - ne pourra suffire. La prégnance des actions réparatrices est un puits sans fond.

La seule voie est la reconstruction et l'entretien des solidarités de proximité. Une perspective atteignable par la mobilisation conjointe des services de l'État, des départements, des communes, des acteurs locaux et des habitants, sans omettre la nécessité de changer de regard sur les personnes accompagnées, en ne les réduisant pas à leurs difficultés et en s'appuyant davantage sur leurs potentialités.

