

# La lettre de l'Odas

>> Observer pour mieux agir >>

>> Finances départementales

Juin 2013

## Sommaire

- > **Analyse de l'évolution globale des dépenses** p. 02
  - Le poids croissant des allocations p. 03
  - Une maîtrise renforcée des dépenses d'hébergement et d'accueil p. 06
  - Une faible progression des autres dépenses p. 07
- > **Des ressources aux évolutions préoccupantes** p. 08
- > **Analyse de la dépense par domaine d'intervention** p. 09
  - Le soutien en à l'enfance et à la famille p. 11
  - Le soutien aux personnes âgées p. 13
  - Le soutien aux personnes handicapées p. 15
  - L'insertion p. 17
  - Les autres dépenses p. 18
- > **Conclusion** p. 19
- > **Méthodologie** p. 19
- > **L'actualité de l'Odas** p. 20

Édition  
2013

## Les dépenses départementales d'action sociale en 2012 : Un très inquiétant effet de ciseaux

→ En 2012, la croissance des dépenses sociales départementales est inférieure à celle de l'année précédente, mais la situation reste très préoccupante car les recettes progressent peu. Réalisée chaque année en associant recueil de données très actuelles et analyse partagée des évolutions avec un échantillon très représentatif de l'ensemble des Départements, la présente étude propose un éclairage prospectif sur les difficultés, mais aussi les atouts de l'action sociale départementale.

Alors que l'aggravation du chômage s'est poursuivie en 2012 avec ses conséquences sociales de plus en plus perceptibles, les dépenses nettes départementales<sup>1</sup> n'ont progressé, durant la même période, que de 3,3% (pour atteindre 32,5 milliards d'euros) tandis que l'augmentation entre 2010 et 2011 était de 3,8%. Ce premier constat pourrait donc être interprété comme rassurant s'il ne s'accompagnait de résultats beaucoup plus inquiétants sur le plan des recettes perçues par les Départements (+1,2% d'augmentation des recettes courantes en 2012).

C'est notamment le cas pour les recettes en provenance de l'Etat, délivrées au titre des allocations versées par les Départements (RSA-APA-PCH). Ces dernières stagnent alors que les dépenses d'allocation continuent de progresser, ce qui entraîne une plus forte croissance de la charge nette des Départements<sup>2</sup> au titre de l'ensemble des dépenses sociales.

Cette charge progresse en effet de 4,4% pour atteindre 24,7 milliards d'euros.

C'est deux fois plus élevé que l'inflation alors que les perspectives des Départements sur le plan de la fiscalité sont assez pessimistes (voir encadré page 8), ce qui se répercute déjà sur les marges de manœuvre des Départements dont l'épargne brute régresse de 9%. L'effet de ciseaux qui en résulte est particulièrement préoccupant, avec des recettes qui ne progressent pas au rythme de l'inflation tandis que les dépenses progressent bien au-delà.

Et pourtant les Départements n'ont pas ménagé leurs efforts de rationalisation de leurs dépenses d'action sociale, comme le montrent non seulement l'analyse globale de leur évolution (1<sup>ère</sup> partie) mais aussi leur analyse par domaine d'intervention (2<sup>ème</sup> partie).

Faute de ressources nouvelles, il va donc falloir dans l'avenir s'attacher vraiment à la mise en œuvre de solutions fondées sur une approche renouvelée de l'action sociale pour sauvegarder notre modèle de solidarité. ●



Cette étude a été réalisée par Fanny Koch, Paule Laidebeur, Claudine Padieu, et Didier Lesueur sous la direction de Jean-Louis Sanchez.

La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée : 250, bis boulevard Saint-Germain, 75007 Paris

Tél.: 01 44 07 02 52 - Fax: 01 44 07 02 62  
<http://www.odas.net>

Directeur de la publication :  
Jean-Louis SANCHEZ

Réalisation : CB Graphic - Tél. 06 07 44 38 47  
Impression : Médian Impression - Tél. 01 69 31 17 17  
Ce numéro a été tiré à 4000 exemplaires  
ISSN 1265-7476

Avec le soutien  
de la DGCS

Et la contribution  
de La Banque Postale



1. Il s'agit de la dépense brute de laquelle sont déduites les recettes de type récupérations et indus.

2. La charge nette pour les Départements est la dépense nette de laquelle sont déduits les apports spécifiques de l'Etat (concours CNSA pour les personnes âgées et handicapées, TICPE et FMDI pour l'allocation RMI-RSA) ; c'est la dépense qui reste effectivement à la charge des Départements.

# PREMIÈRE PARTIE :

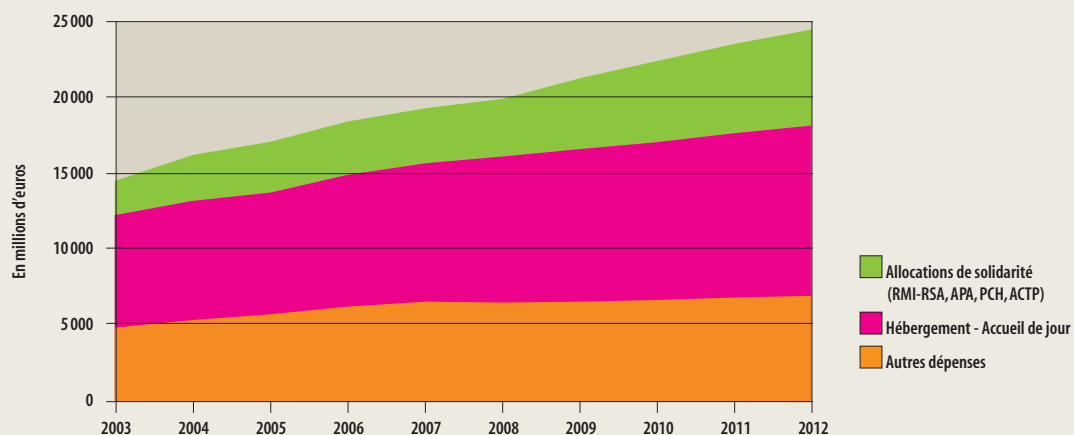
## Analyse de l'évolution globale de la dépense

Dans l'évolution de la charge nette globale des Départements, c'est plus précisément la charge nette au titre des allocations qui progresse le plus

en 2012 (+10,4%) alors que la charge des autres dépenses n'augmente que de 2,5% (+3% pour l'hébergement et l'accueil, +1,6% pour le reste).

France métropolitaine - Millions d'euros

### Evolution et structure de la charge nette d'action sociale entre 2003 et 2012



## Evolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale de 2003 à 2012

France métropolitaine - Millions d'euros

|                                  | 2003   | 2004   | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Dépense nette totale             | 16 040 | 21 930 | 23 320 | 24 980 | 26 100 | 26 970 | 28 600 | 30 260 | 31 420 | 32 460 |
| Concours CNSA                    | 1 370  | 1 280  | 1 350  | 1 810  | 1 880  | 2 040  | 2 040  | 2 020  | 2 030  | 2 040  |
| Concours TICPE-FMDI <sup>3</sup> | 0      | 4 270  | 4 630  | 4 710  | 4 810  | 4 800  | 5 170  | 5 580  | 5 720  | 5 700  |
| Charge nette totale              | 14 670 | 16 380 | 17 340 | 18 460 | 19 410 | 20 130 | 21 390 | 22 660 | 23 670 | 24 720 |

# I. Le poids croissant des allocations

Les dépenses brutes d'allocations (14,41 milliards d'euros - Md€) se partagent à égalité entre le RSA et les allocations de soutien à l'autonomie qui

ont augmenté à la même vitesse (+4,5% environ) en 2012. Mais là s'arrêtent les similitudes.

## A/Le Revenu de Solidarité Active

En effet, le montant de l'abondement de l'État en matière de RSA (TICPE et FMDI), bien que difficilement quantifiable en 2012 (environ 5,70 Md€), aurait diminué de 20 millions (M€), alors que l'allocation RSA a elle augmenté de 330 M€ pour un

montant global de 7,23 Md€. Le reste à charge pour les Départements, qui s'élevait déjà à 1,18 Md€ en 2011, est passé à 1,53 Md€ pour l'année 2012.

## Evolution du taux de couverture de l'allocation RSA par les abondements de l'Etat, de 2004 à 2012

France métropolitaine - Millions d'euros

|                    | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Allocation brute   | 4 630 | 5 060 | 5 300 | 5 240 | 5 160 | 5 830 | 6 650 | 6 900 | 7 230 |
| TICPE+FMDI         | 4 270 | 4 630 | 4 710 | 4 810 | 4 800 | 5 170 | 5 580 | 5 720 | 5 700 |
| Taux de couverture | 92,2% | 91,5% | 88,9% | 91,8% | 93,0% | 88,7% | 83,9% | 82,9% | 78,8% |

3. TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques, FMDI : Fonds de Mobilisation Départemental pour l'Insertion.

Depuis la mise en œuvre du RSA, les abondements de l'Etat ont été de plus en plus mal ajustés<sup>4</sup>. En 2012, plus de la moitié des 39 Départements de notre échantillon ont vu une baisse de la compensation de l'État, alors qu'ils constataient une augmentation sensible de leur dépense d'allocation : 30 sur 39 enregistrent une augmentation de la dépense d'au moins 4% (dont 15 d'au moins 6%).

L'impact de la crise n'était pas encore visible en 2011 car l'entrée éventuelle des bénéfi-

ciaires en RSA était décalée de 18 mois par rapport à la perte d'emploi. Aussi l'augmentation était-elle moins forte qu'attendue : 250 M€ pour 38 000 allocataires supplémentaires (59 000 l'année précédente). Mais 2012 marque l'arrivée d'un plus grand nombre de chômeurs au RSA, en partie due à un raccourcissement du délai entre perte d'emploi et entrée en RSA : la dépense d'allocation augmente de 330 M€ et le nombre d'allocataires de 87 000.

## B/ Les allocations au titre du soutien à l'autonomie

Le montant brut des allocations (APA, PCH, ACTP<sup>5</sup>) s'élève à environ 7,18 Md€ dont 5,35 Md€ d'APA et 1,83 Md€ de PCH et ACTP. Il a augmenté de 300 M€ : +140 M€ pour l'APA (+2,7%) et +160 M€ pour la PCH et l'ACTP (+9,6%). L'abondement

de la CNSA (Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie) est resté stable (+10 M€) d'où une baisse du taux de couverture, passé en un an de 29,6% à 28,4%.

### L'Allocation Personnalisée d'Autonomie

L'APA a été créée en 2002. Avec une croissance moyenne de 5,9% l'an, elle atteint 5,35 Md€ en 2012. L'apport de la CNSA passe de 1,28 Md€ en

2004 à 1,52 Md€ en 2012 et en conséquence le taux de couverture de 36,1% à 28,4%.

#### Evolution du taux de couverture de l'APA par la CNSA de 2003 à 2012

France métropolitaine - Millions d'euros

|                     | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépense brute d'APA | 3 210 | 3 550 | 3 880 | 4 240 | 4 490 | 4 750 | 4 940 | 5 090 | 5 210 | 5 350 |
| Concours CNSA       | 1 370 | 1 280 | 1 290 | 1 350 | 1 410 | 1 530 | 1 480 | 1 500 | 1 540 | 1 520 |
| Taux de couverture  | 42,7% | 36,1% | 33,2% | 31,8% | 31,4% | 32,2% | 30,0% | 29,5% | 29,6% | 28,4% |

L'évolution n'est pas la même en établissement et à domicile. En effet, la dépense d'APA en établissement continue à croître beaucoup plus rapidement que le nombre de bénéficiaires. Ceci s'explique par le niveau moyen de dépense

qui augmente avec le vieillissement des pensionnaires et des nouveaux arrivants, ainsi que par la négociation parfois difficile autour des conventions tripartites avec l'ARS (Agence Régionale de Santé).

4. La nouvelle organisation liée à la mise en place du RSA a entraîné pendant trois ans une difficulté de lisibilité des sommes concernées, en particulier dans les échanges de données entre les CAF et les Départements.

5. APA : Allocation personnalisée d'Autonomie ; PCH : Prestation de Compensation du Handicap ; ACTP : Allocation Compensatrice pour l'Aide d'une Tierce Personne.

## Rythmes annuels d'évolution des dépenses et des nombres de bénéficiaires de l'APA de 2004 à 2012

France métropolitaine

|                                                         | 2004   | 2005   | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|---------------------------------------------------------|--------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Evolutions de la dépense d'APA en établissement         | +11,6% | +8,0%  | +8,1% | +8,2% | +6,3% | +7,1% | +6,1% | +5,2% | +5,0% |
| Evolutions du nombre de bénéficiaires en établissement* | +5,4%  | +5,4%  | +4,4% | +2,7% | +4,3% | +2,5% | +2,9% | +3,4% | +1,5% |
| Evolutions de la dépense d'APA à domicile               | +10,0% | +10,0% | +9,9% | +4,7% | +5,5% | +2,3% | +1,3% | +0,6% | +1,3% |
| Evolutions du nombre de bénéficiaires à domicile*       | +16,9% | +11,4% | +7,2% | +8,8% | +3,7% | +3,5% | +1,8% | +1,4% | +2,0% |

\* Les données sur les bénéficiaires devront être consolidées. Il restera de toute façon un écart important entre l'évolution de la dépense et celle des bénéficiaires en établissements.

## La Prestation Compensatrice du Handicap et l'Allocation Compensatrice Tierce Personne

Contrairement à l'APA, la montée en charge de la PCH, créée en 2006, n'est pas achevée. En 2012, la dépense de PCH représente 1,40 Md€ tandis que celle d'ACTP pour les moins de 60 ans est de 0,43 Md€. Le total de ces deux allocations a augmenté de 160 M€ (+9,6%). Il faut s'attendre à un

rythme de croissance encore soutenu en 2013. L'apport de la CNSA est stabilisé aux environs de 500 M€, il en résulte une baisse régulière du taux de couverture qui est maintenant, comme pour l'APA, de 28,4%.

## Dépenses d'allocations pour les personnes handicapées de moins de 60 ans de 2008 à 2012

France métropolitaine - Millions d'euros

|                        | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépenses d'allocations | 1 100 | 1 340 | 1 520 | 1 670 | 1 830 |
| Apport CNSA            | 510   | 560   | 520   | 490   | 520   |
| Taux de couverture     | 46,4% | 41,8% | 34,2% | 29,3% | 28,4% |

## II. Une maîtrise renforcée des dépenses d'hébergement et d'accueil

L'hébergement est le second poste de dépenses, après les allocations. En effet, la dépense nette s'élève à 11,20 Md€ en 2012, soit 34,5% de la dépense totale d'action sociale. Mais si l'on raisonne en charge nette, c'est de loin le premier poste (45,3%). Face aux dépenses d'allocations qui augmentent de façon inéluctable avec la crise, l'effort des Départements se concentre sur la maîtrise de l'augmentation des coûts engendrés par l'hébergement et l'accueil de jour.

Pour la première fois depuis la décentralisation de l'action sociale, la croissance des dépenses d'hébergement ralentit fortement (+3,1% cette année, +3,6% l'an dernier) alors même que le nombre de personnes accueillies augmente légèrement.

La protection de l'enfance représente la moitié de cette dépense, le secteur du handicap 40% et le financement départemental de l'hébergement des personnes âgées un peu plus de 10%.

### Répartition de la dépense nette d'hébergement de 2003 à 2012

France métropolitaine

|                                                       | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|-------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Part de l'hébergement pour personnes handicapées      | 35,7% | 36,0% | 36,3% | 36,7% | 36,5% | 36,5% | 37,1% | 37,7% | 38,6% | 39,0% |
| Part de l'hébergement pour personnes âgées            | 11,6% | 11,7% | 11,6% | 12,0% | 12,2% | 12,2% | 12,1% | 12,0% | 11,6% | 11,3% |
| Part de l'hébergement pour la protection de l'enfance | 52,7% | 52,3% | 52,1% | 51,3% | 51,3% | 51,3% | 50,8% | 50,3% | 49,8% | 49,8% |

### Evolution de la dépense nette d'hébergement de 2003 à 2012

France métropolitaine

|                                        | 2003   | 2004  | 2005  | 2006   | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|----------------------------------------|--------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Hébergement pour personnes handicapées | +7,5%  | +8,1% | +5,4% | +8,1%  | +5,0% | +4,2% | +6,6% | +6,2% | +6,1% | +4,1% |
| Hébergement pour personnes âgées       | +20,0% | +8,3% | +3,3% | +10,6% | +7,7% | +4,5% | +3,4% | +4,1% | +0,0% | +0,0% |
| Hébergement de protection de l'enfance | +3,8%  | +6,3% | +4,2% | +5,4%  | +5,6% | +4,2% | +3,9% | +3,3% | +2,7% | +3,1% |
| Total                                  | +6,8%  | +7,2% | +4,5% | +7,0%  | +5,6% | +4,2% | +4,8% | +4,5% | +3,6% | +3,1% |

### L'hébergement et l'accueil de jour des adultes handicapés

Depuis la décentralisation de l'action sociale, le secteur du handicap était le seul à être confronté, en plus de l'augmentation des prix de journée, à la création d'un nombre important de places. Aussi était-il caractérisé par un taux de croissance de la dépense d'hébergement particulièrement important. C'est en ce domaine que les efforts de gestion sont les plus marqués, puisque l'augmen-

tation passe en un an de 6,4% à 4,1%.

Les données qualitatives recueillies montrent que ce résultat a été obtenu grâce, notamment, aux mutualisations des services et des fonctions supports des établissements pour adultes handicapés. Les signatures de plus en plus nombreuses de Contrats Pluri annuels d'Objectifs et de Moyens (CPOM) aident à consolider ces efforts.

## L'hébergement des personnes âgées

La dépense d'aide sociale à l'hébergement ne concerne qu'une partie des pensionnaires et de manière subsidiaire, l'essentiel du coût d'hébergement étant payé par les personnes elles-mêmes. Le nombre de bénéficiaires est stable, et peut-être même en diminution. Il représente à peine un quart des bénéficiaires de l'APA. Dans les négociations tarifaires avec les établis-

sements, les deux sujets de discussion portent sur la part de médicalisation prise en charge par l'ARS et sur le montant de l'APA qui représente une masse financière double de celle de l'aide sociale à l'hébergement. On peut enfin noter que les Départements sont de plus en plus vigilants sur le recouvrement des dépenses engagées auprès des familles.

## L'accueil et l'hébergement en protection de l'enfance

Dans ce domaine également, des économies de gestion sont recherchées. La mutualisation de personnel ou de fonctions, les centrales d'achat, et l'externalisation ont été encouragées.

Comme les années précédentes, la dépense de placement représente environ 80% de l'ensemble des dépenses consacrées à la protection de l'enfance. Si l'augmentation globale est la même qu'en 2011 (+3%), la progression des dépenses de placement en établissement (+2,5%,

contre +3,8% en 2011) est, pour la première fois, inférieure à celle enregistrée pour le placement familial (+4% contre 2,1% en 2011). On peut y voir le signe d'un timide glissement vers le placement familial. Quant à la faible augmentation des frais de placement en établissement, elle résulte essentiellement de la conjugaison des efforts de gestion menés par les Départements avec une quasi stabilité du nombre d'enfants pris en charge en 2012 (+0,6%).

# III. Une faible progression des autres dépenses

Les autres dépenses progressent peu. Elles s'élèvent à 7,05 Md€. Parmi elles, les dépenses de personnel (service social, PMI, services adminis-

tratifs, etc) représentent 3,24 Md €, les dépenses externes d'insertion 750 M€, celles de protection de l'enfance 1,32 Md€.

### Evolution des dépenses d'action sociale autres que celles d'allocations et d'hébergement de 2005 à 2012

France métropolitaine

|                         | 2005   | 2006   | 2007   | 2008   | 2009   | 2010   | 2011   | 2012   |
|-------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Personnel et divers     | +10,6% | +1,8%  | +2,7%  | +2,7%  | +3,8%  | +2,7%  | +2,9%  | +1,7%  |
| Insertion               | -6,8%  | +32,7% | +26,0% | -3,3%  | -6,7%  | -15,7% | +5,7%  | +1,4%  |
| Protection de l'enfance | +1,0%  | +5,7%  | +1,8%  | +0,9%  | +1,8%  | +2,6%  | +6,7%  | +3,9%  |
| Personnes âgées         | -4,8%  | -5,0%  | +0,0%  | -10,5% | -35,3% | -9,1%  | +30,0% | -7,7%  |
| Personnes handicapées   |        |        | -6,3%  | +13,3% | +0,0%  | +0,0%  | -11,8% | -13,3% |
| Total                   | +6,8%  | +7,4%  | +5,0%  | +1,4%  | +0,9%  | +0,1%  | +3,9%  | +1,6%  |

# Des ressources aux évolutions préoccupantes

L'analyse financière d'une collectivité locale passe par l'observation de plusieurs soldes financiers et notamment l'épargne brute. Cette dernière représente l'excédent des recettes courantes sur les dépenses de fonctionnement et a pour vocation de financer la section d'investissement.

En 2012, **l'épargne brute des Départements affiche un net repli (- 9 %)** et s'élève à 8,1 Md€. Cette baisse s'explique par une faible évolution des recettes courantes (64,8 Md€, + 1,2 %). Représentant 65 % de ces ressources, les recettes fiscales (42 Md€, + 1,6 %) subissent **la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux** (-9 %, après + 22 % en 2011).

Cette contraction, qui prive les Départements de près de 800 M€ de recettes, intervient au moment où la réforme de la fiscalité locale prend pleinement effet. Cette réforme **diminue substantiellement le poids des ressources avec pouvoir de taux** (18 % des recettes de fonctionnement contre 38 % avant). Dans ce contexte difficile, les Départements parviennent à **limiter l'utilisation de leur levier fiscal en 2012** (évolution moyenne des taux de + 2 % sur le foncier bâti).

Les Départements, confrontés pour certains à une situation financière tendue illustrée par cette baisse de leur épargne, **réduisent pour la troisième année consécutive leurs dépenses d'investissement** (- 3 % en 2012, après - 3,6 % en 2011 et - 13,4 % en 2010). Sur ces trois années, et en euros constants, ils ont renoncé à un quart de leurs efforts en la matière avec notamment des im-

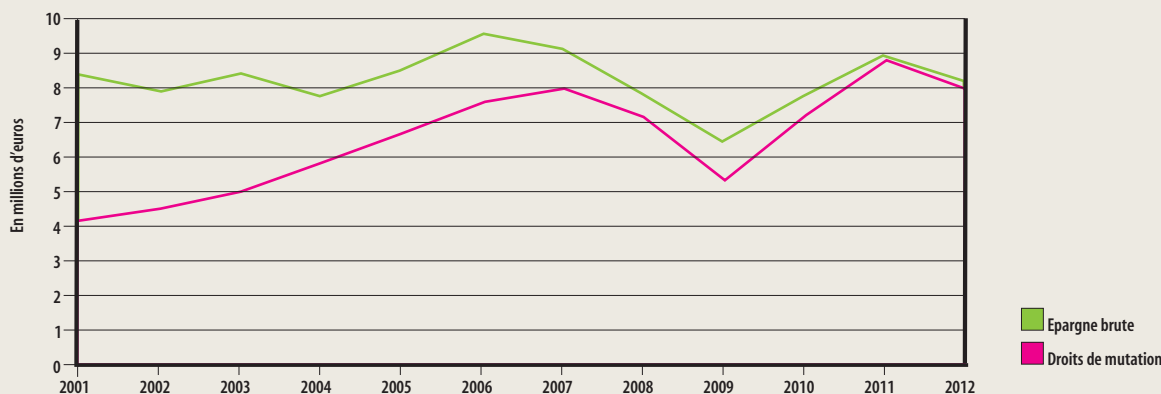
pacts sur le bloc communal parfois très dépendant des financements départementaux.

Le recours à l'endettement supplémentaire est limité en 2012 (+ 300 M€, ce qui porte l'encours de dette à 30,7 Md€) correspondant à **une hausse de l'encours de dette de près de 1,0 %** (+ 2,7 % en 2011).

Pour 2013, les Départements anticipent une **nouvelle baisse de leur épargne brute**. Leurs dépenses courantes restent en effet sous contrainte et les ressources offrent peu de perspectives : l'évolution des dotations de l'État est, pour la troisième année consécutive, gelée. Les droits de mutation restent orientés à la baisse et l'utilisation du levier fiscal est modérée (l'évolution moyenne des taux est de + 2 %, comme l'année dernière).

Pour certains Départements, les mécanismes de péréquation ou les fonds exceptionnels de soutien viennent atténuer les tensions financières apparues depuis quelques années, mais **les inquiétudes grandissent pour l'avenir** compte tenu des effets prévisibles de la crise actuelle (hausse des demandes des populations mais baisse de leurs capacités contributives et diminution annoncée des dotations de l'État). Ces inquiétudes se traduisent notamment par l'anticipation **d'un nouveau recul des investissements** des Départements dans leurs budgets 2013 alors même que, du côté de l'accès aux financements externes (emprunts), les difficultés rencontrées par le passé ont disparu, notamment grâce aux interventions de la Caisse des Dépôts et Consignations, du maintien des prêteurs historiques et de l'arrivée sur le marché de La Banque Postale.

## Evolution de l'épargne brute et des droits de mutation des Départements



Source : La Banque Postale. Les données 2012 sont des estimations.

## DEUXIÈME PARTIE :

# Analyse de la dépense par domaine d'intervention

Si l'on compare l'évolution de la part des différents domaines dans la charge nette départementale d'action sociale depuis 2004, on constate la croissance de la part du soutien aux personnes handicapées et à l'insertion (allocations). Ainsi, de la part du soutien aux personnes handicapées passe de 21% en 2004 à 24% en 2012, celui de l'insertion

de 6% à 9%. Sur la même période, la part des dépenses consacrées au soutien aux personnes âgées est restée à peu près stable : 20% en 2004 contre 21% en 2012. Dans le même temps, la part de la dépense d'ASE diminue de 31% à 28%, et celles des autres dépenses de 22% à 19%.

Part des différents domaines dans la charge nette départementale d'action sociale en 2004, 2008 et 2012



## Charge nette des différents domaines d'action sociale départementale de 2003 à 2012

France métropolitaine – Millions d'euros

|                                                                    | 2003          | 2004          | 2005          | 2006          | 2007          | 2008          | 2009          | 2010          | 2011          | 2012          |
|--------------------------------------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| ASE (salaires des Assistants Familiaux inclus)                     | 4 850         | 5 100         | 5 280         | 5 570         | 5 840         | 6 050         | 6 280         | 6 460         | 6 680         | 6 890         |
| Soutien aux personnes âgées                                        | 2 860         | 3 340         | 3 650         | 4 040         | 4 300         | 4 460         | 4 680         | 4 850         | 4 960         | 5 100         |
| Soutien aux personnes handicapées                                  | 3 180         | 3 420         | 3 540         | 3 580         | 3 880         | 4 250         | 4 670         | 5 120         | 5 520         | 5 800         |
| RMI-RSA                                                            | 630           | 950           | 920           | 1 250         | 1 260         | 1 130         | 1 380         | 1 710         | 1 860         | 2 200         |
| Autres dépenses (dont personnel)                                   | 3 150         | 3 570         | 3 950         | 4 020         | 4 130         | 4 240         | 4 380         | 4 520         | 4 650         | 4 730         |
| <b>Charge nette totale (après déduction des apports de l'État)</b> | <b>14 670</b> | <b>16 380</b> | <b>17 340</b> | <b>18 460</b> | <b>19 410</b> | <b>20 130</b> | <b>21 390</b> | <b>22 660</b> | <b>23 670</b> | <b>24 720</b> |

## Evolutions annuelles de la charge nette de chaque domaine d'action sociale depuis quatre ans

France métropolitaine - Millions d'euros

|                                   | Evolution en millions d'euros |               |               |              | Evolution en % |              |              |              |
|-----------------------------------|-------------------------------|---------------|---------------|--------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
|                                   | 2009/2008                     | 2010/2009     | 2011/2010     | 2012/2011    | 2009/2008      | 2010/2009    | 2011/2010    | 2012/2011    |
| Aide sociale à l'enfance          | +230                          | +180          | +220          | +210         | +3,8%          | +2,9%        | +3,4%        | +3,1%        |
| Soutien aux personnes âgées       | +220                          | +170          | +110          | +140         | +4,9%          | +3,6%        | +2,3%        | +2,8%        |
| Soutien aux personnes handicapées | +420                          | +450          | +400          | +280         | +9,9%          | +9,6%        | +7,8%        | +5,1%        |
| RMI-RSA                           | +250                          | +330          | +150          | +340         | +22,1%         | +23,9%       | +8,8%        | +18,3%       |
| Autres dépenses (dont personnel)  | +140                          | +140          | +130          | +80          | +3,3%          | +3,2%        | +2,9%        | +1,7%        |
| <b>Charge nette totale</b>        | <b>+1 260</b>                 | <b>+1 270</b> | <b>+1 010</b> | <b>+1050</b> | <b>+6,3%</b>   | <b>+5,9%</b> | <b>+4,5%</b> | <b>+4,4%</b> |

# I. Le soutien à l'enfance et à la famille

Avec 6,89 Md€ en 2012, ce poste représente, comme en 2011, 28% des dépenses totales nettes d'action sociale. En progression de 3,1% en 2012, soit un peu moins que l'année pré-

cédente (+3,4%), le budget de l'Aide Sociale à l'Enfance enregistre une augmentation modérée, inférieure à celle de l'ensemble de la charge nette d'action sociale des Départements (+4,4%).

## Dépense nette d'aide sociale à l'enfance de 2003 à 2012

*France métropolitaine – Millions d'euros, hors dépenses de personnel autres que les Assistants Familiaux (ASSFAM)*

|                                                  | 2003         | 2004         | 2005         | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | 2011         | 2012         |
|--------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| <b>Dépense brute totale de placement</b>         | <b>3 890</b> | <b>4 130</b> | <b>4 300</b> | <b>4 540</b> | <b>4 790</b> | <b>4 990</b> | <b>5 190</b> | <b>5 360</b> | <b>5 530</b> | <b>5 700</b> |
| Dont placement familial (salaires ASSFAM inclus) | 1 270        | 1 440        | 1 540        | 1 630        | 1 740        | 1 840        | 1 910        | 1 950        | 1 990        | 2 070        |
| Dont placement en établissement*                 | 2 620        | 2 690        | 2 760        | 2 910        | 3 050        | 3 150        | 3 280        | 3 410        | 3 540        | 3 630        |
| Part du placement familial                       | 32,6%        | 34,9%        | 35,8%        | 35,9%        | 36,3%        | 36,9%        | 36,8%        | 36,4%        | 36,0%        | 36,3%        |
| <b>Dépense nette totale de placement</b>         | <b>3 820</b> | <b>4 060</b> | <b>4 230</b> | <b>4 460</b> | <b>4 710</b> | <b>4 910</b> | <b>5 100</b> | <b>5 270</b> | <b>5 410</b> | <b>5 580</b> |
| Autres dépenses                                  | 1 030        | 1 040        | 1 050        | 1 110        | 1 130        | 1 140        | 1 160        | 1 190        | 1 270        | 1 310        |
| <b>Dépense nette totale</b>                      | <b>4 850</b> | <b>5 100</b> | <b>5 280</b> | <b>5 570</b> | <b>5 840</b> | <b>6 050</b> | <b>6 280</b> | <b>6 460</b> | <b>6 680</b> | <b>6 890</b> |

\*Établissements de l'ASE, internats scolaires, établissements médico-sociaux, foyers de jeunes travailleurs, etc.

L'augmentation contenue des placements s'observe malgré la progression significative (un tiers de plus environ) du nombre de mineurs isolés étrangers (MIE). Confirmant la tendance constatée en 2011, cette progression s'observe sur tous les Départements concernés ; elle est plus forte dans les Départements où le nombre de MIE accueillis était faible en 2011. On peut estimer à environ 10 000<sup>6</sup> le nombre de MIE désormais pris en charge par l'ASE. Quatre Départements sur cinq sont ainsi impactés par ce phénomène, même si Paris reste de loin le Département le plus concerné, accueillant presque un jeune sur cinq. Se dessine ainsi une lente évolution du profil des enfants pris en charge, avec une part des MIE qui passe de 4,7% à 6,7% de l'ensemble des enfants placés.

Par ailleurs, il est difficile de repérer dans quelle mesure les Départements s'orientent effectivement vers le développement des formules alternatives au placement à temps plein préconisées par la loi de 2007 – mesures séquentielles, placement à domicile - : d'une part, ces mesures demeurent trop marginales pour être visibles au travers des données financières, et d'autre part, peu de Départements se sont organisés pour les repérer de manière systématique. L'étude de l'Odas en cours de réalisation avec sept Départements sur l'économie de l'ASE permettra d'analyser plus finement si des évolutions sont effectivement en cours.

6. Il faut noter que certains Départements comptabilisent l'ensemble des enfants Roms dans les Mineurs Isolés Étrangers, même s'ils sont de nationalité française.

De même que les dépenses d'hébergement, les autres dépenses augmentent peu (+3,2% contre +6,7% en 2011). Celles-ci s'élèvent à 1,31 Md€ en 2012, soit 40 M€ de plus qu'en 2011.

Un quart de ces dépenses supplémentaires est consacré aux mesures d'intervention à domicile classiques (AED et AEMO). Leur montant augmente de 10 M€ (+2,3%) pour atteindre 440 M€. La part des mesures directement exercées par les services départementaux reste stable (20%), les autres mesures

– essentiellement des AEMO – étant déléguées à des associations. Le nombre total de jeunes suivis progresse légèrement (+0,5%), avec cependant une évolution significative : pour la première fois, le nombre de mesures judiciaires (AEMO) diminue (-600), au profit des mesures administratives (AED, +1400). Cette timide déjudiciarisation peut s'interpréter comme l'expression de la mise en application de la loi de 2007 sur le champ des mesures à domicile.

## Bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance de 2006 à 2012

France métropolitaine – Milliers

|                           | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|---------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Enfants accueillis        | 140,5 | 141,4 | 142,4 | 144,4 | 146,2 | 148,4 | 149,3 |
| Enfants suivis à domicile | 137,0 | 142,1 | 143,1 | 144,1 | 145,1 | 148,8 | 149,6 |
| Dont AED                  | 35,9  | 39,2  | 41,6  | 44,2  | 44,2  | 45,0  | 46,4  |
| Dont AEMO                 | 101,1 | 102,9 | 101,5 | 99,9  | 100,9 | 103,8 | 103,2 |

Sources : DREES jusqu'en 2011, estimation Odas en 2012.

Le solde des dépenses dédiées à l'enfance et à la famille, déduction faite des dépenses de placements et des dépenses d'AEMO et AED, s'élève à 870 M€, soit 30 M€ de plus qu'en 2011.

Un peu plus du tiers de ces dépenses supplémentaires est dû aux prises en charge de plus en plus nombreuses de nuitées d'hôtel pour des mères avec enfants de tous âges. Cette montée en charge, déjà identifiée en 2011, est repérée pour tous les Départements concernés, soit plus d'un Département sur trois. La prégnance de ces situations, pour lesquelles peu de solutions satisfaisantes et durables sont mobilisables, reste préoccupante. En effet, si l'accueil à l'hôtel permet de gérer l'urgence, il est très coûteux, et ne peut

constituer une proposition viable à long terme pour des familles très démunies.

Les dépenses destinées aux aides financières (230 M€), aux TISF<sup>7</sup> (130 M€), à la prévention spécialisée (280 M€) ainsi que les budgets consacrés aux contrats jeunes majeurs sont restés stables en 2012. A contrario, les dépenses totales liées aux Foyers de Jeunes Travailleurs (FJT) et au Fonds d'Aide aux Jeunes (FAJ) augmentent de façon un peu plus significative, mais restent faibles. Cependant, elles évoluent de manière très contrastée d'un Département à l'autre, certains ayant au contraire sensiblement diminué les sommes consacrées à ces deux postes.

7. Techniciens d'Intervention Sociale et Familiale.

## II. Le soutien aux personnes âgées

La charge nette d'aide aux personnes âgées s'élève à 5,10 Md€, soit 2,8% d'augmentation cette année. L'APA est à l'origine de l'essentiel de

cette augmentation. Sa part dans l'ensemble de la charge augmente donc : 66% en 2004, 70% en 2008 et 73% en 2012.

### Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées de 2003 à 2012

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

|                                                    | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Dépense nette d'hébergement                        | 840   | 910   | 940   | 1 040 | 1 120 | 1 170 | 1 210 | 1 260 | 1 260 | 1 260 |
| Autres dépenses (aides à la personne dont ACPA)    | 220   | 210   | 200   | 190   | 190   | 170   | 110   | 100   | 130   | 120   |
| APA nette                                          | 3 170 | 3 500 | 3 800 | 4 160 | 4 400 | 4 650 | 4 840 | 4 990 | 5 110 | 5 240 |
| Dépense totale nette (avant déduction du concours) | 4 230 | 4 620 | 4 940 | 5 390 | 5 710 | 5 990 | 6 160 | 6 350 | 6 500 | 6 620 |
| Concours CNSA                                      | 1 370 | 1 280 | 1 290 | 1 350 | 1 410 | 1 530 | 1 480 | 1 500 | 1 540 | 1 520 |
| Charge totale nette (après déduction du concours)  | 2 860 | 3 340 | 3 650 | 4 040 | 4 300 | 4 460 | 4 680 | 4 850 | 4 960 | 5 100 |

### Une stabilisation de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie à domicile

60,6% de la charge d'APA concernent le domicile, un pourcentage en baisse continue depuis plusieurs années car pour la troisième année

consécutive, la charge d'APA à domicile est restée presque stable.

### Evolution des dépenses d'APA de 2009 à 2012

France métropolitaine - Millions d'euros

|                       | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|-----------------------|-------|-------|-------|-------|
| Dépense brute d'APA   | 4 940 | 5 090 | 5 210 | 5 350 |
| Dont à domicile       | 3 140 | 3 180 | 3 200 | 3 240 |
| Dont en établissement | 1 800 | 1 910 | 2 010 | 2 110 |
| % domicile            | 63,6% | 62,5% | 61,4% | 60,6% |
| Récupération APA      | 100   | 100   | 100   | 110   |
| Dépense nette d'APA   | 4 840 | 4 990 | 5 110 | 5 240 |

Cette situation trouve son origine dans :

- des contrôles plus organisés, une meilleure adaptation des plans aux besoins réalistes des personnes, une meilleure pédagogie dans la présentation de la prestation. Tous ces facteurs ont conduit à une baisse du nombre d'heures d'aide à domicile par bénéficiaire.
- le développement de Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens, avec des tarifs plus ajustés, les services étant fortement incités à se regrouper, à mutualiser certaines fonctions, à ratio-

naliser leurs territoires et leur gestion (télégestion, télétransmission...).

- en lien avec les services sociaux d'hôpitaux et les Caisses de retraite, des efforts importants réalisés pour limiter le gâchis de sorties d'hôpital non organisées et éviter les coûteuses phases de ruptures de suivi.
- enfin, en liaison avec les CARSAT, la MSA et les CCAS<sup>8</sup>, l'organisation d'actions préventives, de soutien aux aidants, de séjours de répit qui permettent d'éviter des réponses faites dans l'urgence.

## L'aggravation des difficultés dans les établissements

Grâce aux efforts accrus sur les recouvrements, les Conseils Généraux parviennent à stabiliser

la dépense nette d'hébergement, malgré une dépense brute croissante.

### Evolution des dépenses d'hébergement pour personnes âgées de 2010 à 2012

France métropolitaine- Millions d'euros

|                             | 2010  | 2011  | 2012  |
|-----------------------------|-------|-------|-------|
| Dépense brute d'hébergement | 2 410 | 2 440 | 2 500 |
| Recouvrements               | 1 150 | 1 180 | 1 240 |
| Dépense nette d'hébergement | 1 260 | 1 260 | 1 260 |

En revanche, il leur est difficile de contenir les dépenses d'APA en établissement qui continuent d'augmenter fortement (+5,0% cette année, +5,2% l'an dernier). L'augmentation du nombre

de bénéficiaires ne suffit donc pas à expliquer l'augmentation de la dépense. Le mode de tarification des établissements est trop complexe, peu satisfaisant et inflationniste.

### Personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale de 2003 à 2012

France métropolitaine-Milliers

|                              | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|------------------------------|------|------|------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| APA                          | 765  | 854  | 929  | 985  | 1 047 | 1 088 | 1 122 | 1 147 | 1 172 | 1 193 |
| Dont à domicile              | 414  | 484  | 539  | 578  | 629   | 652   | 675   | 687   | 696   | 710   |
| Dont en établissement*       | 351  | 370  | 390  | 407  | 418   | 436   | 447   | 460   | 476   | 483   |
| % domicile                   | 54%  | 57%  | 58%  | 59%  | 60%   | 60%   | 60%   | 60%   | 59%   | 60%   |
| ACTP plus de 60 ans          |      |      | 19   | 19   | 20    | 20    | 20    | 20    | 21    | 20    |
| Aide sociale à l'hébergement | 113  | 114  | 113  | 112  | 115   | 115   | 116   | 116   | 116   | 115   |

Sources : DREES jusqu'en 2011, estimation Odas en 2012.

\* Le nombre de bénéficiaires en établissements en 2012 devra être consolidé. Néanmoins, il augmente nettement moins en 2012 qu'en 2011.

8. Respectivement Caisse d'Assurance Retraite et de la Santé Au Travail, Mutualité Sociale Agricole et Centres Communaux d'Action Sociale.

### III. Le soutien aux personnes handicapées

La charge nette du soutien en faveur des personnes handicapées s'élève à 5,8 Md€, soit 5,1% d'augmentation cette année contre 7,8% l'année dernière. Ce ralentissement de la croissance provient d'un progrès important en matière de

maîtrise des dépenses d'hébergement alors que les allocations progressent toujours à un rythme soutenu. Pour la première fois, la dépense d'hébergement a ralenti son rythme d'augmentation.

#### Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes handicapées de 2003 à 2012

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

|                                                    | 2003  | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|----------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Hébergement, accueil de jour                       | 2 590 | 2 800 | 2 950 | 3 190 | 3 350 | 3 490 | 3 720 | 3 950 | 4 190 | 4 360 |
| Total allocations                                  | 590   | 620   | 620   | 690   | 850   | 1 100 | 1 340 | 1 520 | 1 670 | 1 830 |
| Dont ACTP moins de 60 ans                          | 590   | 620   | 620   | 610   | 580   | 550   | 510   | 470   | 450   | 430   |
| Dont PCH                                           |       |       |       | 80    | 270   | 550   | 830   | 1 050 | 1 220 | 1 400 |
| Part de la PCH dans le total des allocations       | 0,0%  | 0,0%  | 0,0%  | 11,6% | 31,8% | 50,0% | 61,9% | 69,1% | 73,1% | 76,5% |
| Autres aides nettes (soutien MDPH)                 |       |       | 30    | 160   | 150   | 170   | 170   | 170   | 150   | 130   |
| Dépense nette totale (avant déduction du concours) | 3 180 | 3 420 | 3 600 | 4 040 | 4 350 | 4 760 | 5 230 | 5 640 | 6 010 | 6 320 |
| Concours CNSA                                      |       |       | 60    | 460   | 470   | 510   | 560   | 520   | 490   | 520   |
| Charge nette totale (après déduction du concours)  | 3 180 | 3 420 | 3 540 | 3 580 | 3 880 | 4 250 | 4 670 | 5 120 | 5 520 | 5 800 |

#### Une faible croissance des dépenses d'hébergement

Les dépenses d'hébergement progressent peu. Or contrairement à ce que cette évolution ralentie pourrait laisser penser, le nombre de bénéficiaires continue de s'accroître. Cette expansion du nombre de personnes handicapées accueillies s'explique notamment par les dernières créa-

tions de places autorisées entre 2007 et 2009. Ainsi, les efforts mis en œuvre par les Départements pour la maîtrise des coûts de prise en charge des personnes handicapées viendraient compenser en partie l'impact financier de ces créations de places.

Les Départements signalent néanmoins quelques freins aux efforts de rationalisation : le difficile financement de la médicalisation dans les foyers d'accueil médicalisés les conduit parfois à prendre en charge une part du financement du personnel médical ou paramédical, qui relève a priori des ARS. Par ailleurs, la limitation des forfaits versés par l'Etat dans les ESAT<sup>9</sup> conduit les responsables de ces établissements à privilégier des personnes peu handicapées, ce qui accentue la demande de places dans les foyers et centres de jour consacrés aux activités occupationnelles. Ainsi l'accueil de nuit en foyer, créé initialement pour des travailleurs d'ESAT, se transforme-t-il en accueil plus coûteux en foyer occupationnel.

A noter, enfin, que la tendance en matière d'accueil des adultes handicapés est de diversifier et d'assouplir les réponses pour les adapter à chaque personne et à l'évolution de son état : on voit par exemple se développer des Foyers d'Accueil dont une partie des places sont médicalisées et d'autres sont simplement occupationnelles, des établissements assurant également de l'accompagnement à la vie sociale, etc. Ainsi, la préoccupation de projets de vie sans rupture est mieux assurée et l'occupation des places est plus rationnelle.

### Personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale de 2006 à 2012

France métropolitaine – Milliers

|                                | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|--------------------------------|------|------|------|------|------|------|------|
| Hébergement et accueil de jour | 109  | 110  | 113  | 118  | 121  | 125  |      |
| PCH (droits ouverts)           | 7    | 39   | 78   | 116  | 150  | 180  | 200  |
| ACTP moins de 60 ans           | 107  | 95   | 85   | 75   | 68   | 62   | 58   |

Sources : DREES jusqu'à 2011, Odas en 2012

## Une évolution préoccupante de la Prestation de compensation du Handicap

La PCH n'a pas encore trouvé son rythme de croisière. Son coût augmente encore de 14,8%, alors que l'ACTP versée aux personnes de moins de 60 ans ne diminue que très lentement (-4,4%). Le total de ces deux allocations a augmenté de 160M€, soit de 9,6%.

Le nombre de bénéficiaires de moins de 60 ans de l'ACTP a certes diminué de moitié depuis 2006 (alors de 107 000) mais il dépasse encore 50 000 personnes en 2012 tandis que les droits ouverts à la PCH avoisinent les 200 000<sup>10</sup> bénéficiaires.

Cette dépense prend donc une place importante dans les budgets départementaux, ce qui conduit à s'intéresser de plus près aux conditions de sa réalisation. En effet, le montant extrêmement élevé de certains plans personnalisés de compensations amène à se poser la question des limites du maintien à domicile. Sans même évoquer la convergence avec l'APA, qui semble oubliée, on ne pourra longtemps conserver pour ces deux prestations des règles d'attribution très différentes, alors que ce sont pour partie les mêmes intervenants qui les mettent en œuvre.

9. Etablissements et Services d'Aide au Travail

10. Selon les résultats de l'enquête trimestrielle DREES n°1-2013, donnant les statistiques PCH et ACTP au 4ème trimestre 2012 : pour 200 000 droits ouverts à la PCH, il y a un peu moins de 150 000 paiements effectifs.

## IV. L'insertion

La charge nette d'insertion s'élève à 2,20 Md€, soit 18,3% d'augmentation cette année contre 8,8% en 2011. Avec l'augmentation du nombre de bénéficiaires

du RSA et la stagnation du concours de l'Etat, les Départements sont contraints de maîtriser les dépenses d'insertion destinées aux actions concrètes auprès des allocataires (+1,4%).

### Dépense et charge nettes d'insertion de 2004 à 2012

France métropolitaine - Millions d'euros

|                                                        | 2004  | 2005  | 2006  | 2007  | 2008  | 2009  | 2010  | 2011  | 2012  |
|--------------------------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Allocation brute                                       | 4 630 | 5 060 | 5 300 | 5 240 | 5 160 | 5 830 | 6 650 | 6 900 | 7 230 |
| Indus RMI-RSA                                          | 0     | 60    | 70    | 90    | 120   | 110   | 60    | 60    | 80    |
| Allocation nette avant déduction des apports de l'Etat | 4 630 | 5 000 | 5 230 | 5 150 | 5 040 | 5 720 | 6 590 | 6 840 | 7 150 |
| Insertion nette                                        | 590   | 550   | 730   | 920   | 890   | 830   | 700   | 740   | 750   |
| Dépense nette avant déduction des apports de l'Etat    | 5 220 | 5 550 | 5 960 | 6 070 | 5 930 | 6 550 | 7 290 | 7 580 | 7 900 |
| TICPE+FMDI                                             | 4 270 | 4 630 | 4 710 | 4 810 | 4 800 | 5 170 | 5 580 | 5 720 | 5 700 |
| Charge nette après déduction des apports de l'Etat     | 950   | 920   | 1 250 | 1 260 | 1 130 | 1 380 | 1 710 | 1 860 | 2 200 |

Par ailleurs, la cristallisation durable de la crise de l'emploi conduit un nombre croissant de Départements à s'interroger sur leur rôle et sur l'efficacité qu'ils peuvent avoir. La création du RSA a en effet revalorisé la place de Pôle Emploi dans l'insertion. Mais comme cette réforme était jumelée avec la fusion ANPE-ASSEDIC à un moment

de forte progression du chômage, Pôle Emploi joue difficilement ce rôle. En tout état de cause, la crise de l'insertion étant d'abord et avant tout celle de l'emploi de proximité, il ne faut guère s'attendre à de grands progrès sauf à ce que s'engage en France une véritable restauration de l'économie locale.

### Bénéficiaires du RSA socle, avec ou sans activité, de 2009 à 2012

France métropolitaine - Milliers

|                                                    | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------------------------------|------|------|------|------|
| Bénéficiaires du RSA socle (avec ou sans activité) | 1293 | 1352 | 1390 | 1477 |

Source : CNAF

## V. Les autres dépenses

Les autres dépenses nettes représentent 4,73 Md€ en 2012, augmentant très faiblement par rapport à l'année précédente. Cette décélération, déjà amorcée en 2010 et 2011, se poursuit

cette année. L'évolution de la charge de ce poste se situe ainsi à +1,7% en 2012, ce qui montre les efforts accrus des Départements dans la limitation de ces dépenses.

### Autres dépenses nettes d'action sociale de 2010 à 2012

France métropolitaine – Millions d'euros

|                            | 2010 | 2011 | 2012 |
|----------------------------|------|------|------|
| Autres dépenses            | 4520 | 4650 | 4730 |
| Dont dépenses de personnel | 3140 | 3180 | 3240 |
| Dont autres domaines       | 1380 | 1470 | 1490 |

Les dépenses de personnel (PMI, service social, services administratifs, etc) représentent près de 70% de ce total. La très faible hausse des dépenses de personnel, nettement inférieure à l'inflation, s'explique par la forte pression politique pour le blocage des recrutements et le non remplacement systématique des départs à la retraite.

Pour le reste, il s'agit des dépenses externes, telles que le financement de centres sociaux, de centres de santé municipaux et de quelques autres dépenses non rattachées aux quatre domaines principaux : Fonds de Solidarité pour le Logement, tutelles et MASP<sup>11</sup>, soutien des missions locales, aides d'urgence, contrats aidés etc. Les frontières de ce « chapitre » sont très fluc-

tuantes d'un Département à un autre et d'une année à l'autre, aussi faut-il être très prudent dans l'analyse de l'évolution de ces dépenses. Leur croissance très limitée s'explique en grande partie par la réduction du nombre et du montant des subventions accordées.

Or, ce type de constat n'est guère rassurant car il montre bien que la partie des dépenses dites facultatives des Départements se restreint de plus en plus alors qu'il s'agit là de la part la plus politique de leurs compétences. C'est en effet en s'appuyant par exemple sur l'attribution de subventions aux associations de quartier que peuvent être encouragées des démarches de développement social<sup>12</sup> qui, à terme, peuvent générer de véritables sources d'économies.

11. Mesures d'Accompagnement Social Personnalisé

12. « Développement social » : mode de traitement territorial visant au maintien actif dans notre société des populations fragilisées non seulement par la précarité matérielle ou la différence culturelle, mais aussi par l'âge, le handicap, l'isolement, etc. Cette approche pourrait être définie comme une nouvelle réponse publique visant à irriguer l'ensemble des politiques publiques d'une aspiration volontariste à la reconstruction du lien social. Il ne s'agit pas seulement d'accompagner des familles en situation de précarité par la voie d'actions collectives, mais bien de s'appuyer sur l'ensemble des forces vives d'un territoire pour en renforcer la cohésion. Ainsi, cette référence forte au territoire permet-elle d'enraciner le lien social dans une communauté de projet.

## En conclusion,

Le repositionnement des Départements de la protection vers la prévention et donc de l'action sociale vers le développement social se joue fort heureusement à d'autres niveaux que celui d'un exercice budgétaire. Si les résultats de l'année 2012 montrent sans appel que les Départements ont su maîtriser efficacement l'évolution de leurs dépenses d'hébergement, cela ne suffit pourtant pas à les tirer d'affaire. Ils vont donc nécessairement devoir aller de façon beaucoup plus décisive vers toutes les dynamiques susceptibles d'endiguer sans charges supplémentaires la montée des diverses formes de vulnérabilité (économique – relationnelle – identitaire).

L'année 2012 permet donc de vérifier sans

ambiguïté que le véritable défi des prochaines années porte sur la capacité des Départements à entrer réellement dans l'ère du développement social en s'attachant à surmonter les nombreux obstacles qui proviennent notamment de la prolifération des normes, du cloisonnement des institutions, de la technocratisation du travail éducatif et social. En d'autres termes, la crise offre peut-être une occasion nouvelle pour les Départements d'imprimer durablement un changement des stratégies et des organisations pour privilégier dans l'avenir le soutien à tout ce qui peut concourir à améliorer le contexte de vie des familles en amont des difficultés.

### Méthodologie

**1.** La dépense d'action sociale observée est la dépense des fonctions 4 (médico-social) et 5 (social) de la nomenclature M52, déduction faite des recettes sur bénéficiaires, obligés alimentaires, récupérations auprès des autres Départements ou autres organismes, autrement dit la dépense nette.

Bien que les dotations de l'État ne soient pas affectées, nous avons pris la convention d'isoler les deux types de recettes liées à des allocations de droit national, pour le RSA (TICPE et FMDI) et pour l'APA et la PCH (dotations CNSA). Nous appelons charge nette la dépense nette de laquelle est déduit le montant de ces compensations de l'État (CNSA + TICPE et FMDI). Cette notion permet de mesurer de manière pertinente l'effort de financement de l'action sociale par les départements.

**2.** Les abondements de l'État (CNSA + TICPE et FMDI) pris ici en compte sont ceux qui sont imputés au compte administratif. Il peut y avoir des décalages entre ces imputations et les apports attribués « au titre de l'année » à chaque Département.

**3.** La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « Autres dépenses ». Toutefois, les salaires des assistants familiaux restent intégrés au secteur de l'aide sociale à l'enfance. Ainsi les dépenses analysées par domaines le sont-elles « hors personnel ».

**4.** L'estimation nationale est effectuée à partir d'un échantillon permanent de Départements portant sur la France métropolitaine, y compris Paris.

Les Départements concernés constituent un groupe de travail permanent. Chaque année, le questionnaire est élaboré avec le groupe afin de mettre l'accent sur les 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 définitif. Après contrôles, analyses faites en commun et corrections, l'estimation nationale est disponible fin avril.

Il n'y a pas, à partir de cet échantillon, de publications de données individuelles ou de comparaisons entre Départements. Mais les disparités constatées au sein du groupe peuvent conduire à approfondir certains thèmes à partir des données exhaustives fournies par la DREES lorsque tous les comptes administratifs sont disponibles et exploités.

**5.** La comparaison avec la DREES, qui donne un an plus tard les chiffres définitifs des comptes administratifs, montre des écarts très faibles avec les estimations de l'Odas pour les quatre domaines principaux (moins de 5%). La DREES se limite à la dépense nette mais ne considère pas la charge nette et le champ couvert n'est pas rigoureusement le même (PMI, dépenses de santé, dénombrement différent du personnel). Les dépenses restantes sont difficilement comparables, ce qui mériterait une analyse conjointe.

#### 6. Composition du groupe de travail :

**Départements :** Ain, Aisne, Allier, Ardèche, Aube, Bouches du Rhône, Côte d'Or, Côtes d'Armor, Doubs, Drôme, Eure, Eure-et-Loir, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Loir-et-Cher, Loiret, Lot et Garonne, Lozère, Meurthe et Moselle, Meuse, Nièvre, Nord, Oise, Pas de Calais, Puy de Dôme, Pyrénées Atlantiques, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Savoie, Paris, Seine et Marne, Somme, Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise.

**Autres participants :** DREES, CNSA, La Banque Postale

# >> L'actualité de l'Odas

## >> Dernières publications

### > **CAHIER : Décentralisation et cohésion sociale – Contribution de l'Odas au débat sur la réforme de la décentralisation** (décembre 2012)

A un moment où d'importantes réformes institutionnelles sont envisagées, l'Odas a souhaité apporter sa contribution afin de préciser les enjeux sociétaux et économiques d'une nouvelle réforme, les modes de collaboration souhaitables entre collectivités publiques et acteurs locaux, ainsi que les axes de clarification par domaine de compétence.

### > **LETTRE : Les villes et le vivre-ensemble** (mai 2013)

Si l'attachement de nos concitoyens aux maires régresse, tout particulièrement depuis 2001, plus d'un Français sur deux continue d'apprécier positivement leur rôle. Enquête sur les priorités politiques et stratégiques des villes de plus de 30 000 habitants.

### > **CAHIER : Les villes et la cohésion sociale** (juin 2013))

En collaboration étroite avec le Secrétariat général du Comité interministériel des villes, une recherche-action sur « la gouvernance locale de la cohésion sociale » a été menée durant deux ans auprès des villes de Besançon, Bordeaux, Clichy-sous-Bois, Le Havre, Strasbourg, Tourcoing et Valenciennes. Elle nous montre qu'il semble possible de dégager des évolutions souhaitables, tant du côté de la gouvernance interne des collectivités territoriales que du côté de la coopération entre les acteurs du territoire.

Retrouvez toute l'actualité de l'Odas et ses publications sur : [www.odas.net](http://www.odas.net)