

Édition 2023

Juin 2023



LA LETTRE DE
L'ODAS

Finances
départementales

DÉPENSES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES DES DÉPARTEMENTS EN 2022

L'ARBRE QUI CACHE LA FORÊT

En 2022, les dépenses sociales et médico-sociales des départements augmentent moins rapidement que l'inflation. Il y aurait donc tout lieu d'être rassuré.

Mais l'ampleur de la baisse des dépenses pour l'allocation de revenu de solidarité active (RSA) masque en fait des augmentations, d'un niveau équivalent voire supérieur à celui de l'inflation dans trois domaines : la protection de l'enfance, le soutien aux personnes en situation de handicap et le personnel départemental.

Conformément aux années précédentes, nous présentons dans la première partie de notre étude les résultats globaux concernant l'action sociale et médico-sociale, puis dans une seconde partie les évolutions par secteur.

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

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

Ce numéro a été tiré à 3 000 exemplaires
ISSN 1264-7476

Avec la contribution de La Banque Postale



SOMMAIRE

02 Analyse globale des dépenses

07 L'analyse de La Banque Postale

09 Analyse par secteur d'activité

09 Personnel

10 Protection de l'enfance

12 Soutien aux personnes en situation de handicap

14 Soutien aux personnes âgées dépendantes

17 Soutien à l'insertion

18 Méthodologie

19 Tendances 2023

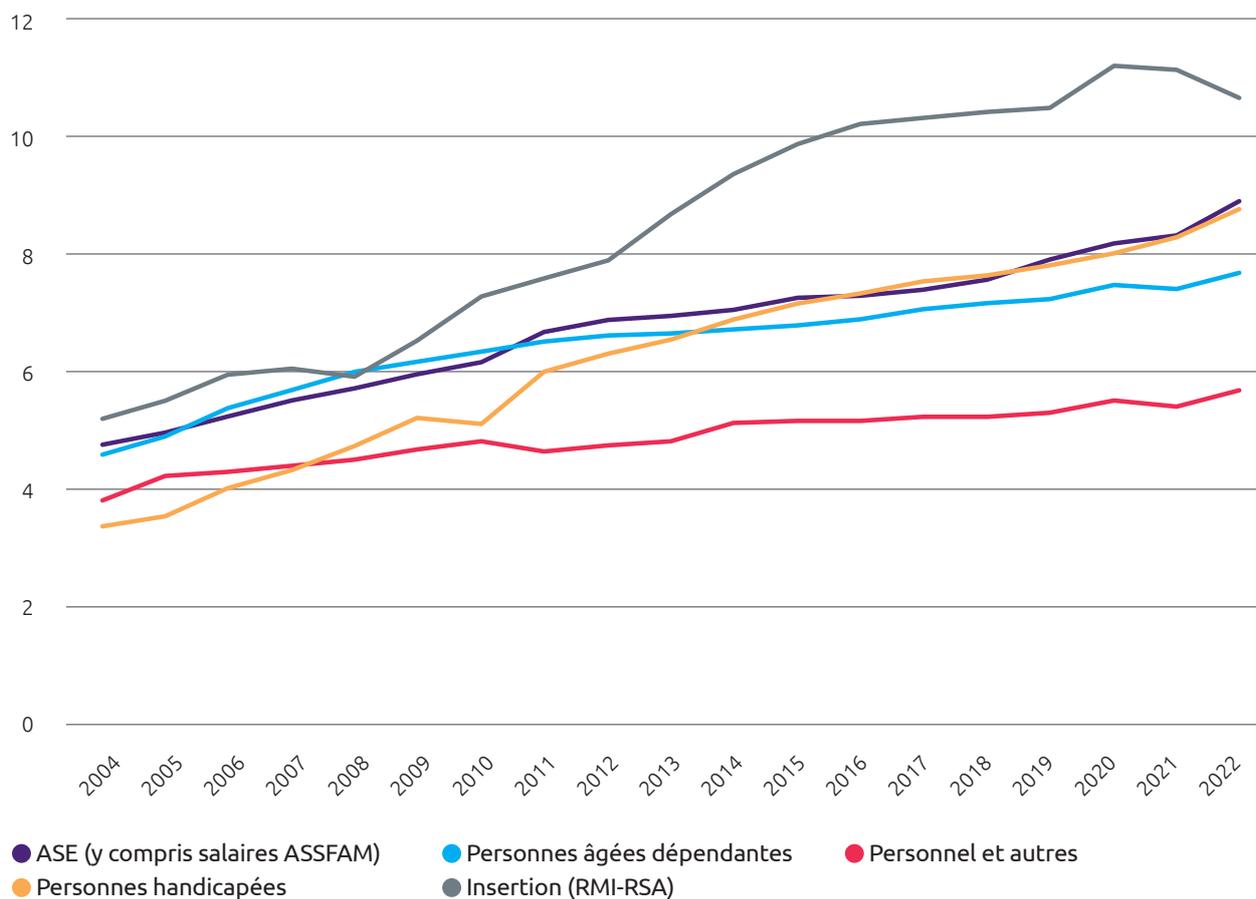
20 Conclusion

Analyse globale des dépenses

En 2022, la dépense nette d'action sociale départementale s'élève à près de 41,5 Milliards d'euros, soit une augmentation de 2,7 % par rapport à 2021 (+ 1,1 Milliard d'euros). Après la quasi stabilité de la dépense nette en 2021 (+ 0,4 %), l'évolution de la dépense en 2022 cache deux mouvements importants et très contrastés : la dépense relative au revenu de solidarité active baisse de près de 0,5 Milliard d'euros tandis que l'ensemble des autres dépenses augmentent de 1,6 Milliard d'euros. L'essentiel de cette augmentation provient des multiples revalorisations salariales dans le cadre de l'application du Ségur de la santé et de ses extensions successives ainsi que des mesures concernant les services d'aide à domicile. Les concours de l'État pour le financement des allocations ont augmenté au même rythme de 2,7 % (+ 230 millions d'euros). Il en résulte une augmentation de la charge nette, qui s'élève à 32,6 Milliards d'euros (+ 860 millions d'euros).

Evolution des dépenses nettes d'action sociale par domaines de 2004 à 2022

En Milliards d'euros



Comme le montre le graphique ci-dessus, l'évolution de la dépense nette d'insertion depuis 2004 est très différente de celles des autres dépenses. Ses fluctuations - croissance ou diminution - sont sans rapport avec celles des autres domaines. C'est ainsi qu'en 2022, la dépense de soutien à l'insertion - du fait de la diminution

de la dépense relative au revenu de solidarité active (RSA) baisse significativement de 4,3 %. Conséquence de l'amélioration du marché de l'emploi, ce mouvement, déjà amorcé l'an dernier, échappe en grande partie à la maîtrise des départements. Il est bien évidemment difficile de prévoir aujourd'hui l'évolution en 2023.

En 2022, les autres dépenses nettes représentent les trois quarts de la dépense nette totale (soit 85 % de la charge nette). Elles progressent de 1,6 Milliard d'euros (+ 5,5 %). Les deux tiers de cette somme s'expliquent par les revalorisations salariales (voir encadré page 6) dans les services départementaux (130 millions euros), les établissements sociaux et médico-sociaux (430 millions euros) et les services sociaux et médico-sociaux (410 millions euros). L'inflation (5,2 % en 2022) et le coût de l'énergie ont une incidence moindre et encore mal connue : seuls 14 départements ont hasardé un chiffrage, qui conduirait à environ 100 millions d'euros en estimation nationale. De plus, il est utile de rappeler que le SMIC a augmenté de 10 % entre octobre 2021 et janvier 2023. Le surcoût lié aux mesures salariales est partiellement compensé par l'Etat, à hauteur de 250 millions d'euros en 2022, soit le quart du surcoût total. L'impact pour 2023 ne peut pas encore être estimé.

Définitions

La dépense sociale et médico-sociale nette, soit la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursements à d'autres départements ou à l'assurance maladie...) ne traduit pas la charge financière que représente l'action sociale pour les départements. En effet, parmi les dotations versées par l'État, certaines sont explicitement affectées au financement des allocations : la CNSA participe ainsi 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 départemental 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.

Évolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale de 2018 à 2022

France métropolitaine - Millions d'euros

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	7 560	7 900	8 140	8 290	8 860	6,9 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	7 600	7 790	8 000	8 260	8 710	5,4 %
Soutien aux personnes âgées dépendantes, hors personnel	7 145	7 200	7 460	7 380	7 650	3,7 %
RSA, hors personnel	10 370	10 425	11 150	11 080	10 600	-4,3 %
Autres dépenses sociales et médico sociales hors personnel	1 620	1 600	1 640	1 440	1 480	2,8 %
Personnel	3 615	3 705	3 850	3 950	4 190	6,1 %
Dépense totale d'action sociale	37 910	38 620	40 240	40 400	41 490	2,7 %
Concours allocations	8 380	8 310	8 430	8 620	8 850	2,7 %
Charge totale d'action sociale	29 530	30 310	31 810	31 780	32 640	2,7 %

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

Pour la première fois depuis très longtemps, la rémunération du personnel départemental a fortement augmenté (+ 6,1 %), du fait de différentes revalorisations salariales. Toutefois, l'impact de ces augmentations sur les budgets départementaux est atténué par les postes restant vacants, un phénomène qui touche maintenant tous les départements.

Les dépenses des autres domaines augmentent en fonction de la part des dépenses d'hébergement. C'est pourquoi l'augmentation est particulièrement importante en protection de l'enfance (6,9 %), un peu plus faible pour le soutien aux personnes handicapées (5,4 %) et encore plus faible pour le soutien aux personnes âgées dépendantes (3,7 %). Il est utile de préciser que les mesures de soutien aux établissements et services sociaux et médico-sociaux liées à la crise sanitaire ont pris fin à partir du 31 juillet 2022. La tarification 2022 puis 2023 va donc prendre en compte les éventuels écarts d'activité.

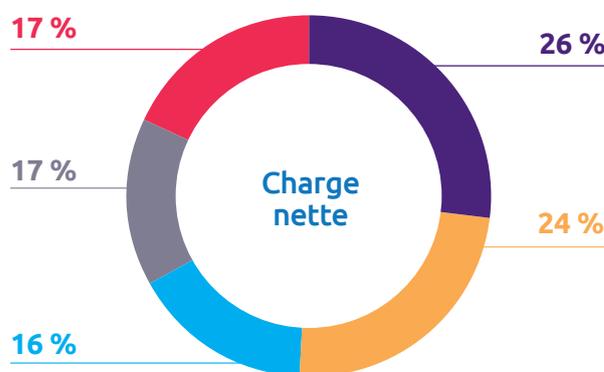
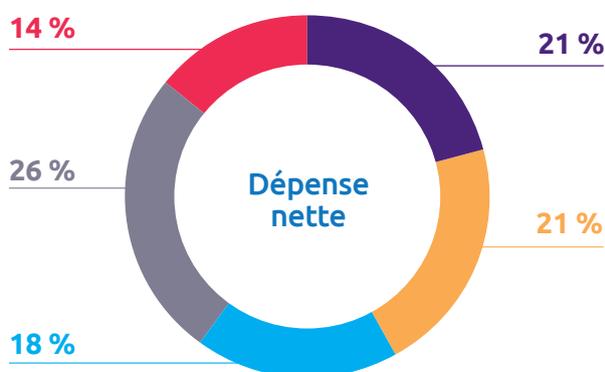
Par ailleurs, la poursuite de la croissance du nombre de bénéficiaires de la Prestation de compensation du handicap (PCH) est un autre élément explicatif de la progression des dépenses. Le nombre de bénéficiaires de l'allocation personnalisée à l'autonomie est stable. Enfin le nombre d'enfants accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance augmente légèrement : + 2 700 (soit + 1,4 %).

L'incidence des différentes revalorisations sur les budgets départementaux devrait être plus importante en 2023. En effet la mise en place des mesures est progressive en fonction des orientations nationales et des applications locales concernant les personnels concernés et les dates de mise en œuvre sont différentes d'un département à l'autre.

S'agissant du personnel des départements, si 2023 sera le premier exercice en année pleine pour une grande partie des augmentations salariales liées au Ségur, il est possible que de nouveaux élargissements soient décidés dans le secteur médico-social en cours d'année. Pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux (ESSMS), l'impact de ces mesures est étalé dans le temps selon le mode de prise en compte par les collectivités :

- Revalorisation des tarifs (aide à domicile, structures d'hébergement) y compris en cours d'exercice pour intégrer les revalorisations salariales (mais très peu de départements indiquent avoir renégocié en 2022 des tarifs ou des Contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens - CPOM) ;
- Versement de subventions d'équilibre pour soulager les trésoreries des établissements et services ;
- Reprises d'éventuels déficits (impact différé en N+2) au vu des résultats de l'exercice 2022.

Répartition par secteurs d'activité de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale en 2022



- 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 les évolutions importantes des dépenses, la structure d'ensemble reste inchangée : en dépense nette, le soutien à l'insertion (RSA) continue de représenter le quart de la dépense, les soutiens aux enfants (ASE), aux personnes en situation de handicap et aux personnes âgées dépendantes représentant chacun environ 20 %. Une fois déduits les abon-

dements de l'Etat, la charge nette relative au soutien des enfants (ASE) et au soutien aux personnes en situation de handicap pèsent plus de la moitié de la charge, tandis que le soutien à l'insertion (RSA) et le soutien aux personnes âgées dépendantes en totalisent moins d'un tiers.

Évolution des dépenses d'allocations* par rapport aux autres dépenses d'action sociale de 2018 à 2022

France métropolitaine - Millions d'euros

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Dépense nette d'allocations	18 008	18 290	19 280	19 420	19 500	0,4 %
Dépense nette autre qu'allocations	19 902	20 330	20 960	20 980	21 990	4,8 %
Dépense nette totale	37 910	38 620	40 240	40 400	41 490	2,7 %
<i>Part des allocations dans la dépense nette</i>	<i>47,5 %</i>	<i>47,4 %</i>	<i>47,9 %</i>	<i>48,1 %</i>	<i>47,0 %</i>	
Charge nette d'allocations	9 628	9 980	10 850	10 800	10 650	- 1,4 %
Charge nette totale	29 530	30 310	31 810	31 780	32 640	2,7 %
<i>Part des allocations dans la charge nette</i>	<i>32,6 %</i>	<i>32,9 %</i>	<i>34,1 %</i>	<i>34,0 %</i>	<i>32,6 %</i>	

* RSA, APA, PCH et ACTP uniquement.

Par ailleurs la part globale de l'ensemble des allocations (APA, PCH, ACTP) reste inchangée. Elle représente toujours un peu moins de la moitié de la dépense nette et un tiers de la charge nette. La baisse des dépenses au titre du RSA (- 450 millions d'euros) compense pour l'essentiel l'augmentation des dépenses d'APA, PCH et ACTP (+ 520 millions d'euros) pour arriver à une quasi stabilité de la dépense (+ 0,4 %). La charge nette pour les allocations

diminue (- 1,4 %), du fait de l'augmentation des concours de l'Etat (+ 2,7 %).

Enfin, l'incidence des mesures salariales conduit à une augmentation de près de 5 % pour l'ensemble des dépenses autres que les allocations. L'augmentation des concours de l'Etat conduit à la même augmentation pour la dépense nette (+ 2,7 %) que pour la charge nette (+ 2,7 %).

Les différentes mesures de revalorisation salariale

Revalorisation indiciaire dans la fonction publique

Le point d'indice, gelé depuis 2010, a été revalorisé de 0,6 % en juillet 2016 et de 0,6 % en janvier 2017. Au 1er juillet 2022, le point d'indice a été revalorisé de 3,5 %.

Mesures Ségur et accords Laforcade

Les extensions successives du « Ségur de la santé » depuis la fin de l'année 2020 concernent la revalorisation de la rémunération des personnels médicaux et non médicaux des hôpitaux et des établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) publics, puis, avec des effets rétroactifs, des établissements et services privés à but non lucratif, notamment dans le champ des personnes âgées, du handicap et de la protection de l'enfance.

Par ailleurs, la création de primes de revalorisation pour certains personnels des fonctions publiques de l'État, hospitalière et territoriale avait été autorisée par décret en avril 2022. Le décret du 30 novembre 2022 transforme ces primes en complément de traitement indiciaire de 188,66 € nets mensuels avec effet rétroactif au 1er avril 2022.

Dans la fonction publique territoriale, les agents concernés relèvent selon le décret de la filière socio-éducative. Les cadres d'emplois concernés sont les suivants : conseillers socio-éducatifs, assistants socio-éducatif, éducateurs de jeunes enfants, moniteurs éducateurs et intervenants familiaux, agents sociaux, psychologues, animateurs adjoints territoriaux d'animation. Ils exercent leurs missions, par exemple, dans les services de protection maternelle et infantile, les services départementaux d'action sociale ou les services de l'aide sociale à l'enfance. La filière administrative et l'encadrement ne sont pas pris en compte.

Un second décret est paru le même jour pour les médecins, mais il s'agit d'une prime, dont le versement pour la collectivité constitue une possibilité et non une obligation.

Avenant 43 de l'accord de branche

L'avenant 43 relatif à la rémunération des aides à domicile est entré en vigueur le 1er octobre 2021. En refondant complètement la grille conventionnelle, elle entraîne une augmentation salariale à hauteur de 13 % à 15 % pour les 209 000 personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD).

Par ailleurs, a été instauré un tarif plancher pour l'heure d'aide à domicile depuis janvier 2022 qui s'impose aux départements.

L'ANALYSE DE LA BANQUE POSTALE



Si la situation des finances départementales est en moyenne satisfaisante en 2022, elle devrait se dégrader en 2023 du fait notamment des effets de l'inflation et d'une réduction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).

Les dépenses de fonctionnement des conseils départementaux ont connu une forte augmentation entre 2021 et 2022 (+ 5,6 %), en lien principalement avec l'inflation dont les effets ont débuté à l'été 2021 et se sont amplifiés en 2022. La revalorisation du point d'indice (+ 3,5 % au 1er juillet 2022) ainsi que l'élargissement du champ d'application du Ségur de la santé sont les principaux facteurs de la hausse des charges de personnel. Les charges à caractère général augmentent de 6,1 % sous l'impulsion d'une hausse de 33 % des dépenses d'énergie. Le faible poids de ces dernières dans les dépenses de fonctionnement permet de limiter l'impact de l'inflation énergétique dans les finances départementales : les dépenses d'énergie représentent 0,7 % des dépenses de fonctionnement en 2022 contre 0,5 % en 2021. Les frais financiers sont l'un des seuls postes de dépenses à diminuer en 2022 (- 1,6 %) malgré la hausse des taux d'intérêt en cours d'année. Cette baisse s'explique par la dynamique pluriannuelle de désendettement des départements et par des taux pour les nouveaux crédits 2022 généralement inférieurs aux taux des emprunts arrivant à terme en 2022.

Les recettes de fonctionnement hors les produits de cessions du patrimoine ont également progressé significativement entre 2021 et 2022 (+ 4,5 %) mais moins fortement que les dépenses de fonctionnement. L'inflation explique également pour partie cette hausse comme l'illustre l'augmentation de 9,5 % de la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) perçue par les départements, permise également par la reprise économique. Autre élément dynamique côté recettes, les dotations et participations augmentent de 4,9 %, sous l'effet essentiellement des participations de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

(CNSA) qui enregistrent un rythme de croissance particulièrement élevé. Cette hausse provient de nouvelles enveloppes destinées au financement de la forte augmentation du nombre de bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap, adultes et enfants, ainsi que du forfait parentalité (à destination des personnes handicapées bénéficiaires de la PCH ayant des enfants de moins de 7 ans), des différentes revalorisations salariales des aides à domicile, de l'instauration d'un tarif minimal des heures d'aide à domicile et de la dotation complémentaire pour les actions améliorant la qualité des services d'aide et d'accompagnement à domicile. Même s'ils augmentent moins fortement que l'ensemble des produits, les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), en hausse de 1,7 % par rapport à 2021, participent au dynamisme des recettes en restant à un niveau élevé en 2022. En revanche, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE), en lien avec la récession constatée en 2020 et donc du fait d'un impact décalé de la crise sanitaire, a diminué de 3,4 % entre 2021 et 2022.

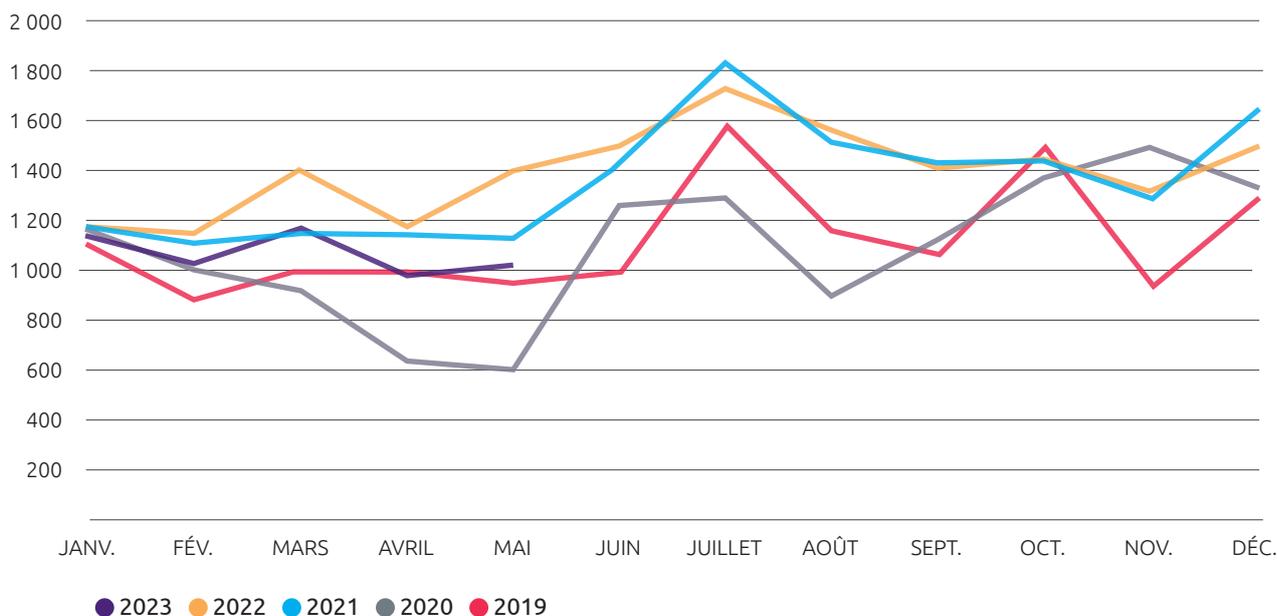
L'épargne brute hors les produits de cessions du patrimoine est d'un niveau relativement comparable entre 2021 et 2022, en très légère diminution (- 0,6 %). Dans le sillage des années précédentes, les dépenses d'investissement hors dette continuent d'augmenter en 2022 (+ 7,9 % par rapport à 2021) même s'il faut préciser qu'une partie de cette progression est liée à l'inflation avec une hausse significative du coût des matériaux. Les dépenses d'équipement (+ 9,1 %) et les subventions versées (+ 4,5 %) participent au dynamisme des dépenses d'investissement. Avec un flux net de dette négatif, les départements prolongent leur phase de désendettement : l'encours de dette à fin d'année est en 2022 inférieur de 2,5 % par rapport à 2021.

Il est fort probable que la situation des finances départementales connaisse une inflexion en 2023. De nombreux indices vont en effet dans le sens d'une situation financière moins satisfaisante qu'au cours des années précédentes. Parmi celles-ci, une augmentation encore soutenue des charges de personnel sous l'influence notamment

de l'impact en année pleine de la revalorisation du point d'indice, ou encore la diminution des DMTO, déjà entamée et qui devrait se prolonger au moins pendant quelques mois. Hormis janvier, les autres mois de 2023 enregistrent des DMTO bien inférieurs à 2022 ainsi que 2021 pour ce qui concerne février, avril et mai (cf graphique ci-dessous).

Produits mensuels des droits de mutation départementaux entre janvier 2019 et avril 2023

En Milliards d'euros



Les budgets primitifs 2023 des départements anticipent ces évolutions, leur épargne brute s'inscrivant en baisse sensible, sans ralentir dans l'immédiat leur dynamique d'investissements en valeur (même si l'inflation pèse sur le volume des opérations), du fait d'un recours volontariste à

l'emprunt et à une diminution du fonds de roulement. Mais du fait de cette dégradation de l'autofinancement, l'hétérogénéité structurellement observée fait que l'année 2023 pourrait être marquée par le début de tensions financières importantes pour plusieurs départements.

NOTE MÉTHODOLOGIQUE

Les évolutions présentées dans cette analyse de La Banque Postale sont calculées sur le champ de l'ensemble des départements France entière, y compris Mayotte et la Collectivité européenne d'Alsace (CeA). Les collectivités locales exerçant des compétences départementales qui ne sont pas des conseils départementaux (la ville de Paris, la Métropole de Lyon et les trois collectivités territoriales uniques (CTU) que sont la Corse, la Guyane et la Martinique) ne sont pas incluses dans le champ de ces calculs.

L'expérimentation en 2022 de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales, engendrant une diminution par rapport à 2021 des dépenses de RSA et de certaines recettes de fonctionnement, a fait l'objet d'un retraitement afin que les évolutions calculées entre 2021 et 2022 le soient à champ constant.

Analyse par secteur d'activité

L'impact des différentes mesures de revalorisation salariale conduit cette année à examiner d'abord les dépenses de personnel des départements (I), avant de se pencher sur les différents secteurs composant l'action sociale et médico-sociale départementale : la protection de l'enfance (II), le soutien à la perte d'autonomie - personnes en situation de handicap (III) et personnes âgées dépendantes (IV) -, la lutte contre la pauvreté et l'insertion - principalement le revenu de solidarité active (V).

I - PERSONNEL

Depuis 20 ans, la dépense de personnel augmentait peu (de + 2 % à + 3 % par an) à quelques exceptions près. Ceci s'expliquait notamment par le gel du point d'indice des fonctionnaires et parfois par des réductions de personnel. Pour la première fois cette année, l'augmentation est de 6,1 %. Ainsi la dépense de personnel passe de 3,95 Milliards d'euros en 2021 à 4,19 Milliards d'euros en 2022. Cette dépense atteint maintenant 10 % de la dépense totale d'action sociale.

Sur les 240 millions d'euros d'augmentation, plus de la moitié correspond au surcoût entraîné par le Ségur, le solde correspondant essentiellement à la hausse de 3,5 % du point d'indice en juillet 2022.

L'impact budgétaire est à ce stade difficile à évaluer. Les décisions d'application du Ségur ont été prises pour la moitié des départements en juin 2022 et, pour les autres, étalées sur le reste de l'année. Les primes, transformées en novembre 2022 en complément de traitement indiciaire avec effet rétroactif à partir d'avril 2022, ont été mises en œuvre dans les deux tiers des départements. Certaines collectivités ont fait le choix d'élargir le bénéfice du Ségur à d'autres catégories de personnels ou de raisonner en logique de mission plutôt que de statut pour limiter les inégalités de traitement et les difficultés managériales qui en

découlent. Par exemple, les évaluateurs de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) selon leur corps d'appartenance sont, au sein d'un même département, éligibles ou non au Ségur. Les réponses de 28 départements au questionnaire complémentaire de l'Odas¹ permettent de faire une estimation nationale de l'impact : 130 millions d'euros en 2022 et 180 millions d'euros en année pleine, sans compter d'éventuelles extensions supplémentaires, nationales ou décidées localement.

Cette situation est bien évidemment très inconfortable pour les départements. D'autant que ces derniers doivent faire face à une désaffectation généralisée pour les métiers du social. C'est ce qui explique les extensions successives du Ségur de la santé. Toutefois ces mesures salariales ne suffiront pas à elles seules à redonner de l'attractivité à ces métiers.

1. Ce questionnaire portait sur les principaux enjeux financiers pour 2023 (incidences du Ségur, de l'avenant 43, de l'inflation et de la fin des mesures liées à la crise sanitaire).

II - PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2022, la dépense nette de protection de l'enfance a fortement augmenté (+ 6,9 %). Elle atteint désormais 8,86 Milliards d'euros contre 8,29 Milliards d'euros l'année précédente. Le nombre de jeunes pris en charge évoluant peu (+ 1,4 % d'enfants et jeunes accueillis, - 0,7 % accompagnés suivis à domicile), cette progression est essentiellement liée aux revalorisations salariales des personnels des établissements et services ainsi que des assistants familiaux. Quelques départements signalent cependant des ouvertures de places en établissements ou en accueil à domicile.

La relative stabilité de l'activité de la protection de l'enfance n'est pas cohérente avec l'impact de la crise sanitaire sur les familles. Il est vrai que l'ajustement de l'offre de service est inévitablement en décalage avec une éventuelle augmentation de la demande. C'est pourquoi une brève enquête spécifique de l'Odas a été menée afin de mesurer le nombre d'enfants en attente de bénéficier d'une mesure à domicile ou d'un accueil. La moitié des quelques réponses indique qu'aucun enfant n'est en attente d'une mesure. Pour l'autre moitié, la part des enfants en attente d'un soutien à domicile peut être quatre fois plus importante que celle des enfants en attente d'un placement. Et le nombre d'enfants en attente d'un placement peut atteindre 5 % du nombre d'enfants accueillis².

Le placement représente 85 % des dépenses nettes totales, le placement familial constituant

30 % de l'ensemble de ces dépenses. L'augmentation du budget consacré à l'accueil familial (+ 6,3 %) est presque équivalente à celui de l'accueil en établissements (+ 6,7 %). Ceci traduit l'impact des revalorisations successives du SMIC, qui a augmenté de + 10 % entre octobre 2021 et janvier 2023. S'y ajoute, à compter du mois de septembre 2022, la mise en œuvre des mesures salariales en faveur des assistants familiaux prévue par la loi de 7 février 2022 relative à la protection des enfants³. Il est utile de préciser que, là aussi, les difficultés de recrutement de nouveaux professionnels restent très prégnantes, même dans les départements qui ont mené des campagnes très offensives pour rendre le métier attractif. Les contraintes liées à la fonction semblent décourager les postulants et les nouveaux recrutements peinent toujours à couvrir les départs à la retraite. Il est encore trop tôt pour mesurer l'impact de la revalorisation du statut d'assistant familial.

Nombre d'enfants et de jeunes majeurs accueillis en protection de l'enfance de 2018 à 2022

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Total des jeunes accueillis	181 100	189 200	193 900	198 700	201 400	1,4 %
Tous mineurs	161 700	166 400	164 900	167 000	171 100	2,5 %
Tous jeunes majeurs	19 400	22 800	29 000	31 700	30 300	- 4,4 %
Mineurs non MNA	133 100	136 700	140 000	145 000	146 800	1,2 %
Jeunes majeurs non MNA	11 100	11 400	12 000	13 100	13 000	- 0,8 %
Mineurs MNA	28 600	29 700	24 900	22 000	24 300	10,5 %
Jeunes majeurs MNA	8 300	11 400	17 000	18 600	17 300	- 7,0 %

2. À cette occasion, un écart méthodologique entre les départements pour le dénombrement des enfants relevant de l'aide sociale à l'enfance a été identifié. Certains départements prennent en compte l'enfant dès la décision d'admission formalisée par un arrêté du Président du conseil départemental ; d'autres attendent la mise en œuvre effective de cette décision. Certains départements procèdent différemment selon le type de mesure.

3. Le décret prévoit que « la rémunération garantie d'un assistant familial est constituée d'autant de parts que d'enfants accueillis. La part correspondant au premier accueil ne peut être inférieure au salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) mensuel. Les parts correspondant à chaque enfant supplémentaire ne peuvent être inférieures à 70 % du SMIC ».

L'année 2022 se caractérise, d'une part, par un nouvel afflux de mineurs non accompagnés accueillis (+ 10,5 %) et une progression moindre du nombre des autres mineurs (+ 1,2 %), d'autre part, par une baisse non négligeable du nombre de jeunes majeurs (- 4,4 %).

Avec la fin des diverses mesures mises en place tant en France qu'à l'international lors de la crise sanitaire, un regain d'arrivées de mineurs non accompagnés (MNA) était attendu. Effectivement, 2 300 MNA supplémentaires sont pris en charge au 31 décembre 2022. Leur nombre total est cependant nettement inférieur à celui d'avant la crise sanitaire. Pour autant, les départements alertent le gouvernement quant à leurs difficultés pour ajuster la capacité d'accueil à l'ampleur du flux.

L'augmentation de 1 800 autres mineurs accueillis, bien que moins forte qu'en 2021 (+ 3,6 %) montre combien les situations familiales restent fragiles. La dégradation des liens sociaux amplifiée par la crise sanitaire, l'isolement ressenti par les parents, y compris lorsqu'ils sont en couple⁴, face à l'éducation de leurs enfants créent des situations de risque accru pour ces derniers. Cependant, les départements ne peuvent pas faire l'économie d'un questionnement sur les modalités et les durées d'accueil. En effet, le nombre de mineurs accueillis augmente plus rapidement que le nombre de ceux qui partent. Une fois le ou les enfants mis en sécurité dans le cadre d'un placement, comment et à quel moment la question du retour à domicile ou d'une mesure substitutive pérenne est-elle envisagée ? Quels en sont les critères ?

La diminution du nombre de jeunes majeurs est liée essentiellement à la sortie d'anciens MNA et ce pour deux raisons. Tout d'abord, la fermeture des frontières et les restrictions de déplacements lors de la crise sanitaire ont fortement limité en 2020 et 2021 l'arrivée de nouveaux MNA sur le territoire. La grande majorité des MNA arrivant à plus de 15 ans, ce creux

dans les admissions a mécaniquement créé, deux ou trois ans plus tard, un creux dans les admissions comme jeunes majeurs. La seconde explication tient à la levée, à partir du 31 juillet 2022, de l'obligation de maintien des jeunes majeurs pris en charge au moment de la crise sanitaire.

Le nombre des autres majeurs pris en charge est stable, mais nettement plus élevé qu'avant la crise sanitaire. Ceci laisse penser que les « sorties sèches » de l'ASE à la majorité des mineurs non MNA ont été moins nombreuses en 2022, un mouvement encouragé par l'État avec le Plan de prévention et de lutte contre la pauvreté, la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 dont les principes ont été repris dans la loi du 7 février 2022 relative à la protection de l'enfance... C'est ainsi que parmi la vingtaine de départements ayant répondu au questionnaire complémentaire de l'Odas (cf. supra), un tiers a déclaré avoir anticipé la promulgation de la loi⁵.

L'évolution du nombre de mineurs bénéficiaires d'une mesure à domicile est très difficile à apprécier, tant les variations d'un département à l'autre sont fortes. En moyenne il a peu varié, que ce soit en ce qui concerne les mesures exercées avec un mandat judiciaire (AEMO) ou celles exercées avec un mandat administratif (AED). Là encore l'impact des postes vacants évoqués par l'ensemble des départements, conduit sans doute à réguler la demande par l'offre de service. Il en résulte que la progression d'environ 6,4 % des dépenses d'AED et d'AEMO externalisées semble exclusivement due aux revalorisations salariales évoquées précédemment.

La dépense de prévention spécialisée, en diminution depuis de nombreuses années, semble stabilisée. Si l'on prend en compte les revalorisations salariales, cela signifie que le nombre de professionnels diminue. On peut cependant noter de forts contrastes selon les départements, quelques-uns ayant significati-

4. L'étude menée par l'Odas avec la CAF de l'Oise sur l'impact de la crise sanitaire sur la parentalité apporte un éclairage tout à fait essentiel sur ce sujet. « Enquête – Parentalité et confinement dans l'Oise », décembre 2020, disponible sur notre site <https://odas.net>.

5. La présente enquête ne permettra pas d'appréhender toutes les évolutions liées à la mise en œuvre des différents axes définis par la nouvelle loi relative à la protection de l'enfance. Une enquête qualitative serait plus adaptée.

vement augmenté le budget imparti à ce type d'interventions de proximité, alors qu'il est en diminution constante sur d'autres. Pour autant, la part du budget dédié reste faible et n'atteint pas les 250 millions d'euros pour l'ensemble des départements.

De manière très surprenante étant donné le contexte socioéconomique actuel, le budget dédié aux aides financières accuse en 2022, comme c'était le cas en 2021, une légère baisse (- 0,7 %). Il est désormais d'environ 180 millions d'euros. Mais d'autres dispositifs d'aides financières non repérables par cette enquête peuvent exister.

En revanche, les dépenses d'intervention des Techniciennes de l'Intervention Sociale et Familiale (TISF) progressent significativement pour la deuxième année consécutive (+ 15 % en 2021, + 14 % en 2022). Bien que là aussi il s'agisse de montants marginaux au regard du budget global de la protection de l'enfance (1,8 % soit un peu plus de 150 millions d'euros

en 2022), cette évolution dessine peut-être un nouvel intérêt pour ces actions basées sur un soutien à domicile très concret à la parentalité.

Mentionnons enfin le rôle en matière de prévention des services de protection maternelle et infantile (PMI) pour le dépistage précoce des difficultés parentales et des problèmes de santé de l'enfant. Le plan national « 1000 premiers jours » propose notamment aux départements volontaires de renforcer les services de PMI. Mais les difficultés de recrutement des médecins a pour conséquence qu'en dix ans, presque un quart des postes sont devenus vacants⁶.

Le rôle du Service départemental d'action sociale (le service social au plus près des habitants) est également important. Toutefois, l'essentiel des dépenses de prévention correspondent à des dépenses de personnel, dont la part est impossible à appréhender par cette enquête. En effet, les dépenses de personnel ne rendent pas compte de l'activité des agents en matière de prévention⁷.

III - SOUTIEN AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

En 2022, la dépense nette en faveur des personnes en situation de handicap a augmenté de + 5,4 % par rapport à 2021 pour atteindre 8,71 Milliards d'euros. Cette évolution est largement due à l'augmentation de la Prestation de compensation du handicap (PCH), de + 11,8 %, deux fois plus importante que l'année précédente. Le concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) dédié à la PCH a augmenté de + 33,3 %, soit une augmentation de + 200 millions d'euros. Il en résulte que la charge nette, de près de 7,9 Milliards d'euros, augmente moins que la dépense nette : + 3,3 %.

L'aide sociale à l'hébergement continue d'être le poste principal. Avec 5,57 Milliards d'euros elle représente 63,9 % de la dépense totale en 2022. Cette dépense ne cesse d'augmenter, mais sa part dans les dépenses totales tend à diminuer, du fait de la croissance importante de la PCH.

La dépense nette d'hébergement ou d'accueil à la journée a augmenté de 4,3 % contre 1,7 % l'année précédente. On observe une faible

diminution du nombre de bénéficiaires (- 0,3 %) par rapport à 2021, mais une augmentation de la dépense de 4,3 %, qui s'explique par les revalorisations salariales. Cette estimation nationale couvrant de fortes disparités entre les départements, de - 23 % à + 15 %. Les dépenses moyennes départementales par bénéficiaire s'évaluent entre 20 000 €/an et 60 000 €/an, des écarts qui s'expliquent en partie par l'histoire et les politiques différentes d'investissement des départements.

6. Le quotidien du médecin du 21 mars 2022.

7. Plusieurs enquêtes menées par l'Odas auprès des personnels sociaux des départements montrent que l'essentiel de leur temps est consacré à la gestion des dispositifs.

Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes en situation de handicap de 2018 à 2022

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

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Hébergement, accueil de jour	5 047	5 150	5 250	5 340	5 570	4,3 %
Total allocations	2 393	2 480	2 590	2 710	2 980	10,0 %
Dont ACTP	374	350	340	330	320	-3,0 %
Dont PCH	2 020	2 130	2 250	2 380	2 660	11,8 %
Autres aides, dont soutien à la MDPH	160	160	160	210	160	
Dépense nette totale (avant déduction du concours)	7 600	7 790	8 000	8 260	8 710	5,4 %
Concours CNSA	570	585	585	600	800	33,3 %
Charge nette totale (après déduction du concours)	7 030	7 205	7 415	7 660	7 910	3,3 %

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

La dépense d'allocation compensatrice (ACTP) poursuit logiquement sa décrue, la baisse du nombre de bénéficiaires (- 6,9 %) étant toujours largement supérieure à celle de la dépense (- 3,0 %).

La dépense de PCH continue d'augmenter, et ce chaque année depuis sa création en 2006. Elle atteint 2,66 Milliards d'euros en 2022. Elle est essentiellement consacrée à l'aide humaine (94 % de la dépense)⁸, le solde étant réparti entre l'aménagement du logement, du véhicule ou à des surcoûts liés au transport et enfin aux diverses aides techniques. En 2022, la progression de la dépense de + 280 millions d'euros s'explique par l'augmentation du nombre de bénéficiaires, l'allongement de l'espérance de vie des bénéficiaires, la mise en œuvre du forfait parentalité, l'évolution des tarifs horaires et la revalorisation du nombre d'heures d'aides à domicile pour des handicaps lourds. S'y ajoutent l'incidence de l'avenant 43 sur le coût des Services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et la fixation à partir du 1er janvier 2022 d'un tarif plancher à 22 € pour l'aide à domicile.

Le nombre de bénéficiaires ayant des droits ouverts à la PCH augmente de 3,5 % soit + 10 700 pour atteindre 317 200 personnes en décembre. La part des enfants représente 10 % des bénéficiaires. En 2022, le nombre de bénéficiaires adultes augmente de 3 % alors que le nombre de bénéficiaires enfants augmente de 11%.

Cette augmentation est également observée pour l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) versée par les caisses d'allocations familiales, comme le montre les derniers chiffres disponibles de 2021 (+ 10 % par rapport à 2020). Rappelons que les parents d'enfants en situation de handicap qui perçoivent l'AEEH de base et ouvrent droit à un complément d'AEEH peuvent opter pour ce complément⁹ ou pour la PCH. Ainsi, les Maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) sont tenues de proposer aux parents une simulation des deux aides afin qu'ils puissent exercer leur choix, un choix modifiable à chaque date d'échéance du droit. Au 31 décembre 2021, le nombre estimé d'enfants bénéficiaires de la PCH est de 29 000. A la même date le nombre d'enfants bénéficiaires de l'AEEH avec complément est de 137 000¹⁰.

8. DREES - Le handicap en chiffres, édition 2023 du 21 avril 2023.

9. Il existe six compléments, en fonction des besoins de l'enfant, et elle peut être majorée en cas de parent isolé.

10. Rapport d'évaluation des politiques de sécurité sociale – Autonomie – Edition 2022.

Évolution du nombre de personnes en situation de handicap bénéficiaires des diverses prestations de 2018 à 2022

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
PCH - droits ouverts	278 500	291 500	300 500	306 500	317 200	3,5 %
PCH - payés en décembre*	218 748	230 678	239 600	252 500	266 100	5,4 %
ACTP	50 500	47 300	44 500	41 800	38 900	-6,9 %
Aide sociale à l'hébergement	141 000	140 900	136 600	138 000	137 600	-0,3 %

* données DREES jusqu'en 2019, données Odas ensuite.

Le nombre de bénéficiaires payés en décembre progresse de 5,4 % par rapport à l'année précédente pour atteindre 266 100 personnes. Cette différence avec le nombre de bénéficiaires ayant un droit ouvert s'explique notamment par des aides payées ponctuellement, pour soutenir un achat de matériel spécialisé ou un aménagement de logement par exemple. Le nombre de bénéficiaires payés pour un mois donné est plus significatif de l'activité. Le montant du concours de la CNSA n'est pas indexé sur la dépense, mais prend en compte en 2022

l'augmentation du nombre de bénéficiaires adultes et enfants, les hausses tarifaires ainsi que l'incidence de la mise en œuvre de la PCH parentalité. Selon la CNSA, 9 339 forfaits parentalité ont été accordés en 2021 dont 4 947 pour de l'aide humaine.

L'habitat inclusif, logement privé, constitue une alternative à l'hébergement prometteuse qui se développe dans de nombreux départements, mais dont l'impact est encore délicat à appréhender (voir encadré page 16).

IV - SOUTIEN AUX PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

En 2022, la dépense nette en faveur des personnes âgées dépendantes progresse de 270 millions d'euros, soit + 3,7 %, pour s'établir à 7,65 Milliards d'euros. L'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en représente 85 %. Le concours de la CNSA au titre de l'APA est stable (+ 10 millions d'euros), ce qui conduit à une évolution de la charge nette de + 5,3 % par rapport à l'année précédente.

Evolution de la dépense et de la charge d'action sociale en faveur des personnes âgées dépendantes de 2018 à 2022

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

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Dépense totale nette	7 145	7 200	7 460	7 380	7 650	3,7 %
Concours CNSA	2 220	2 140	2 260	2 440	2 450	0,4 %
Charge nette totale	4 925	5 060	5 200	4 940	5 200	5,3 %

Si l'on détaille les principales prestations, on constate que c'est l'APA à domicile qui présente l'augmentation la plus importante : + 5,1 %, alors que le nombre de bénéficiaires est stable.

L'augmentation s'explique notamment par les revalorisations salariales. Une augmentation conséquente des tarifs horaires est bien sûr invoquée, sous l'effet de l'application de l'ave-

nant 43 et du tarif plancher (cf supra). Par ailleurs, une aggravation du niveau de perte d'autonomie des bénéficiaires de l'APA à domicile, nécessitant des plans d'aide plus étoffés, est

souvent avancée. Mais cette augmentation est limitée par les difficultés de recrutement des SAAD qui a un impact sur la mise en œuvre des plans d'aide.

Évolution de la dépense d'APA à domicile et en établissement de 2018 à 2022

France métropolitaine - Millions d'euros

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Dépense brute d'APA	5 950	6 060	6 200	6 300	6 550	4,0 %
<i>dont à domicile</i>	3 495	3 585	3 690	3 760	3 950	5,1 %
<i>dont en établissement</i>	2 455	2 475	2 510	2 540	2 600	2,4 %
Dépense nette d'APA	5 805	5 910	6 080	6 180	6 490	5,0 %

La dépense départementale par bénéficiaire a fortement augmenté mais de manière très inégale : pas d'augmentation dans un tiers des départements, plus de 15 % dans un cinquième des départements. En 2022, l'APA moyenne est de 5 200 €.

Une étude de la DREES parue en juillet 2019 sur ces disparités constatait que le taux de bénéficiaires parmi la population de 60 ans et plus s'élevait à 4,9 % en moyenne nationale, mais variait de 2,6 % à 9,4 % selon les départements. Ces écarts s'expliquent par une répartition géographique inégale des personnes en perte d'autonomie mais aussi par des éléments socio-démographiques (revenus, environnement familial, isolement géographique) ou par des disparités dans l'offre de soins et de services.

En ce qui concerne l'APA en établissement, l'augmentation est plus mesurée, puisqu'elle

s'établit à + 60 millions d'euros, soit + 2,4 %. Il est très probable que ce chiffre masque les évolutions plus importantes qui se produiront dans les années à venir. Il est certain en effet que la mise en œuvre des revalorisations salariales prévues par le Ségur de la santé n'a pas encore produit tous ses effets : échelonnement des dates d'application, subventions d'équilibre ponctuelles, attente des tarifications des années suivantes peuvent expliquer cette évolution en trompe l'œil (voir première partie). En 2022, le montant moyen départemental par bénéficiaire de l'APA en établissement s'échelonne de 4 000 à 6 000€/an.

Enfin, et sans doute pour les mêmes raisons, on observe une stabilité des dépenses d'hébergement et des autres dépenses en faveur des personnes âgées, bien que le nombre de bénéficiaires poursuive une lente baisse (- 1,4 %).

Evolution du nombre de personnes âgées dépendantes bénéficiaires des diverses prestations de 2018 à 2022

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
APA à domicile	733 770	750 670	750 600	766 400	764 900	- 0,2 %
APA en établissement*	518 260	523 760	497 500	502 500	505 500	0,6 %
Aide sociale à l'hébergement	108 730	107 230	101 700	99 500	98 100	- 1,4 %

*Les données de l'APA en établissement restent incertaines compte-tenu des dotations globales mais la baisse reste effective.

La période de confinement liée à la crise sanitaire a entraîné en 2020 une baisse importante du nombre de personnes hébergées, par décès ou par non-entrée. L'incidence a eu lieu à des

dates variables liées aux pics locaux de l'épidémie. Les années 2021 et 2022 marquent une légère reprise mais sans retour aux effectifs d'avant cette crise sanitaire.

Ces évènements ont rendu plus prégnante la nécessité de repenser l'accueil en établissement. La volonté de développer l'habitat inclusif s'inscrit dans cette perspective (cf encadré ci-dessous). De plus, outre les différentes réflexions engagées sur les autres alternatives aux Etablissements d'hébergement de personnes âgées dépendantes (EHPAD), l'Etat a lancé le 15 mai 2023 une mission multipartena-

riale pour proposer des évolutions du modèle économique des EHPAD. Cette mission est notamment appelée à proposer une tarification plus simple, avec fusion des tarifs dépendance et soins. Elle proposera également des pistes d'ouverture de l'EHPAD sur son territoire, en complément des acteurs du soutien à domicile. La remise du rapport est prévue fin 2023.

Habitat Inclusif : une troisième voie, entre domicile et établissement

Depuis trois ans, les habitats accompagnés, partagés et insérés (API) dans la cité, tels que les ont qualifiés Denis Piveteau et Jacques Wolfrom¹¹, se sont fortement développés, portés par des évolutions législatives et réglementaires (loi ELAN et création de l'Aide à la Vie Partagée - AVP¹²).

Ces « habitats inclusifs », offrent à des personnes âgées autonomes ou déjà dépendantes, ainsi qu'à des adultes en situation de handicap, une solution domiciliaire intermédiaire entre une vie « chez-soi », parfois difficilement soutenable, et un accueil en établissement qui ne correspond pas à leurs aspirations.

Il s'agit de lieux rassemblant des habitants autour d'un projet de vie commun pour faire face à leurs fragilités. Ce projet est accompagné par un animateur. Chaque habitant dispose soit d'un logement autonome regroupé autour d'espaces communs, soit d'un espace privatif au sein d'une colocation et peut bénéficier, selon ses besoins, d'un plan d'aide personnalisé.

Une série d'expertises conduites par l'Odas entre 2019 et 2020, auprès de 26 habitats inclusifs¹³, a constaté la grande diversité des initiatives et mis en exergue des facteurs de réussite : implantation à proximité de ressources favorisant l'autonomie ; engagement des élus locaux ; dynamique de co-construction entre acteurs du territoire ; accompagnement à l'ingénierie pour permettre aux porteurs de projets de dépasser une complexité liée à la multiplicité des champs d'expertise mobilisés.

Alors que la quasi-totalité des départements sont aujourd'hui engagés dans le déploiement de l'AVP, l'habitat inclusif reste un dispositif jeune à l'équilibre fragile. Lors des Rencontres nationales de l'habitat inclusif, organisées le 12 juin 2023 par l'Odas¹⁴, les acteurs ont alerté :

- sur un cadre trop formalisé par l'édiction de normes et la tentation d'assimilation à une structure médico-sociale ;
- sur les risques d'une « massification » qui ne tiendrait pas compte du projet des habitants et des spécificités des territoires ;
- sur une appréciation différente de l'habitat inclusif d'un département à l'autre.

11. D. Piveteau, J. Wolfrom, « Demain, je pourrai choisir d'habiter avec vous », juin 2020.

12. La loi n°2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) inscrit une définition à l'habitat inclusif dans le code de l'action sociale et des familles (CASF), crée un forfait pour l'habitat inclusif et étend la compétence de la conférence des financeurs de la prévention de la perte d'autonomie (CFPPA) au domaine de l'habitat inclusif. L'article L. 281-2-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) permet l'ouverture d'un droit individuel à l'aide à la vie partagée (AVP) en l'inscrivant dans le règlement départemental d'aide sociale.

13. 21 dispositifs jugés probants sont présentés sur <http://odas.labau.org>.

14. L'enregistrement de la manifestation sera disponible prochainement. <https://odas.net/actualites/conference-nationale-habitat-inclusif-une-reponse-aux-besoins-des-personnes-une>.

V - SOUTIEN À L'INSERTION

En 2022, la dépense nette s'élève à 10,6 Milliards d'euros, en diminution de 4,3 % par rapport à l'année précédente, soit près d'un demi-Milliard d'euros. Pour la deuxième année consécutive, le nombre d'allocataires diminue de 2,3 %. La charge nette diminue, passant de 5,5 Milliards d'euros à 5,0 Milliards d'euros, le montant des concours de l'Etat étant similaire à celui de l'année précédente.

La baisse de la dépense d'allocation RSA (- 4,3 %), bien que nettement plus importante que celle enregistrée en 2021 (- 0,8 %), n'a pas été accom-

pagnée, cette année, d'une augmentation de la dépense liée aux actions d'insertion menées au profit des allocataires.

Evolution de la dépense et de la charge de RSA de 2018 à 2022

France métropolitaine - Millions d'euros

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Allocations	9 810	9 900	10 610	10 520	10 070	- 4,3 %
Dépenses d'insertion	560	525	540	560	530	- 5,4 %
Dépense nette totale	10 370	10 425	11 150	11 080	10 600	- 4,3 %
TICPE + FMDI*	5 590	5 585	5 585	5 580	5 600	0,4 %
Charge nette totale	4 780	4 840	5 565	5 500	5 000	- 9,1 %

*Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques + Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion.

Le nombre d'allocataires baisse de 2,3 %, soit un effectif passé de 1 632 900 en 2021 à 1 595 300 en 2022. La situation de l'emploi explique en partie cette évolution. En effet, comme l'an passé, de nombreux secteurs peinent à recruter : tourisme, restauration, hôtellerie, transport, services à la personne et certains départements affichent toujours un taux de chômage proche du plein emploi. Par ailleurs, des départements ont développé depuis plusieurs années des partenariats avec des profession-

nels d'entreprises, les chambres de commerce et d'industrie, ou encore les chambres d'agriculture pour améliorer le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA. Ces approches axées sur l'accès à l'emploi et non plus exclusivement sur les difficultés sociales des personnes mobilisent d'autres intervenants que les intervenants sociaux et permettent à une partie des bénéficiaires de retrouver un emploi. Mais elles profitent surtout aux allocataires les plus récents dans le dispositif.

Nombre de bénéficiaires du RSA de 2018 à 2022

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2018	2019	2020	2021	2022	Evolution 2022/2021
Allocataires du RSA	1 635 700	1 643 900	1 767 200	1 632 900	1 595 300	- 2,3 %

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

Les disparités restent importantes entre les départements et les emplois auxquels accèdent les allocataires du RSA sont souvent des emplois précaires et peu qualifiés, ce que confirme une enquête de la DREES parue en janvier 2023¹⁵. Par ailleurs, nombre de bénéficiaires du RSA n'ont pas la possibilité d'être accompagnés selon leurs besoins : dans la même étude, trois allocataires interrogés sur cinq signalent ne pas avoir eu accès en 2018 à un accompagnement social ou professionnel.

D'une façon générale, une grande incertitude règne quant à l'évolution future du dispositif RSA. En effet, les effets éventuels du changement de réglementation relative à l'indemnisation du chômage ne seront pas perceptibles

avant le deuxième semestre de l'année 2023. Par ailleurs, il est nécessaire d'attendre le retour des expérimentations d'une activité obligatoire pour les allocataires, menées avec l'Etat dans 18 territoires et de l'expérimentation avec des départements volontaires de France Travail. De plus, pour lutter contre le non-recours, estimé à 30 %, l'Etat envisage de mettre en place une ouverture automatique du droit. Enfin l'expérimentation de la recentralisation du financement de l'allocation RSA pour les départements de Seine-Saint-Denis, Pyrénées-Orientales et Ariège en Métropole encadrée par le décret du 4 mars 2022 (sachant que pour Mayotte, la Guyane et la Réunion la recentralisation est désormais effective) incite également à la plus grande prudence en matière de prospective.

15. Deux tiers des bénéficiaires du RSA au chômage se déclarent freinés dans leur recherche d'emploi DREES - Etudes et résultats n°1252.

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. Elle est appuyée par quatre 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 d'un **échantillon de 49 départements** de la France Métropolitaine dont Paris. 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 2022 a été complété par des demandes relatives aux incidences du « Ségur de la Santé » et des autres mesures salariales, ainsi que par une courte enquête sur les nombres d'enfants en attente d'une mesure décidée mais non mise en œuvre.

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 ». À l'exception du secteur de la protection de l'enfance qui inclut les salaires des assistants familiaux.

5 Composition du groupe de travail en 2022-2023 : départements : Ain, Aisne, Alpes-de-Hautes-Provence, Alpes-Maritimes, Aube, Aude, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Côtes-d'Armor, Creuse, Dordogne, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Ille-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. Leurs données prennent en compte la Guadeloupe et Mayotte mais ni Paris ni la métropole de Lyon. La composition de nos échantillons n'est donc pas tout à fait la même, mais sans impact sur la cohérence des constats.

Tendances 2023

Côté dépenses, la bonne tenue de l'emploi à un impact positif sur l'évolution des dépenses d'allocation au titre du RSA. Le nombre d'allocataires continue de diminuer au premier trimestre 2023. Reste à espérer que la mise en œuvre de la réforme de l'indemnisation du chômage ne conduise pas à un transfert de charge vers le RSA. Par ailleurs les impacts des expérimentations seront à observer attentivement.

2023 sera la première année pleine pour les diverses mesures de revalorisation salariale. De plus, le bénéfice de la Prestation de compensation du handicap est élargi à partir du 1er janvier aux personnes en situation de handicap psychique ou avec un déficit intellectuel. Ce qui conduira inévitablement à une augmentation de la dépense.

Il est utile de préciser que les éventuelles incidences du contexte international sur l'inflation, sur le coût de l'énergie et donc sur l'évolution de la pauvreté, pourraient être un facteur supplémentaire d'augmentation de la dépense.

Côté recettes, l'analyse de La Banque Postale montre que les départements, et sans doute plus particulièrement certains d'entre-eux, entrent dans une période plus contrainte, notamment avec la baisse des produits des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).



Conclusion

Après une année 2021 dont le caractère atypique est largement confirmé, cette étude portant sur l'année 2022 témoigne de tendances très contrastées. L'augmentation de la dépense nette globale est compensée par la baisse des dépenses d'allocations RSA. Et si la situation des départements est satisfaisante, selon La Banque Postale, l'évolution de l'ensemble des recettes de fonctionnement est moins rapide que celle des dépenses de fonctionnement.

L'augmentation plus importante des dépenses de personnel du fait des revalorisations salariales masque l'ampleur des vacances de poste, qui touchent maintenant tous les départements. La désaffection des métiers du social et du médico-social n'est pas sans conséquence sur l'offre de service. Les revalorisations salariales ne suffiront pas à elles-seules à y mettre fin.

En effet, les résultats de cette enquête et l'observation continue de l'activité des départements témoignent d'une prégnance croissante des dispositifs et des normes depuis plus de vingt ans. Une évolution qui impose une pratique davantage gestionnaire au détriment de la prévention. C'est probablement l'une des raisons de la perte d'attractivité de ces métiers.

L'engagement dans une logique de prévention globale qui vise à agir sur l'environnement en accompagnant les personnes et en soutenant le développement des solidarités de proximité est susceptible d'inverser cette tendance. Elle est essentielle pour s'attaquer aux causes et contenir le poids des politiques réparatrices. À cette fin, une alliance en particulier avec les communes, à partir d'une observation partagée des atouts et des difficultés de chaque territoire constitue une voie prometteuse pour orienter une action recherchant l'implication des habitants¹⁶.

Cette voie peut permettre aussi d'engager la société civile dans un soutien à la transformation de l'offre de service en la projetant davantage vers l'accompagnement et moins vers la prise en charge.

16. Voir notamment le manifeste de l'Odas, publié en février 2022. Disponible sur notre site odas.net