

Sommaire

- > **Évolution de la dépense par domaine** p.03
 - L'insertion p.03
 - L'enfance et la famille p.06
 - L'autonomie p.08
 - Les autres domaines d'intervention p.15
 - Le personnel p.16
- > **Une capacité d'épargne en réduction** p.17
- > **Évolution structurelle de la dépense** p.18
 - Évolution de la structure par domaine p.18
 - Évolution de la structure par nature de prestation p.19
- > **Conclusion** p.22
- > **Méthodologie** p.22

Financement de l'action sociale Les Départements dans l'impasse

Si plus personne n'ignore que le système de protection sociale est confronté à de graves difficultés financières, celles rencontrées par les Départements pour financer l'action sociale sont moins connues. En découvrant les résultats des comptes de l'année 2013 sur les dépenses départementales d'action sociale, plus personne ne pourra douter de la gravité du problème, d'autant plus que, à la différence de la protection sociale, les collectivités locales ne peuvent financer leurs dépenses de fonctionnement par l'emprunt.

Avec une progression considérable des charges affectées à certains domaines d'intervention, et tout particulièrement au Revenu de Solidarité Active (RSA), les Départements sont dorénavant confrontés à une situation périlleuse pour leur avenir, car leurs ressources ne peuvent suivre le même rythme de progression. Leur capacité d'épargne se réduit de plus en plus et ce n'est pas lorsqu'elle s'épuisera qu'une solution alternative pourra être mise en œuvre. Or la disparition annoncée des Départements ne résoudra en rien ce problème de financement, voire l'accroîtra, car la départementalisation de l'action sociale s'est accompagnée d'une maîtrise des dépenses de fonctionnement. Si la conjoncture économique explique pour partie cette situation, l'insuffisance des ressources pour financer certaines allocations ne fait que renforcer les désordres financiers des Départements. Ces trois dernières années, la dépense nette d'action sociale des Départements a peu augmenté (en moyenne 3,5% par

an) au regard de l'accroissement des besoins sociaux (précarité, perte d'autonomie), ce qui s'explique principalement par une maîtrise croissante de certaines dépenses (voir lettres de l'ODAS de juin 2013 et juin 2012¹).

En 2013, cet effort se vérifie à nouveau avec une dépense nette d'action sociale des Départements² qui n'augmente que de 3,6%. Elle atteint 33,6 milliards d'euros (Mds€), soit une augmentation de 1,2 milliard d'euros par rapport à 2012.

En revanche, le montant atteint par la charge nette après déduction des apports de l'État³ est bien plus inquiétant. En effet, celui-ci augmente de 4,6% contre 4,4% l'an dernier, ce qui était déjà considérable. Il s'élève à 25,9Mds€ en 2013, en augmentation de 1,1Md€ par rapport à 2012.

Cette situation s'explique principalement par la baisse du taux global de couverture des allocations⁴ par les concours de l'État. Alors que celui-ci avoisinait les deux tiers en 2008, il est désormais plus proche de la moitié.



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 :
250 bis, boulevard Saint-Germain - 75007 Paris
Tél. : 01 44 07 02 52 - Fax : 01 44 07 02 62
www.odas.net

Directeur de la publication : Jean-Louis Sanchez
Édition : Joachim Reynard

Réalisation : Journal de l'action sociale
Impression : Médian Impression
Ce numéro a été tiré à 4 000 exemplaires
ISSN 1264-7476

Avec le soutien
de la DGCS



Et la contribution
de La Banque Postale



COLLECTIVITÉS LOCALES

Plus précisément, entre 2012 et 2013, la dépense nette correspondant aux paiements d'allocation au titre du Revenu de Solidarité Active est passée de 7,2Mds€ à 7,9Mds€, alors que l'abondement de l'État baissait de 5,7Mds€ à 5,6Mds€. En 2013 la charge nette des Départements au titre du RSA s'est élevée à près de 2,3Mds€ et son cumul, depuis le transfert du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) en 2004, atteint 8,2Mds€. Sur cette période, le taux de couverture de cette allocation par l'État est donc passé de 92,2% à 71,3%.

C'est pour cette raison que l'on peut affirmer que la situation financière des Départements se dégrade progressivement car bien évidemment, d'autres charges progressent alors que les recettes des Départements ne peuvent augmenter dans les mêmes proportions.

L'analyse par domaine d'intervention confirme ce constat (première partie), et montre une modification importante de la part respective des différentes politiques sociales dans le budget départemental (deuxième partie).

1. Les dépenses départementales d'action sociale en 2012 : un très inquiétant effet de ciseaux - Lettre de l'Odas - juin 2013 ; Les dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions - Lettre de l'Odas - juin 2012.

2. La dépense nette d'action sociale correspond à la dépense de laquelle sont déduites les recettes correspondant aux participations des bénéficiaires et autres financeurs, ainsi qu'aux recouvrements d'indus.

3. La charge nette d'action sociale correspond à la dépense nette des Départements de laquelle sont déduites pour l'action sociale envers les personnes âgées et les personnes porteuses de handicap la contribution financière de la CNSA, et pour le Revenu de Solidarité Active la contribution de l'État sous la forme de la Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI).

4. Il s'agit de l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA), de la Prestation de Compensation du Handicap (PCH), de l'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP), et du Revenu Minimum d'Insertion (RMI) devenu Revenu de Solidarité Active (RSA).

PREMIÈRE PARTIE

Évolution de la dépense par domaine

Pour mieux appréhender l'évolution des politiques sociales départementales et des charges qui en découlent, il est important de distinguer quatre grands domaines d'intervention en s'appuyant sur une typologie qui ne correspond que partiellement à celle de la comptabilité publique. Il

s'agit de l'insertion, du soutien à l'enfance et à la famille, de l'accompagnement à la perte d'autonomie et des autres dépenses d'intervention. Étant de nature différente, les charges de personnel font l'objet d'un examen séparé.

I. L'insertion

Les Départements ont une double responsabilité en matière d'insertion : le versement de l'allocation

RSA ainsi que l'organisation et le financement des actions d'insertion.

A/Le Revenu de Solidarité Active

La dépense nette d'allocation RSA augmente de 0,7Md€ pour atteindre 7,9Mds€ en 2013. Cela équivaut à une augmentation de 9,8 %, soit plus du double de l'année précédente (+4,5 % pour +0,31Md€).

Depuis l'instauration du RSA en 2009, la dépense nette d'allocation a augmenté de plus d'un tiers. Naturellement, cette croissance s'explique en

très grande partie par les besoins en hausse : le nombre de bénéficiaires a augmenté de près d'un quart sur la même période. De plus, le montant de l'allocation a été également réajusté⁵. Ainsi, sur cette période de cinq ans, la hausse du nombre de bénéficiaires explique les deux tiers de l'augmentation et l'évolution du montant de l'allocation explique le tiers restant.

Bénéficiaires du RSA socle, avec ou sans activité, de 2008 à 2013

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Bénéficiaires	1 177*	1 293	1 352	1 390	1 477	1 590

Source CNAF. * Pour 2008, le chiffre recouvre les bénéficiaires du RMI, du RSA expérimental et de l'Allocation de parent isolé (API).

La croissance de la charge nette au titre de l'allocation RSA est encore plus saisissante : elle est de 55,2 %, contre 29,5 % entre 2011 et 2012, et seulement 10,9 % entre 2010 et 2011. Concrètement, la charge restante à financer par les Départements après compensation de l'État s'élève ainsi à 2,3Mds€ en 2013, alors qu'elle était de 1,5Md€ l'année précé-

dente. En outre, malgré l'augmentation du nombre de bénéficiaires, le montant de la part de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), versé au titre de l'allocation RSA aux Départements, baisse de 0,1Md€, passant de 5,7Mds€ à 5,6Mds€.

5. Au 1er janvier 2009, à la veille de la création du RSA, le montant du RMI pour une personne seule était de 434,03 €. En 2013, le montant du RSA a été revalorisé deux fois, passant en janvier à 483,24 € puis en septembre à 492,90 €. L'augmentation entre 2009 et 2013 est donc de +14 %.

Taux de couverture des allocations RMI et RSA par les abondements de l'État de 2004 à 2013

France métropolitaine - Millions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense nette RMI-RSA	4 630	5 000	5 230	5 150	5 040	5 720	6 590	6 840	7 150	7 850
TICPE + FMDI	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800	5 170	5 580	5 720	5 700	5 600
Taux de couverture	92,2%	92,6%	90,1%	93,4%	95,2%	90,4%	84,7%	83,6%	79,7%	71,3%
Charge nette d'allocation	360	370	520	340	240	550	1 010	1 120	1 450	2 250

Depuis plusieurs années, le taux de compensation financière des Départements au titre de cette prestation ne cesse de baisser. Le cumul de la charge nette depuis 2004, année du transfert de la gestion de cette allocation aux Départements, s'élève à 8,2Mds€, auxquels il conviendrait d'ajouter les frais de gestion correspondants. C'est pourquoi après avoir accueilli plutôt favorablement en 2004 cette

nouvelle compétence, les Départements s'interrogent dorénavant sur la pertinence de ce transfert. Rappelons que les critères d'attribution de ce minimum social sont légitimement définis nationalement et que sa gestion relève essentiellement d'une logique de guichet ; or la force des Départements réside avant tout en leur proximité dans l'accompagnement des personnes en difficulté.

La gestion des indus RSA délégués aux Départements

Une enquête flash menée auprès de 29 Départements a permis de mieux préciser les modalités de récupération des indus de RSA. Lorsque des indus sont repérés par la Caisse d'Allocations Familiales (CAF) ou la Mutualité Sociale Agricole (MSA), trois actions successives ont lieu : celle de la CAF, celle du Département et celle de la paierie départementale. En premier lieu, la CAF effectue des recouvrements par fongibilité entre le RSA et d'autres prestations sociales. En fonction de conventions très variables d'un Département à l'autre, elle remet tout ou partie de la dette. Elle transmet ensuite le reste des indus non récupérés (environ 10 % des indus totaux constatés) aux Départements, dans un délai de trois mois en moyenne. Enfin, la paierie départementale est chargée d'exercer les recouvrements.

Selon l'Article R262-92 du Code de l'action sociale et des familles, tout indus dont le montant est supérieur à 77 € donne lieu à récupération. Néanmoins, les applications pratiques de cette disposition sont disparates. Si de nombreux Départements appliquent ce seuil de récupération qui avait été fixé en 2009, d'autres, essentiellement les Départements les plus peuplés, font le choix de seuils de récupération sensiblement plus élevés, avoisinant plutôt un RSA socle (499,31 € au 1er janvier 2014 pour une personne seule).

Il est vrai que le seuil pertinent de récupération des indus doit être apprécié en fonction des coûts de gestion engendrés, tout particulièrement lorsqu'il s'agit d'indus générés par des erreurs administratives, des changements de statut familial ou d'adresse non reportés par les allocataires, ou encore des retards dans les déclarations trimestrielles de ressources. Seuls les indus engendrés par une fraude manifeste nécessitent d'agir quel que soit leur montant.

Notons enfin que les indus traités par la CAF représentent en moyenne 8 % du montant des allocations versées, et que ceux dont les Départements ont la gestion *in fine* n'en représentent que 0,5 % (environ 40M€ sur 7,9Mds€ d'allocation RSA en 2013).

B/ Les actions d'insertion

Les évolutions des dépenses liées aux actions d'insertion sont davantage tributaires des orientations départementales mais elles sont également potentiellement concernées par les restrictions (ou coupes) budgétaires. Confrontées à la masse des dépenses d'allocation, les politiques d'insertion mises en œuvre sont très variables d'un Département à l'autre. Dans l'échantillon de 38 Départements ayant participé à cette étude, 22 affichent une augmentation de ces dépenses (dont 14 de plus de 10 %) tandis que 16 d'entre eux les réduisent. On pourrait en déduire que certains allouent davantage de moyens pour consolider l'insertion socioprofessionnelle et les contrats aidés alors que d'autres s'en servent comme une variable d'ajustement face au poids

croissant et contraignant de l'allocation. Mais l'explication est plus complexe car des changements d'affectation de crédits entraînent aussi des variations importantes sur un exercice mais aussi entre deux exercices. C'est ce qui peut expliquer qu'en 2013, les dépenses d'insertion hors allocation augmentent de 9,3 % (+70M€) contre 1,4 % (+10M€) l'année précédente. Il reste, comme le montre le tableau qui suit, qu'en termes de charge nette, l'addition des crédits relatifs à l'allocation et ceux relatifs aux actions d'insertion s'élèvent à plus de 3Mds€ en 2013, soit 11,9 % de la charge nette d'action sociale. Or en 2008, à la veille de la mise en œuvre du RSA, ces crédits s'élevaient à 1,1Md€, soit 5,6 % de la charge nette d'action sociale.

Dépense et charge nettes d'insertion de 2008 à 2013

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute d'allocation	5 160	5 830	6 650	6 900	7 230	7 890
Indus RMI-RSA	120	110	60	60	80	40
Dépense nette d'allocation avant déduction des apports de l'État	5 040	5 720	6 590	6 840	7 150	7 850
Dépense nette d'insertion	890	830	700	740	750	820
Dépense nette avant déduction des apports de l'État	5 930	6 550	7 290	7 580	7 900	8 670
TICPE + FMDI	4 800	5 170	5 580	5 720	5 700	5 600
Charge nette après déduction des apports de l'État	1 130	1 380	1 710	1 860	2 200	3 070

II. L'enfance et la famille

Les dépenses nettes liées à la protection de l'enfance⁶ s'élèvent à 6,9Mds€ en 2013. Elles représentent 27 % de la charge nette d'action sociale. Alors que la part du RSA progresse, la part du soutien à l'enfance et à la famille régresse d'un point par rapport à l'année précédente. C'est

l'aboutissement d'une faible augmentation de ce poste de dépenses (seulement +0,7 %). Cette quasi-stabilité des dépenses pour l'enfance et la famille en 2013 fait suite à deux années d'augmentation plus soutenue (respectivement +3,4 % en 2011 et +3,1 % en 2012).

Dépense nette d'aide sociale à l'enfance de 2008 à 2013

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute totale de placement	4 990	5 190	5 360	5 530	5 700	5 800
Dont placement familial (salaires ASSFAM inclus)	1 840	1 910	1 950	1 990	2 070	2 120
Dont placement en établissement	3 150	3 280	3 410	3 540	3 630	3 680
Part du placement familial	36,9%	36,8%	36,4%	36,0%	36,3%	36,6%
Dépense nette totale de placement*	4 910	5 100	5 270	5 410	5 580	5 700
Autres dépenses dont AED et AEMO	1 140	1 160	1 190	1 270	1 310	1 240
Dépense nette totale	6 050	6 260	6 460	6 680	6 890	6 940

*Par convention tous les recouvrements du domaine sont affectés à la dépense de placement.

Bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance de 2008 à 2013

France métropolitaine - Milliers

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Enfants accueillis	142,4	144,4	146,0	147,8	150,4	153,0
Enfants suivis à domicile	143,1	144,1	145,1	148,8	152,0	153,7
Dont AED	41,6	44,2	44,2	45,0	47,0	47,7
Dont AEMO	101,5	99,9	100,9	103,8	105,0	106,0

Sources : DREES jusqu'en 2011, ODAS en 2012 et 2013

A/Les placements

Les dépenses nettes de placement augmentent de manière moins soutenue que les années précédentes (+2,2 % contre +3,1 % en 2013), malgré la progression du nombre de jeunes pris en charge

(+1,7 %). Celle-ci est comme en 2012 largement imputable à l'accueil d'un nombre de plus en plus élevé de jeunes étrangers isolés : ils représentent près de huit nouveaux placements sur dix fin 2013.

6. Au sens de la loi de 2007, la protection de l'enfance couvre un champ plus vaste que celui de l'aide sociale à l'enfance (ASE), en particulier en accompagnement préventif réalisé dans le cadre de la protection maternelle et infantile (PMI) ou du service départemental d'action sociale. Ces actions sont pour l'essentiel menées par du personnel départemental et la dépense correspondante n'est pas aisément identifiable ; ne sont donc ici évoquées que les dépenses d'ASE au sens strict. Ces dépenses nettes sont par ailleurs égales à la charge, puisqu'il n'y a pas d'abondement spécifique de l'État dans ce domaine.

Au total, les jeunes étrangers isolés sont plus de 13 000 fin 2013 (8 600 mineurs et 4 500 jeunes majeurs). Leur part parmi l'ensemble des jeunes accueillis progresse fortement chaque année, pour atteindre 8,5 % en décembre 2013. Si, en fin d'année, on comptabilise au moins 2 000 jeunes supplémentaires comparativement à 2012, ils sont beaucoup plus nombreux à avoir transité, au cours de l'année, par les services de l'aide sociale à l'enfance. En effet, les Mineurs Isolés Étrangers (MIE) qui arrivent ne s'inscrivent pas forcément dans une prise en charge au long cours : la plupart sont déjà âgés de seize ou dix-sept ans au moment de leur admission et certains fuguent par ailleurs de leur lieu d'accueil dans des délais plus ou moins rapides. Il faut noter que le nombre de Départements

concernés par l'accueil des MIE s'est accru en 2013 par la mise en œuvre, à compter du mois de juin, de la circulaire du 31 mai 2013 du Ministère de la Justice⁷. La quasi-totalité des Départements composant l'échantillon sont désormais concernés par l'accueil de jeunes étrangers isolés : ceux qui n'étaient pas traditionnellement des territoires d'accueil le deviennent dans le cadre des réorientations proposées. Ceci n'est d'ailleurs pas sans poser de difficultés à ces Départements, qui doivent développer de nouvelles compétences et faire évoluer leur dispositif d'accueil pour être en capacité de prendre en charge cette nouvelle population dans les meilleures conditions possibles. Pour autant, Paris, accueillant toujours près d'un jeune sur cinq, demeure le premier Département concerné.

Placement des enfants de 2008 à 2013 : dépense nette, nombre d'enfants et coût moyen

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros et coût moyen en euros - Nombre d'enfants accueillis au 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense nette de placement	4 910	5 100	5 270	5 410	5 580	5 700
Nombre d'enfants accueillis	142 400	144 400	146 000	147 800	150 400	153 000
Coût moyen du placement	34 600	35 570	36 300	36 830	37 430	37 570

Le coût moyen est calculé en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre de bénéficiaires au 31 décembre de l'année en cours et au 31 décembre de l'année précédente.

B/Les aides à domicile

Il convient de distinguer les dépenses consacrées au suivi à domicile des enfants protégés des autres dépenses de prévention.

Les premières, qui s'élèvent en 2013 à 430M€, sont quasiment stables (+10M€) malgré une légère progression du nombre d'enfants suivis à domicile (+1,1 %). Le rapport AED (Action éducative à domicile)/AEMO (Action éducative en milieu ouvert) reste de un tiers/deux tiers, traduisant la difficulté des acteurs de la protection de l'enfance à sortir de la judiciarisation des prises en charge. Les services départementaux exercent toujours une mesure sur cinq (principalement des AED), les autres mesures étant déléguées à des associations.

Les secondes, principalement liées à la prévention, sont en baisse par rapport à l'année précédente. Le total des dépenses dédiées à la protection de

l'enfance, hors dépenses d'hébergement et d'actions éducatives à domicile, diminue en effet de 80M€ en 2013 (-9 %). Ne pouvant réaliser d'économies sur les dépenses contraintes liées à la protection de l'enfance, les Départements élaguent progressivement les dépenses non obligatoires, ne serait-ce qu'en n'appliquant aucun taux d'évolution. Les dépenses consacrées aux interventions des TISF (Techniciens d'Intervention Sociale et Familiale) sont stables, alors que le budget des aides financières est en baisse (-20M€), tout comme ceux de l'hébergement d'urgence (-10M€) et de la prévention spécialisée (-10M€). Les dépenses liées aux Foyers de Jeunes Travailleurs et aux Fonds d'Aide aux Jeunes restent stables et peu élevées (respectivement 20M€ et 30M€).

7. Circulaire relative aux modalités de prise en charge des jeunes isolés étrangers : dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation, du 31 mai 2013, qui organise la prise en charge des MIE sur l'ensemble des Départements.

III. L'autonomie

La charge nette relative au soutien à l'autonomie, en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes en situation de handicap, s'est élevée à 11Mds€ en 2013. Elle représente 42,5 % de la charge nette d'action sociale. Cette charge se décompose grossièrement en deux parties : 53,7 % pour l'hébergement et 46,3 % pour les allocations (Allocation Personnalisée d'Autonomie – APA –, Prestation de Compensation du Handicap – PCH – et Allocation Compensatrice pour Tierce Personne – ACTP).

Si les dépenses nettes d'hébergement pour les personnes âgées dépendantes n'augmentent pas significativement, celles concernant les personnes en situation de handicap progressent davantage (+2,5 %). Une progression liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, avec un coût d'hébergement stabilisé.

La dépense nette d'allocations ayant trait au

soutien à l'autonomie progresse de 2 % en 2013. Ce pourcentage marque un ralentissement du rythme de croissance des allocations (+5,3 % en 2010, +4,1 % en 2011 et 2012). La charge nette augmente peu en raison d'une stabilité du soutien de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) à près de 30 % de la dépense, pour des allocations qui pèsent presque autant que le RSA (7,3Mds€ contre 7,9Mds€). On peut rappeler que les allocations de soutien à l'autonomie relèvent de finalités, de logiques et de modalités d'attribution différentes de celles du RSA. En effet, l'intervention locale dans la construction de la réponse joue dans ce cas un rôle majeur. Il ne s'agit pas de verser automatiquement un revenu de substitution mais de développer des formes de réponses locales adaptées à la perte d'autonomie, en particulier à travers le développement de l'aide à domicile.

Taux de couverture des allocations de soutien à l'autonomie par la CNSA de 2003 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense nette d'APA	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650	4 840	4 990	5 110	5 240	5 270
Dépense de PCH et d'ACTP*	670	690	720	800	940	1 160	1 400	1 580	1 730	1 890	1 990
Total APA, PCH et ACTP	3 840	4 190	4 520	4 960	5 340	5 810	6 240	6 570	6 840	7 130	7 260
Concours de la CNSA	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040	2 040	2 020	2 030	2 040	2 160
Taux de couverture	35,7 %	30,5 %	29,9 %	36,5 %	35,2 %	35,1 %	32,7 %	30,7 %	29,7 %	28,6 %	29,8 %

**Par convention, l'ensemble des recouvrements du domaine au handicap est affecté à l'hébergement*

A/Le soutien aux personnes âgées dépendantes

Malgré le vieillissement de la population en France, la charge nette des Départements concernant le soutien aux personnes âgées dépendantes n'augmente pas en 2013. Cela est en partie dû

à la stabilisation du nombre de prises en charge en hébergement, mais aussi à une maîtrise plus effective des plans d'aide d'APA à domicile et enfin à l'augmentation du concours de la CNSA.

Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées de 2008 à 2013

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense nette d'hébergement	1 170	1 210	1 260	1 260	1 260	1 270
Autres dépenses	90	90	70	70	40	40
APA nette	4 650	4 840	4 990	5 110	5 240	5 270
Dépense totale nette (avant déduction du concours)	5 910	6 140	6 320	6 440	6 540	6 580
Concours CNSA	1 530	1 480	1 500	1 540	1 520	1 630
Charge totale nette (après déduction du concours)	4 380	4 660	4 820	4 900	5 020	4 950

Par convention, l'ensemble des recouvrements hors APA est affecté à l'hébergement. Par rapport aux publications précédentes, l'allocation compensatrice pour tierce personne versée à des personnes de plus de 60 ans est réintégrée au chapitre de l'aide sociale aux personnes handicapées.

L'Aide Sociale à l'Hébergement

Dépenses d'hébergement pour personnes âgées et recouvrements de 2008 à 2013

France métropolitaine - Millions d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute d'hébergement	2 270	2 340	2 410	2 440	2 500	2 490
Recouvrements	1 100	1 130	1 150	1 180	1 240	1 220
Dépense nette d'hébergement	1 170	1 210	1 260	1 260	1 260	1 270

Par convention, l'ensemble des recouvrements du domaine (sauf APA) est affecté à l'hébergement

Aide sociale à l'hébergement pour personnes âgées de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros et coût moyen en euros - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense nette d'ASH pour personnes âgées	1 170	1 210	1 260	1 260	1 260	1 270
Nombre de bénéficiaires	116 800	117 700	117 900	118 100	116 700	116 900
Coût moyen de l'ASH	10 100	10 320	10 700	10 680	10 730	10 870

Le coût moyen est calculé en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre de bénéficiaires au 31 décembre de l'année en cours et au 31 décembre de l'année précédente. Sources pour le nombre de bénéficiaires : DREES jusqu'en 2012, ODAS en 2013.

En dehors des variations sur les recouvrements, ces deux tableaux montrent surtout la stabilité

du nombre de bénéficiaires et de la dépense d'hébergement.

L'Allocation Personnalisée d'Autonomie

S'élevant à plus de 5Mds€, l'APA représente 80 % de la dépense en faveur des personnes âgées. Alors que la partie de l'allocation versée en établissement représentait un tiers de la dépense totale d'APA depuis l'origine jusqu'en 2008, elle

en recouvre maintenant 40 %. Et pourtant, de 2003 à 2013, le nombre de bénéficiaires à domicile a davantage augmenté (+48 %) qu'en établissement (+36 %).

Évolution de la dépense brute d'APA de 2008 à 2013

France métropolitaine - Millions d'euros

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2013-2012
APA à domicile	+70	+40	+20	+40	-20
APA en établissement	+100	+110	+100	+100	+50

L'APA en établissement

L'APA en établissement continue d'augmenter, en coût et en volume, mais moins fortement qu'auparavant.

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) sont de plus en plus occupés par des personnes lourdement dépendantes. La quasi-totalité des pensionnaires bénéficie de l'APA, alors que moins du quart recourt actuellement à l'aide sociale à l'hébergement. Sur les cinq dernières années, l'augmentation de la dépense s'explique pour moitié par l'augmentation

du nombre de bénéficiaires et pour moitié par l'augmentation de l'allocation moyenne.

Les établissements sont des lieux de mutualisation de l'aide et non pas des lieux d'affectation d'une aide individualisée. Si l'APA y était supprimée – avec évidemment une demande plus forte d'aide sociale à l'hébergement –, on reviendrait à la double tarification d'accueil et de médicalisation qui existait auparavant, ce qui permettrait d'importantes économies de gestion tant dans les établissements que dans les services des Départements.

Dépense et nombre de bénéficiaires de l'APA en établissement de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros et allocation moyenne en euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute d'APA en établissement	1 680	1 800	1 910	2 010	2 110	2 160
Nombre de bénéficiaires au 31 décembre	436 000	447 000	460 000	476 000	490 000	502 000
Allocation moyenne d'APA en établissement	3 930	4 080	4 210	4 290	4 370	4 350

L'allocation moyenne est calculée en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre de bénéficiaires au 31/12 de l'année en cours et au 31/12 de l'année précédente. Sources pour le nombre de bénéficiaires : DREES jusqu'en 2012, ODAS en 2013.

L'APA à domicile

Pour la première fois, la dépense d'APA à domicile baisse légèrement, alors que le nombre de bénéficiaires augmente encore de 6 000 (+0,8 %).

La baisse de la dépense par bénéficiaire à domicile, commencée à partir de 2008 (en 2007, elle s'élevait à 4 820 €), se confirme. Elle s'explique par une baisse du nombre d'heures d'aide à domicile attribuées et par d'importants progrès dans la gestion des services.

Une meilleure explication du reste à charge amène les personnes à demander moins d'heures : les plans d'aide sont mieux ajustés aux besoins. Pour les services prestataires, plébiscités par les Départements (80 % du nombre total d'heures), le développement de la télégestion, de la télétransmission et du paiement direct au service permettent une gestion plus rapide, plus sûre et plus efficace.

En outre se développent des Contrats d'objectifs et de moyens, pluriannuels ou non, avec un petit nombre de SAAD (Services d'Aide et d'Accompagnement à domicile) réalisant une part importante du nombre total d'heures d'aide

à domicile. Ils aboutissent à des tarifs négociés avec des objectifs de qualité (couverture du territoire, horaires larges, accueil de populations spécifiques porteuses de lourds handicaps, souplesse dans l'organisation du mois ou de l'année avec si nécessaire des dépassements momentanés du nombre d'heures attribuées dans les plans...), un climat de confiance et le souci de s'adapter aux parcours des personnes. Car le verrouillage des tarifs ne doit pas être poussé à outrance : si le choix de rester à domicile veut être maintenu tout en améliorant la qualité du service, les éléments de qualité doivent être financés autrement qu'à travers les tarifs horaires. En isolant les éléments de surcoût liés à une amélioration de la qualité, la convergence des tarifs pourra alors être accélérée.

L'emploi direct reste très minoritaire pour l'APA et peu pris en charge par les Départements. Le CESU se développe lentement. Le tarif de référence pour l'emploi direct est, dans les trois quarts des Départements, compris entre 56 % et 68 % du tarif de référence pour les services prestataires⁸.

Dépense et nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute d'APA à domicile	3 070	3 140	3 180	3 200	3 240	3 220
Nombre de bénéficiaires	652 500	675 190	687 440	696 420	710 000	716 000
Allocation moyenne d'APA à domicile	4 790	4 730	4 670	4 630	4 610	4 520

L'allocation moyenne est calculée en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre de bénéficiaires au 31 décembre de l'année en cours et au 31 décembre de l'année précédente. Sources pour le nombre de bénéficiaires : DREES jusqu'en 2012, ODAS en 2013.

8. Le tarif de référence est la base sur laquelle le Département calcule sa participation, la personne payant un ticket modérateur variable en fonction de ses ressources. Mais le tarif réel du prestataire est dans la quasi-totalité des cas supérieur à ce tarif de référence et la personne doit payer un « reste à charge ». Ces principes de tarification difficilement compréhensibles ont conduit, dans le passé, à des attributions importantes d'heures non effectuées rejetées par les personnes au vu de la facture à payer.

Implantation du CESU (Chèque Emploi Service Universel) prépayé pour l'emploi direct : une lente progression (enquête flash avec 33 réponses parmi les 41 membres de l'échantillon permanent de l'Odas)

Le recours à l'emploi direct ne représente que 20% des heures consommées pour l'APA, un peu plus pour la PCH (hors aidants familiaux). L'amélioration de la gestion de l'emploi direct n'est donc pas une préoccupation prioritaire pour les Départements.

Fin 2013, un tiers des Départements répondants ont mis en place le CESU prépayé, en général à la fois pour l'APA et la PCH, parfois seulement pour l'APA. En 2012, seul un quart des Départements étaient concernés. Parmi eux, 53% ont rendu obligatoire le CESU pour l'APA en emploi direct et 40% pour la PCH. Quand cet usage est rendu obligatoire, il n'y a plus recours à l'URSSAF (Union de Recouvrement pour la Sécurité Sociale et les Allocations Familiales) pour les contrôles, alors que le moyen de contrôle reste l'URSSAF quand le CESU n'est que facultatif.

Télégestion et télétransmission en plein essor (enquête flash 2013 avec 33 réponses sur les 41 Départements de l'échantillon permanent et enquête par e-questionnaire en 2012 avec 85 réponses sur 100 Départements)

L'amélioration de la gestion des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et de la qualité des rapports avec eux est un des axes majeurs des politiques départementales.

L'outil privilégié est la télégestion, installée dorénavant dans la quasi-totalité des Départements (90% pour l'APA, 80% pour la PCH) pour au moins certains SAAD. Les grandes fédérations jouent un rôle majeur dans ces installations et 58% des Départements concernés mènent une politique d'accompagnement et de soutien à ces démarches.

La télétransmission s'appuie quasi systématiquement sur la télégestion existante pour se développer. Elle est présente ou prévue dans deux Départements sur trois, le troisième tiers ne l'envisageant pas. Un an plus tôt, la proportion était la même mais plus sous forme de prévisions, qui ont donc été réalisées depuis lors.

La majorité des Départements donnent la priorité ou même l'exclusivité aux services autorisés, dans le cadre de CPOM (Contrats Pluriannuels d'Objectifs et de Moyens). Toutefois un tiers des installations mises en place ou prévues envisagent d'y associer progressivement la totalité des services.

Le contenu des télétransmissions porte d'abord sur les heures effectuées, du SAAD au Département. Une fois sur deux le Département génère en retour les factures pour le SAAD. Plus rarement (une fois sur quatre) cet outil est utilisé pour transmettre aux SAAD les éléments du plan d'aide.

B/Le soutien aux personnes handicapées

Lors de l'analyse des comptes 2012, le souci de maîtrise de gestion des Départements s'exprimait dans tous les domaines mais avec plus de difficultés en matière de soutien aux personnes en situation de handicap. L'augmentation de la charge nette

était encore de 5,0% alors qu'elle n'est plus que de 3,4% en 2013. La montée en charge de la PCH ralentit tandis que les dépenses d'hébergement progressent peu malgré un nombre de bénéficiaires plus important.

Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes handicapées de 2008 à 2013

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Hébergement, accueil de jour	3 490	3 720	3 950	4 190	4 360	4 470
Total allocations	1 160	1 400	1 580	1 730	1 890	1 990
Dont ACTP	610	570	530	510	490	470
Dont PCH	550	830	1 050	1 220	1 400	1 520
Part de la PCH dans le total des allocations	47,4%	59,3%	66,5%	70,5%	74,1%	76,4%
Autres aides, dont soutien MDPH	170	170	170	150	130	130
Dépense nette totale (avant déduction du concours)	4 820	5 290	5 700	6 070	6 380	6 590
Concours CNSA	5 10	560	520	490	520	530
Charge nette totale (après déduction du concours)	4 310	4 730	5 180	5 580	5 860	6 060

Par convention, l'ensemble des recouvrements du domaine est affecté à l'hébergement. Par rapport aux publications précédentes, la totalité de l'allocation compensatrice pour tierce personne figure dans ce tableau.

L'Aide Sociale à l'Hébergement

C'est le poste le plus important de la dépense nette en faveur des personnes handicapées. Il en représente les deux tiers, soit les trois-quarts de la charge nette. Depuis la décentralisation, il jouait un rôle important dans l'augmentation de la dépense totale d'action sociale. Plusieurs facteurs conduisent depuis trois ans à un ralentissement de sa croissance. D'une part, une moindre création de places se traduit par un ralentissement de l'aug-

mentation du nombre de bénéficiaires : +3 200 en 2013, et +4 700 en 2012 contre +5 000 à +6 000 par an pendant les 25 années précédentes. D'autre part se développent des places d'accueil de jour ou de milieu ouvert moins chères que la pension complète. Enfin, on observe mieux l'impact de la maîtrise des coûts à la place grâce notamment aux démarches de CPOM, comme pour les services d'aide à domicile (voir tableaux ci-après).

Aide sociale à l'hébergement pour personnes handicapées (ASH) de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense nette d'aide sociale à l'hébergement	3 490	3 720	3 950	4 190	4 360	4 470
Nombre de bénéficiaires	112 700	117 700	120 500	125 400	130 100	133 300
Coût moyen de l'ASH	31 600	32 290	33 170	34 080	34 130	33 940

Par convention, l'ensemble des recouvrements du domaine est affecté à l'ASH. Le coût moyen est calculé en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre de bénéficiaires au 31/12 de l'année en cours et au 31/12 de l'année précédente. Source pour le nombre de bénéficiaires : DREES jusqu'en 2012, ODAS en 2013.

Évolution de la dépense nette et des bénéficiaires de l'ASH pour personnes handicapées de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2013-2012
Évolution de la dépense	+ 230	+ 230	+ 240	+ 170	+ 110
Évolution des bénéficiaires au 31/12	+ 5 000	+ 2 800	+ 4 900	+ 4 700	+ 3 200

La Prestation de Compensation du Handicap

Après plusieurs années de forte montée en charge de l'allocation, avec une augmentation de près de 40 000 bénéficiaires par an, on comptabilise fin 2013 encore 15 000 bénéficiaires supplémentaires. Ce flux est moindre, mais on n'a sans doute pas encore atteint le rythme de croisière. Les personnes

nécessitant un accompagnement particulièrement important ont été les premières à accéder à la PCH. Puis, progressivement, les personnes porteuses de handicap nécessitant des accompagnements plus légers ont été admises. Depuis trois ans, la prestation moyenne semble stabilisée.

Dépense et nombre de bénéficiaires de la PCH de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute de PCH	550	830	1 050	1 220	1 400	1 520
Nombre de bénéficiaires	78 000	116 000	150 000	180 000	201 000	216 000
Allocation moyenne de PCH	9 400	8 560	7 890	7 390	7 350	7 290

L'allocation moyenne est calculée en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre d'allocataires au 31/12 de l'année en cours et au 31/12 de l'année précédente. Sources pour le nombre de bénéficiaires : DREES jusqu'en 2012, ODAS en 2013.

Évolution des allocations de soutien aux personnes handicapées de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros

	2009-2008	2010-2009	2011-2010	2012-2011	2013-2012
PCH	+ 280	+ 220	+ 170	+ 180	+ 120
ACTP	- 40	- 40	- 20	- 20	- 20

Un certain nombre de différences existent par rapport à l'APA. Si l'aide humaine représente la prestation principale, comme pour l'APA, les aides techniques atteignent 13% de la dépense. Par ailleurs, le quart de la dépense d'aide humaine est alloué aux aidants familiaux, qui jouent un rôle considérable dans le maintien à domicile de personnes lourdement handicapées. Enfin, les différences dans les procédures et règles d'attribution contribuent à la complexité et freinent

les progrès d'organisation et de lisibilité. La PCH enfant augmente mais reste très limitée: 12 000 enfants environ en bénéficient. Le système de choix avec l'AEEH (Allocation d'Éducation de l'Enfant Handicapé) et ses nombreux compléments est difficilement compréhensible pour les parents. Il serait sans doute moins coûteux pour les pouvoirs publics et plus clair pour les familles de ne maintenir que l'AEEH, quitte à créer un complément supplémentaire pour les situations les plus lourdes.

L'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne

Le montant des dépenses d'ACTP décroît de 20M€ par an, en raison d'une baisse annuelle de 5 000 bénéficiaires. Depuis la création de la PCH en 2006, il n'y a plus d'admission à l'ACTP. Par contre, ceux qui en bénéficiaient peuvent, s'ils le désirent, conserver cette prestation qui est dans certains cas jugée

plus avantageuse. Ceux qui ont décidé d'opter pour la PCH l'ont fait maintenant depuis plusieurs années. La baisse annuelle de 5 000 personnes est donc due aux départs naturels, soit par l'entrée en institution, soit par décès.

Dépense et nombre de bénéficiaires de l'ACTP de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépense brute d'ACTP	609	567	529	510	490	470
Nombre de bénéficiaires	105 360	95 640	87 580	83 150	78 250	72 950
Allocation moyenne d'ACTP	5 540	5 640	5 770	5 970	6 070	6 220

L'allocation moyenne est calculée en divisant la dépense de l'année par la demi somme du nombre d'allocataires au 31/12 de l'année en cours et au 31/12 de l'année précédente. Sources pour le nombre de bénéficiaires : DREES jusqu'en 2012, ODAS en 2013.

IV. Les autres domaines d'intervention

Les autres dépenses d'intervention sont constituées de subventions et de délégations de services dans

des domaines variés : prévention sanitaire, tutelles, Fonds de Solidarité pour le Logement, etc.

Dépense nette d'action sociale des autres domaines de 2008 à 2013

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

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Autres domaines	1 320	1 350	1 350	1 470	1 490	1 480

Ces dépenses baissent de 10M€. Cette diminution affecte principalement la contribution des Départements au Fonds de Solidarité pour le Logement, malgré une très forte pression des

demandes : son montant est passé de 270M€ en 2011 et 2012 à 260M€ en 2013. Les autres dépenses, qui concernent essentiellement la prévention sanitaire, les tutelles et les MASP (Mesures

d'accompagnement social personnalisé) ainsi que le soutien des missions locales et des subventions, restent stables.

Cette situation n'est guère réjouissante car elle révèle la difficulté des Départements à préserver une capacité d'innovation à travers notamment le financement d'actions ou de projets nouveaux dont les effets ne seront visibles qu'à moyen ou long terme. Ce constat semble ainsi en contradiction avec la volonté exprimée par les Départements de s'inscrire dans le développement

social⁹, générateur de réelles sources d'économies à plus longue échéance. Il faut alors espérer que la progression des crédits dans le domaine de l'insertion s'inscrive dans la mise en œuvre de démarches recentrées sur les liens entre la personne, la famille et son environnement, en transcendant les dispositifs. Le moteur de l'accompagnement social deviendrait dans cette hypothèse la lutte contre les exclusions, quelle que soit la problématique originelle d'interpellation des services sociaux (RSA, santé, ASE...).

V. Le personnel

En 2013, les dépenses de personnel d'action sociale, hors assistants familiaux¹⁰, s'élèvent à 3,4Mds€ et pèsent un peu plus de 40% des

dépenses totales de personnel des Départements et 10% des dépenses nettes totales d'action sociale des Départements.

Dépenses de personnel départemental d'action sociale, de 2008 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros

	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Dépenses de personnel	2 940	3 010	3 140	3 180	3 260	3 360

Si les Départements poursuivent leurs efforts de maîtrise des dépenses autres que celles d'allocations et d'hébergement, l'évolution des dépenses de personnel d'action sociale semble à l'inverse effectuer un léger rebond par rapport aux années précédentes. Après une augmentation des dépenses de personnel d'action sociale de 2,5% entre 2011 et 2012, celle-ci serait de 3,1% entre 2012 et 2013. Cette année, elle serait légèrement supérieure à celle des dépenses globales de personnel des Départements, tout type de personnel confondu, qui se situerait aux alentours de +2,7%. Une certaine vigilance doit cependant être observée sur ces chiffres : pour les dépenses de personnel, les comptes administratifs définitifs des Départements peuvent en effet s'éloigner des comptes administratifs prévisionnels sur lesquels s'appuient les estimations de l'Odas.

Le personnel se répartit entre environ 20% dans la filière médico-sociale (surtout des cadres A paramédicaux), 40% dans la filière sociale (essentiellement des cadres B - conseillers socio-éducatifs) et 40% d'administratifs (10% de cadres A, 30% de cadres B, 60% de cadres C).

Alors que les débats actuels sur la décentralisation lui reprochent souvent une dispersion de l'argent public à travers les redondances dans les fonctions du personnel des différentes strates territoriales, il semble difficile de faire bouger les lignes à législation inchangée. Néanmoins, si les Départements font déjà état de l'absence de création de postes, de non-remplacements de départs ou de délais dans leurs recrutements, la réflexion en termes de coûts/bénéfices d'allocation de ressources sur certaines activités est urgente.

9. Le développement social peut se définir comme une démarche visant à irriguer l'ensemble des politiques publiques d'une aspiration volontariste à la reconstruction du lien social et de la citoyenneté, mais aussi comme une nouvelle pratique sociale axée sur l'implication de tous les acteurs institutionnels et des habitants dans le développement d'initiatives aptes à renforcer les solidarités de proximité à travers la vie associative, les réseaux d'écoute et d'entraide ou encore les dynamiques intergénérationnelles.

10. Les charges de personnel relatives aux assistants familiaux sont imputées aux placements au titre de l'Aide Sociale à l'Enfance

Une capacité d'épargne en réduction

Toujours très dépendants des fluctuations du produit des droits de mutation, les Départements restent, en 2013, sur la trajectoire de l'année précédente : baisse de l'épargne et repli de l'investissement.

L'épargne brute des Départements se contracte une nouvelle fois

En 2013, l'épargne brute¹¹ des Départements affiche un nouveau repli (-5,1 % après -13,3 % en 2012) et s'élève à 7,3 milliards d'euros. Cette baisse s'explique par une faible évolution des recettes courantes (65,5 milliards d'euros, +1,7 %) et des dépenses de gestion toujours sous contrainte (57,4 milliards d'euros, +2,6 %).

Représentant 65 % des ressources, les recettes fiscales (+2,0 %) subissent la forte baisse des droits de mutation à titre onéreux (-8,3 %, après -9,0 % en 2012). La fiscalité directe, quant à elle, est relativement dynamique (+6,1 % en 2013) bien que l'utilisation du levier fiscal reste limitée (+1,9 % en moyenne sur les taux de foncier bâti).

Repli confirmé de l'investissement

Les Départements, confrontés pour certains à une situation financière tendue illustrée par cette baisse de leur épargne, réduisent pour la quatrième année consécutive leurs dépenses d'investissement (-1,9 % après -2,1 % en 2012, -3,6 % en 2011 et -13,4 % en 2010). Sur ces quatre années, et en euros constants, ils ont renoncé à plus du quart de leurs efforts en la matière avec notamment des impacts sur le bloc communal, parfois très dépendant des financements départementaux.

Le recours à l'endettement supplémentaire en 2013 est modéré (+900 millions d'euros) et correspond à une hausse de l'encours de dette de 2,9 %.

Pour certains Départements, les mécanismes de péréquation ou les fonds exceptionnels de soutien (170 millions d'euros en 2013) viennent atténuer les tensions financières apparues depuis quelques années, mais des incertitudes

persistent 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 des dotations de l'État).

2014, nouvelles ressources mais repli des dotations

En 2014, les collectivités locales sont associées à l'effort de redressement des comptes publics et voient leur dotation globale de fonctionnement (DGF) diminuer pour la première fois. D'un montant de 476 millions d'euros pour l'ensemble des Départements, soit l'équivalent de 6 % de leur épargne brute, cette réduction s'opère en incluant des critères péréquateurs pour moduler la baisse qui sera supportée par chacun d'eux.

Par ailleurs, les Départements bénéficient du transfert de deux ressources nouvelles prévues par le Pacte de confiance et de responsabilité, afin de compenser, en partie, le financement des allocations individuelles de solidarité (APA, RSA et PCH) : d'une part les frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties à hauteur de 827 millions d'euros, d'autre part, la possibilité de relever temporairement (entre mars 2014 et février 2016) les taux plafonds sur les droits de mutation à titre onéreux de 3,8 % à 4,5 %. Un peu plus de 90 % des Départements ont fait le choix d'augmenter ce taux dès 2014.

De plus, deux nouveaux fonds de péréquation sont créés au niveau départemental : le premier concerne uniquement les Départements franciliens (60 millions d'euros) tandis que le deuxième revêt une dimension nationale en redistribuant entre les Départements un prélèvement de 0,35 % du montant de l'assiette des droits de mutation, soit environ 660 millions d'euros.

L'attribution de nouvelles ressources devrait atténuer, sans pour autant l'inverser, la tendance au repli du solde d'épargne moyen des Départements en 2014.

11. Excédent des recettes sur les dépenses de fonctionnement.

Vision d'ensemble des budgets de fonctionnement et d'investissement

Milliards d'euros

Section de fonctionnement				Financement de l'investissement			
	2012	2013	Évolution 2012-2013		2012	2013p	Évolution 2012-2013
Recettes courantes (1)	64,5	65,5	1,7%	Dépenses d'investissement	11,6	11,4	-1,9%
Recettes fiscales	41,7	42,5	2,0%	Financées par :			
<i>dont contributions directes</i>	19,2	20,3	6,1%	Autofinancement (5)=(4)-(6)	7,9	7,5	-4,8%
<i>dont DMTO</i>	8,0	7,3	-8,3%	Recettes d'investissement hors emprunt	3,0	2,9	-1,1%
Dotations de l'État	15,0	15,0	-0,3%	Flux net de dette (emprunts - remboursements)	0,7	0,9	-
Autres recettes	7,8	8,1	4,0%	Variation du fonds de roulement (6)	-0,2	-0,2	-
Dépenses de gestion (2)	55,9	57,4	2,6%	Encours de dette au 31/12	31,1	32,0	2,9%
Intérêts de la dette (3)	0,8	0,8	-1,0%				
Épargne brute (4)=(1)-(2)-(3)	7,7	7,3	-5,1%				

Budgets Principaux - P : prévisions

DEUXIÈME PARTIE

Évolution structurelle de la dépense

L'évolution hétérogène de la dépense par domaine d'intervention se répercute naturellement sur la structure de la dépense globale. C'est le cas en 2013, comme les années précédentes, ce qui

aboutit à une reconfiguration importante des poids respectifs des politiques d'action sociale sur les ressources départementales.

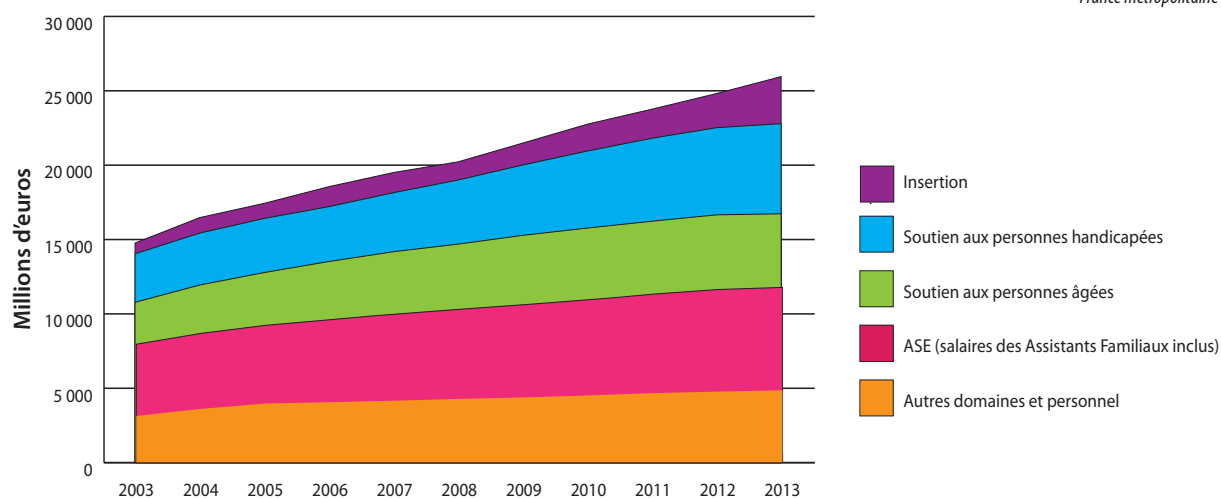
I. Évolution de la structure par domaine

La répartition de la charge nette départementale entre les différents domaines d'action sociale montre une forte progression de la part de l'insertion depuis l'instauration du RSA. Alors qu'elle représentait 5,6% de la charge nette départe-

mentale d'action sociale en 2008 à la veille de l'instauration du RSA, elle en représente 11,9% en 2013. Parallèlement, la part de chacun des autres domaines s'est réduite.

Évolution de la charge nette des différents domaines d'action sociale départementale*

France métropolitaine



*Les charges nettes par domaine ne comportent pas les dépenses de personnel des Départements, regroupées dans la dernière rubrique du graphique

Par ailleurs, si entre 2012 et 2013 l'augmentation de la charge nette d'action sociale des Départements (+1,14Md€) est du même ordre de grandeur que celle ayant eu lieu entre 2011 et 2012 (+1,05Md€), la nature de cette évolution est profondément différente.

L'évolution de la charge nette s'explique clairement par l'augmentation de la charge liée à l'insertion : une hausse de 870M€ contre 340M€ en 2012 et

150M€ en 2011. *A contrario*, le soutien aux personnes handicapées, qui contribuait fortement à l'évolution (au moins 400M€ de plus par an) jusqu'en 2011, montre une croissance réduite de moitié en 2013. Ainsi l'insertion entraîne-t-elle à elle seule les trois quarts de l'évolution en 2013, contre 15% en 2011, tandis que le poids du soutien aux personnes handicapées dans l'évolution de la charge nette totale passe de 40% en 2011 à 18% en 2013.

II. Évolution de la structure par nature de prestation

Cette analyse permet de mesurer si la responsabilité départementale a changé de nature en raison des nouvelles compétences qui leur ont été attribuées avec la création de l'APA et de la PCH, et

la mise en œuvre de l'acte II de la décentralisation qui se caractérisait principalement par le transfert de la gestion de l'allocation RMI.

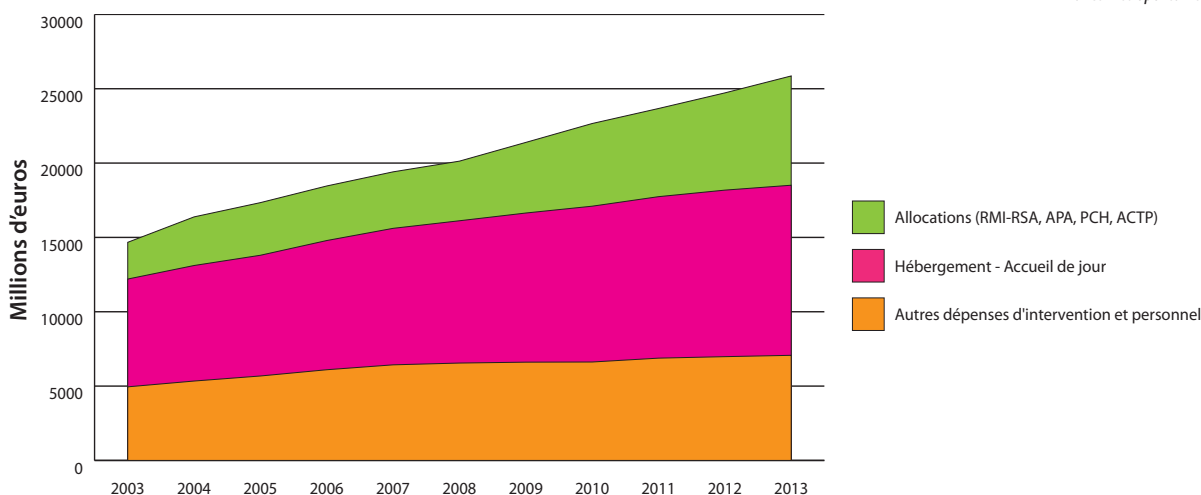
A/Évolution de la structure de la charge nette

Ce premier indicateur a trait à l'affectation des ressources départementales en matière de solidarité. Alors que dans les quinze premières années, celles-ci étaient principalement affectées à la création d'une offre d'hébergement et d'accompagnement social, elles sont depuis lors de plus en plus orientées vers le financement d'allocations, dont les règles d'attribution sont fixées par l'État.

On peut donc dire que leur champ d'intervention politique s'est réduit au profit d'une responsabilité de gestion, même si en matière d'APA et de PCH, celle-ci favorise la connaissance par le Département des besoins sociaux et médico-sociaux, et donc sa capacité d'adaptation.

Évolution de la charge nette d'action sociale par nature de prestation de 2003 à 2013*

France métropolitaine



* Toutes les dépenses de personnel sont regroupées dans la partie inférieure du graphique, à l'exception des salaires des assistants familiaux de l'ASE qui sont inclus dans les frais d'hébergement

Les allocations représentent en 2013 une charge nette de 7,35Mds€. Leur part dans l'ensemble de la charge nette d'action sociale croît : elle était de 16,8% en 2003 et s'établit à 28,4% en 2013. Cette augmentation résulte de la création de l'APA en 2002, du transfert de la gestion des allocations RMI de l'État aux Départements en 2004, de la création

de la PCH en 2006 puis de la mutation du RMI en RSA en 2009. Entre 2012 et 2013, sur les 1,14Mds€ d'augmentation de la charge nette d'action sociale globale, les 800M€ d'augmentation de la charge nette d'allocation RSA pèsent pour 70,2%. En 2013, 11,4Mds€ sont alloués par les Départements à l'hébergement et l'accueil de jour, contre 11,2Mds€

en 2012. S'il reste prédominant par rapport aux allocations et aux autres dépenses (composées entre autres des dépenses de personnel), ce montant ne représente plus que 44,2% de la charge nette d'action sociale des Départements, alors qu'il

en représentait 49,4% en 2003.

Enfin, les autres dépenses - frais de personnel et activités de protection de l'enfance en milieu ouvert pour l'essentiel - représentaient 33,7% de la charge nette en 2003 et 27,3% en 2013.

Charge nette d'action sociale départementale répartie par fonction, concours de l'État et dépense nette, de 2003 à 2013

France métropolitaine - Dépense en millions d'euros

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Allocations (RMI-RSA, APA, PCH, ACTP)	2 470	3 270	3 540	3 670	3 800	4 010	4 750	5 560	5 930	6 540	7 350
Hébergement Accueil de jour	7 250	7 770	8 120	8 690	9 180	9 570	10 030	10 480	10 860	11 200	11 440
Autres dépenses d'intervention et personnel*	4 950	5 340	5 680	6 100	6 430	6 550	6 610	6 620	6 880	6 980	7 070
Charge nette totale	14 670	16 380	17 340	18 460	19 410	20 130	21 390	22 660	23 670	24 720	25 860
Concours CNSA	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040	2 040	2 020	2 030	2 040	2 160
Concours TICPE + FMDI*	0	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800	5 170	5 580	5 720	5 700	5 600
Dépense nette totale	16 040	21 930	23 320	24 980	26 100	26 970	28 600	30 260	31 420	32 460	33 620

* Toutes les dépenses de personnel sont regroupées dans les autres dépenses, à l'exception des salaires des assistants familiaux de l'ASE qui sont inclus dans l'hébergement.

CNSA : Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie, TICPE : Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits Énergétiques, FMDI : Fonds de Mobilisation Départementale pour l'Insertion.

B/Évolution de la structure de la dépense nette

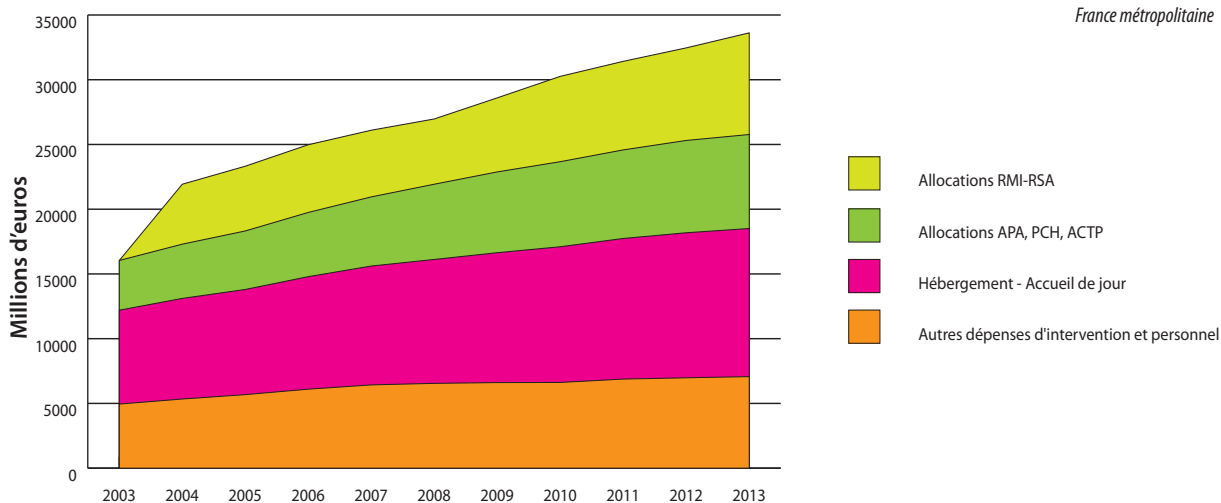
L'analyse de l'évolution de la structure de la dépense nette par nature de prestation est plus marquante que celle de la charge nette. Elle permet en effet de mieux appréhender la transformation considérable de la nature même de l'intervention départementale.

Si les dépenses et les charges sont identiques en matière d'hébergement et d'autres postes d'intervention, la dépense d'allocations s'élève à 15,1Mds€ contre 7,4Mds€ en charge. La part de ces allocations dont les règles ne sont pas

fixées par les Départements prend une place prépondérante au détriment des prestations pour lesquelles les Départements disposent d'un large champ d'appréciation. En d'autres termes, la décentralisation de l'action sociale départementale est progressivement concurrencée par une forme déguisée de déconcentration des responsabilités de l'État. C'est d'autant plus inquiétant que les principales difficultés des Départements proviennent maintenant du financement des allocations¹².

12. Un des risques serait que les Départements décalent de manière significative des créances pour éviter l'impasse.

Évolution de la dépense nette d'action sociale par nature de prestation de 2003 à 2013*



* Toutes les dépenses de personnel sont regroupées dans la partie inférieure du graphique, à l'exception des salaires des assistants familiaux de l'ASE qui sont inclus dans les frais d'hébergement

Conscient de cette réalité, l'État a pris diverses dispositions pour atténuer l'impact des allocations sur les finances départementales en 2014. Il s'agit du transfert des frais de gestion au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties et de la possibilité pour les Départements d'augmenter temporairement les taux plafonds des droits de mutation à titre onéreux.

Mais dès à présent il apparaît que ces mesures seront insuffisantes car si la première devrait rapporter 827M€, la seconde devrait être moins profitable, le marché immobilier restant déprimé. De plus, on sait déjà que les autres concours de l'État

diminueront. Dans ces conditions, on peut dès à présent affirmer que le risque d'impasse budgétaire se consolidera et qu'il sera alors difficile d'évincer l'hypothèse d'une renationalisation du financement de l'allocation RSA, hypothèse non seulement nécessaire mais souhaitable. Il serait enfin possible de distinguer plus explicitement le rôle des organismes de protection sociale chargés du versement des allocations, de celui des Départements chargés des politiques d'insertion en lien avec Pôle Emploi. Au moment où on évoque la nécessaire clarification des responsabilités et la simplification des circuits, tout le monde y trouverait une réforme utile.

En conclusion,

On peut dire que les Départements sont dorénavant confrontés à une véritable impasse budgétaire due principalement aux incidences financières du RSA. Leur avenir est donc doublement menacé par la réforme territoriale et l'inadéquation des concours de l'État pour compenser les charges afférentes au RSA. C'est une perspective inquiétante car le bilan de l'action sociale et médico-sociale des Départements est indiscutablement positif si l'on se donne la prudence de l'examiner.

Il a fallu en effet près de 30 ans aux Départements pour bâtir une administration faite

de proximité teintée d'éloignement, ce qui est souhaitable dès qu'il s'agit d'accompagner l'humain. Et ces 30 années se caractérisent par le développement d'une offre médico-sociale diversifiée, une relation au public personnalisée, une forte capacité d'évaluation pour réorienter l'action sociale vers le développement social. Sans oublier que durant cette période, les inégalités entre Départements se sont amoindries quant aux services offerts à la population (voir les diverses études de l'Odas sur www.odas.net).

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, la convention a été prise 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). Il est appelé charge nette la dépense nette de laquelle est déduit le montant de ces compensations de l'État (CNSA + TICPE et FMDI). C'est cette charge qui semble représenter de la manière la plus pertinente le poids de l'action sociale pour 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 « Le personnel ». 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, Creuse, 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

TRENTE ANS DE DÉCENTRALISATION

Quel avenir pour l'action sociale et médico-sociale ?

Organisé par l'Observatoire national De l'Action Sociale



Jeudi 13 novembre 2014

de 9 h 00 à 18 h 00

Théâtre Adyar, 4 Square Rapp, 75007 Paris

PRÉPROGRAMME

La réforme territoriale s'engage. Les choix définitifs qui seront faits doivent l'être en toute connaissance de cause. D'où la nécessité de s'interroger sur 30 ans d'action sociale départementale. Avec le souci de ne pas s'arrêter seulement aux enseignements de ce qui a déjà été fait, mais de ce qui est projeté à travers la recherche action menée par l'Odas avec 18 départements et en concertation avec tous les autres.

MATINÉE : LE BILAN

09 h 00 - 09 h 30 Accueil

09 h 30 - 11 h 00 Présentation du bilan de trente ans de décentralisation d'action sociale et médico-sociale, réalisé par l'Odas

11 h 00 - 12 h 30 Discussion autour du bilan avec des personnalités qualifiées

> Débat avec la salle

12 h 30 - 14 h 30 Déjeuner libre

APRÈS-MIDI : LES PERSPECTIVES

14 h 30 - 15 h 30 Présentation des premiers résultats de la recherche action menée avec 18 départements sur l'évolution de l'action sociale vers le développement social

15 h 30 - 16 h 30 Réactions et discussions autour des résultats et projection d'un film avec les témoignages des 18 départements sur les apports de cette recherche action.

> Débat avec la salle

16 h 30 - 18 h 00 Débat sur l'avenir de la décentralisation avec des personnalités qualifiées

> Débat avec la salle

Participation : 195 euros ttc

Renseignements et pré-inscription

Joachim Reynard - 01 44 07 02 52

joachim.reynard@odas.net

