

## Sommaire

- > I - La protection de l'enfance p. 4
- > II - Le soutien aux personnes en situation de handicap p. 6
- > III - Le soutien aux personnes âgées dépendantes p. 8
- > IV - L'insertion p. 10
- > L'analyse de La Banque Postale p. 11
- > Conclusion p. 12



Cette étude a été réalisée par  
**Bernard Bas, François Jeger,  
Paule Laidebeur, Daniel Macé,  
Claudine Padieu et Didier Lesueur**  
sous la direction de  
**Jean-Louis Sanchez.**

La lettre de l'Odas est  
une publication de l'Odas,  
250bis Boulevard Saint  
Germain  
75007 Paris  
Tel: 01 44 07 02 52  
<http://www.odas.net>

Directeur de la publication :  
**Jean-Louis Sanchez**  
Edition: **Joachim Reynard**  
Réalisation: **Le Jas**

Ce numéro a été tiré à 4500 exemplaires  
ISSN 1264 - 7476

Avec la contribution  
de La Banque Postale



## DÉPENSES DÉPARTEMENTALES D'ACTION SOCIALE EN 2018 **Un pacte financier respecté... mais à quel prix ?**

**Avec seulement 1,3 % d'augmentation, la dépense nette d'action sociale départementale affiche, en 2018, la plus faible progression enregistrée depuis plusieurs années. Les départements ont en effet veillé à respecter les instructions gouvernementales sur l'augmentation de leur dépense (+1,2 %), ce qui s'est répercuté sur leur principal budget de fonctionnement, celui de l'action sociale. Ce résultat pourrait être perçu comme rassurant s'il ne s'accompagnait d'un autre constat : les dépenses obligatoires que sont les allocations<sup>1</sup> augmentent de 2 %, tandis que l'ensemble des autres dépenses progresse de moins de 0,7 %. On voit donc à nouveau s'accroître le poids des dépenses obligatoires que sont les allocations par rapport aux autres dépenses sociales. Or ces dernières sont intrinsèquement liées à la principale mission sociale des départements : agir en matière de prévention, d'insertion et d'accompagnement social. Le rôle des départements semble ainsi de plus en plus impacté par des responsabilités gestionnaires qui réduisent leurs marges de manœuvre pour intervenir en amont des problèmes et d'empêcher leur aggravation.**

<sup>1</sup> Allocation compensatrice tierce personne (ACTP), Allocation personnalisée d'autonomie (APA), Prestation de compensation du handicap (PCH) et Revenu de solidarité active (RSA).

En 2018, la dépense nette d'action sociale des départements de France métropolitaine s'élève à 37,9 milliards d'euros, alors que le

montant de la charge nette (une fois déduites les contributions de l'Etat pour les allocations) est de 29,5 milliards.

## Dépense et charge nettes d'action sociale départementale, par domaine, de 2014 à 2018

France métropolitaine - Millions d'euros

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	7 040	7 230	7 270	7 370	7 560	2,6 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	6 860	7 130	7 320	7 520	7 600	1,1 %
Soutien aux personnes âgées, hors personnel	6 700	6 770	6 890	7 055	7 145	1,3 %
RMI-RSA, hors personnel	9 330	9 840	10 170	10 270	10 370	1,0 %
Autres dépenses d'intervention hors personnel	1 700	1 690	1 650	1 630	1 620	-0,6 %
Personnel	3 430	3 490	3 530	3 585	3 615	0,8 %
<b>Dépense totale d'action sociale</b>	<b>35 060</b>	<b>36 150</b>	<b>36 830</b>	<b>37 430</b>	<b>37 910</b>	<b>1,3 %</b>
Concours CNSA - PCH	530	540	540	560	570	1,8 %
Concours CNSA - APA	1 700	1 710	2 040	2 130	2 220	4,2 %
Concours TICPE - FMDI	5 630	5 600	5 590	5 590	5 590	0,0 %
<b>Charge totale d'action sociale</b>	<b>27 200</b>	<b>28 300</b>	<b>28 660</b>	<b>29 150</b>	<b>29 530</b>	<b>1,3 %</b>

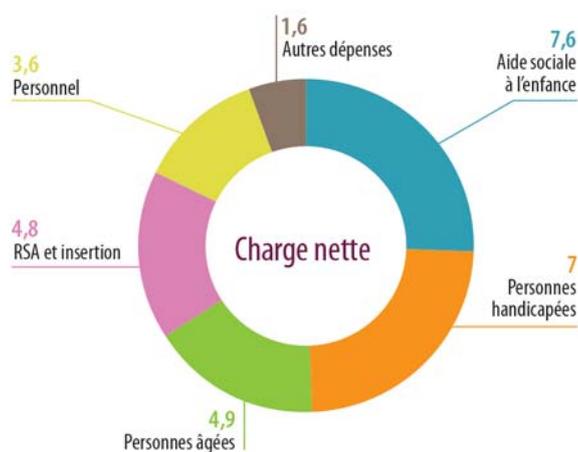
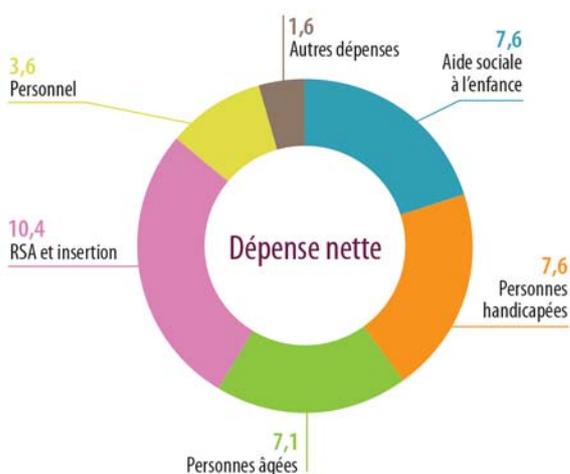
\*A l'exception des rémunérations des Assistants familiaux de l'ASE, bien identifiés et qui restent intégrés à la dépense d'ASE « hors personnel ».

La charge nette augmente donc de 1,3 % par rapport à l'année précédente. Mais contrairement aux deux années précédentes, marquées surtout par un accroissement de la

dépense de soutien à l'autonomie, en 2018 c'est la protection de l'enfance qui connaît la plus forte progression.

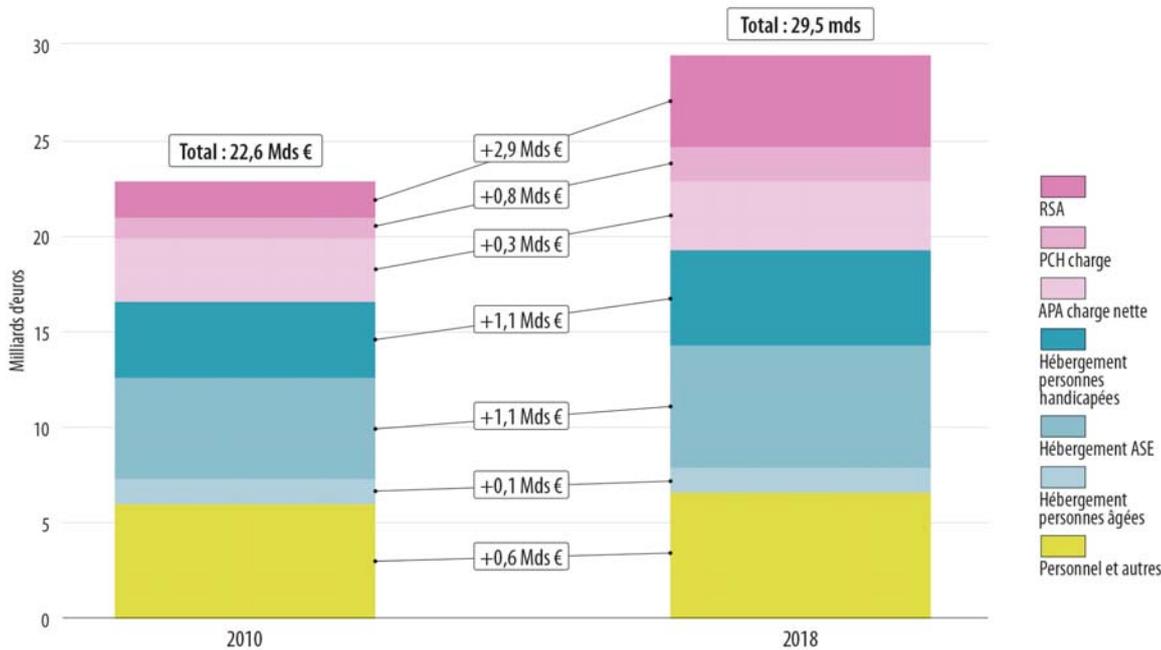
## Dépense et charge nettes en 2018 par domaine

Milliards d'euros, France métropolitaine



## Augmentation de la charge nette d'action sociale entre 2010 et 2018

France métropolitaine



## Méthodologie

1. La dépense d'action sociale observée est la dépense des fonctions 4 (médico-social) et 5 (social) de la nomenclature M52.

2. La **dépense nette**, représente la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursement à d'autres départements ou à l'assurance maladie...). Elle 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 individuelles de solidarités : 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.

3. Les abondements de l'État 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.

4. La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « Le personnel ». Toutefois, les rémunérations des assistants familiaux restent intégrés aux dépenses de l'aide sociale à l'enfance. A cette exception près les dépenses analysées par domaines ne comprennent pas les dépenses de personnel.

5. L'estimation nationale est effectuée à partir d'un échantillon permanent de 43 Départements portant sur la France métropolitaine, y compris Paris.

Les Départements concernés constituent un groupe de travail. 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 administratif. Après contrôles, analyses faites en commun et corrections, l'estimation nationale est publiée en juin.

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.

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, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Loir-et-Cher, Loiret, Lot-et-Garonne, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Nièvre, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Saône-et-Loire, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Métropole de Lyon, Savoie, Paris, Seine-Maritime, Seine-et-Marne, Somme, Vienne, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise.

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

## I - LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Alors que son évolution s'était limitée à 1,4 % en 2017, la dépense de protection de l'enfance connaît une forte progression (+2,6 %), et atteint 7,6 milliards d'euros en 2018. Elle contribue fortement à l'augmentation de la dépense totale d'action sociale et s'explique par l'augmentation des dépenses de placement; celles-ci représentent désormais 84,3 % des dépenses d'aide sociale à l'enfance.

### Dépense nette d'aide sociale à l'enfance de 2014 à 2018

France métropolitaine - Millions d'euros - Hors dépense de personnel\*

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Dépense brute totale de placement	5 900	6 110	6 190	6 310	6 560	4,0 %
dont placement familial	2 160	2 190	2 190	2 190	2 200	0,5 %
dont placement en établissement	3 740	3 920	4 000	4 120	4 360	5,8 %
<b>Dépense nette totale de placement</b>	<b>5 800</b>	<b>6 000</b>	<b>6 080</b>	<b>6 196</b>	<b>6 376</b>	<b>2,9 %</b>
Milieu ouvert et autres dépenses	1 240	1 230	1 190	1 174	1 184	0,9 %
<b>Dépense nette totale</b>	<b>7 040</b>	<b>7 230</b>	<b>7 270</b>	<b>7 370</b>	<b>7 560</b>	<b>2,6 %</b>

\*A l'exception des rémunérations des assistants familiaux

### A- La dépense d'accueil et d'hébergement

La dépense nette d'accueil et d'hébergement atteint 6,4 milliards d'euros en 2018; elle progresse davantage (+2,9 %) que l'ensemble des dépenses en protection de l'enfance (+2,6 %). Cette augmentation est essentiellement liée aux placements en établissements (+5,8 %), la dépense dédiée au placement familial restant stable (+0,5 %).

Cette évolution résulte exclusivement de l'augmentation du nombre de jeunes accueillis (+10 000, soit +5,8 %). En effet le coût moyen d'hébergement (placement familial et tous types d'établissements confondus) diminue de -1,8 % en passant de 37 900 à 37 200 €

par an et par jeune pris en charge. Ceci traduit à la fois la pression exercée par les départements sur le secteur associatif pour parvenir à une meilleure maîtrise des coûts, et la recherche de solutions moins onéreuses que les foyers, en particulier pour les mineurs non accompagnés.

L'afflux de mineurs non accompagnés (MNA) se poursuit: ils représentent 6 300 des 8 500 mineurs supplémentaires accueillis en 2018 par rapport à 2017. La part des MNA parmi l'ensemble des mineurs accueillis est désormais de 17,7 %, contre 6,8 % en 2015.

### Nombre d'enfants et de jeunes majeurs accueillis en protection de l'enfance

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
<b>Total des jeunes accueillis</b>	<b>158 000</b>	<b>162 400</b>	<b>171 100</b>	<b>181 100</b>	<b>10 000</b>
Mineurs non MNA	130 000	130 400	130 900	133 100	2 200
Jeunes majeurs non MNA	12 700	12 200	11 600	11 100	-500
Mineurs non accompagnés (MNA)	9 500	13 400	22 300	28 600	6 300
Jeunes majeurs anciens MNA	5 800	6 400	6 300	8 300	2 000

Source: DREES jusqu'en 2017, ODAS en 2018

La progression importante (+2000) du nombre de jeunes majeurs anciens MNA s'explique par une contrainte administrative: pour avoir une opportunité de disposer d'une autorisation de séjour ceux-ci doivent, rappelons-le, suivre au moins six mois de formation qualifiante. Par contre, le nombre d'autres jeunes majeurs ayant un contrat poursuit sa baisse (-500)<sup>2</sup>. Pour les uns comme pour les autres, les contrats sont souvent de durée très courte, ce qui permet rarement de terminer un cycle de formation. C'est pourquoi la saisine par les parlementaires de la question des jeunes majeurs est utile si elle parvient à renforcer leur prise en charge.

## B- Le milieu ouvert

Le nombre de bénéficiaires d'actions éducatives en milieu ouvert (AED et AEMO) reste stable. Toutefois il est difficile de connaître la totalité de la dépense de milieu ouvert car, de manière très variable selon les départements, une partie des actions est réalisée par le personnel départemental (les autres étant déléguées à des associations). Or ce personnel départemental a souvent d'autres activités

et la part de son temps consacrée aux actions en milieu ouvert est difficile à mesurer. Par ailleurs, le développement de formules intermédiaires entre accompagnement en milieu ouvert et hébergement, ou mixant différentes formes de prise en charge, amène à des imputations budgétaires pas toujours concordantes avec l'effectivité des accompagnements mis en œuvre.

## C- Les autres dépenses

Globalement, la baisse amorcée depuis plusieurs années pour les autres dépenses d'aide sociale à l'enfance se poursuit. Si les budgets alloués aux TISF (120 M€) et à la prévention spécialisée (220 M€) restent assez stables (-1 %), les autres postes accusent de nouveau une nette diminution: -5 % pour les aides financières (120 M€ en 2018); -15 % pour les Fonds d'Aide aux Jeunes, qui avait déjà subi une très forte baisse (-23 %) en 2017. Les critères d'attribution de ces aides deviennent donc de plus en plus restrictifs, et reposent non pas sur une analyse des besoins, mais sur les exigences nées du contexte financier.

Fort heureusement, la question de la prévention peut être aussi traitée par une meilleure

coordination des efforts. Ainsi la mise en œuvre de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens (CPOM) peut permettre d'améliorer les modalités d'intervention en faveur de l'enfant et de sa famille, en donnant aux associations un rôle plus explicite de partenaires. De plus on observe que le recours au « Projet pour l'enfant » institué par la loi du 14 mars 2016 favorise la recherche par les départements de collaborations plus actives avec les acteurs de l'insertion professionnelle, du monde de l'éducation et des associations socio-éducatives.

Ne faudrait-il pas alors instaurer, comme pour les personnes âgées, une conférence des financeurs pour les enfants et les familles?

<sup>2</sup> Le Code de l'Action Sociale et des Familles (Article L222-5) prévoit la prise en charge à titre temporaire de majeurs âgés de moins de 21 ans qui éprouvent des difficultés d'insertion sociale, faute de ressources ou d'un soutien familial suffisants.

## II - LE SOUTIEN AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La dépense nette en faveur des personnes en situation de handicap est passée de 7,5 milliards d'euros en 2017 à 7,6 milliards d'euro en 2018, ce qui représente une augmentation de 1,1 %. La charge nette, une fois déduit le concours financier de l'Etat (via la Caisse nationale de Solidarité pour l'Autonomie, CNSA), augmente dans les mêmes proportions. Cette année encore, la dépense d'allocations progresse de 2,7 %, plus rapidement que la dépense nette d'accueil et d'hébergement, qui se stabilise (+0,7 % en 2018 contre +1,8 % en 2016 et 2017).

### Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes handicapées de 2014 à 2018

France métropolitaine - Millions d'euros - Hors dépense de personnel

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Hébergement, accueil de jour	4 650	4 810	4 920	5 010	5 047	0,7 %
Total allocations	2 070	2 180	2 270	2 330	2 393	2,7 %
Dont ACTP	450	430	420	390	374	-4,1 %
Dont PCH	1 620	1 750	1 850	1 940	2 019	4,1 %
Autres aides, y compris soutien à la MDPH	140	140	130	180	160	-11,1 %
<b>Dépense nette totale</b> (avant déduction du concours)	<b>6 860</b>	<b>7 130</b>	<b>7 320</b>	<b>7 520</b>	<b>7 600</b>	<b>1,1 %</b>
Concours CNSA	530	540	540	560	570	1,8 %
<b>Charge nette totale</b> (après déduction du concours)	<b>6 330</b>	<b>6 590</b>	<b>6 780</b>	<b>6 960</b>	<b>7 030</b>	<b>1,0 %</b>

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

### A. La dépense d'accueil et d'hébergement

La stabilité du nombre de personnes en hébergement s'explique de plus en plus par la possibilité offerte aux personnes en situation de handicap du maintien dans le domicile individuel ou d'un habitat partagé. Cela se vérifie notamment en ce qui concerne les personnes handicapées psychiques et les travailleurs handicapés en établissement ou service d'aide par le travail (ESAT). Ils peuvent opter pour un accompagnement à leur domicile grâce à un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou un service d'accompagne-

ment médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH).

Cette option concerne dorénavant aussi des personnes souffrant de pertes d'autonomie extrêmement lourdes, grâce à une palette d'interventions étalée, parfois sur 24 heures : auxiliaires de vie, services ménagers, SAVS/SAMSAH... Ce qui est possible, car le montant individuel de la PCH n'est pas limité et peut, dans certains cas, s'avérer supérieur à un prix de journée d'établissement.

### Nombre de personnes handicapées bénéficiaires des diverses prestations

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
PCH (droits ouverts)	230 000	244 000	254 000	267 000	278 500	11 500
ACTP	66 500	62 000	59 000	54 000	50 500	-3 500
Hébergement	135 000	138 500	140 500	141 000	141 000	0

Source : DREES jusqu'en 2017, ODAS en 2018

## B. Les allocations

Avec une progression de 2,7 %, les dépenses d'allocations s'établissent cette année à 2,4 milliards d'euros. La baisse de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) de 16 millions d'euros (-4,1 %) est plus que compensée par la hausse toujours conséquente (+79 millions d'euros, soit 4,1 %) de la prestation de compensation du handicap (PCH). Pour l'année 2018, les montants des deux allocations s'établissent respectivement à 374 millions d'euros et 2,01 milliards d'euros.

L'évolution de +4,1 % des dépenses de PCH s'explique par une hausse du même ordre

(4,3 %) du nombre de bénéficiaires. Fin 2018, 278 600 personnes ont un droit ouvert à la PCH. Ainsi, le recours à cette prestation progresse toujours à un rythme soutenu. Amenée à disparaître, l'ACTP continue à diminuer, avec la perte de 3 500 bénéficiaires pour cette année (-6,5 %).

Cette progression continue du nombre de bénéficiaires devrait se poursuivre car la durée de perception de l'allocation est très longue et le nombre de nouveaux bénéficiaires vient chaque année s'ajouter au nombre de bénéficiaires déjà existants.

## III - LE SOUTIEN AUX PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

La dépense nette pour les personnes âgées augmente peu en 2018 (+1,3 %), tant du côté des dépenses d'hébergement (+1,1 %), que des dépenses d'APA (+1,3 %). La charge nette n'augmente pas en 2018, du fait d'une augmentation exceptionnelle du concours de la CNSA. Celui-ci couvre désormais 38,2 % de la dépense d'APA, soit 1 point de plus que l'année précédente.

### Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées dépendantes de 2014 à 2018

France métropolitaine - Millions d'euros - Hors dépense de personnel

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Dépense nette d'hébergement et autres	1 310	1 310	1 300	1 325	1 340	1,1 %
APA nette	5 390	5 460	5 590	5 730	5 805	1,3 %
<b>Dépense totale nette</b> (avant déduction du concours CNSA)	<b>6 700</b>	<b>6 770</b>	<b>6 890</b>	<b>7 055</b>	<b>7 145</b>	<b>1,3 %</b>
Concours CNSA pour l'allocation *	1 700	1 710	2 040	2 130	2 220	4,2 %
Taux de couverture APA nette	31,5%	31,3%	36,4%	37,1%	38,2%	
<b>Charge nette totale du domaine</b> (après déduction du concours CNSA)	<b>5 000</b>	<b>5 060</b>	<b>4 850</b>	<b>4 925</b>	<b>4 925</b>	<b>0,0 %</b>

Par convention, l'ensemble des recouvrements hors APA est affecté à l'hébergement. Ils représentent la moitié de la dépense brute d'hébergement, soit environ 1,2Md. Chaque année, les recouvrements sur l'APA représentent à peu près 100M€. \*Les autres formes de concours de la CNSA sont déduites au sein des autres dépenses

### Incidence de la Conférence des financeurs de la Prévention de la Perte d'Autonomie sur les actions collectives de prévention

Afin de mesurer l'incidence de la Conférence des Financeurs de la Prévention de la Perte d'Autonomie (CFPPA) sur le développement et la programmation d'actions collectives de prévention (ACP), une enquête a été menée entre novembre 2018 et janvier 2019, en partenariat avec la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav), auprès des départements (59 réponses) et des structures régionales de l'Assurance retraite (17 réponses). Cette enquête a confirmé l'effet levier des concours CNSA mais également la montée en puissance, entre 2016 et 2018, de l'engagement des Carsats et des structures interrégionales en matière d'actions collectives de prévention. Cela se traduit par une plus grande diversité des opérateurs et des actions proposées, constat largement partagé par les départements (88%) et les structures régionales des caisses de retraite (82%). A côté d'opérateurs traditionnels du secteur médico-social, des acteurs très locaux, notamment dans le champ socio-culturel, font leur apparition. De nouvelles

thématiques d'action sont également citées, comme l'accès au numérique, au droit, à la culture, la sécurité routière, le bien être, l'estime de soi... Cette diversité, ainsi qu'une meilleure couverture territoriale permet d'atteindre des publics plus éloignés de l'offre de prévention.

L'enquête met aussi en relief le rôle des CFPPA en faveur d'une connaissance réciproque des acteurs et d'une meilleure coordination des actions conduites. Ainsi l'ingénierie et les outils déployés par les Carsats sont mieux connus des Départements. Par ailleurs, alors que seuls 23% des départements et 12% des structures régionales de l'Assurance retraite avaient passé des conventions avant la création des CFPPA, pour la mise en œuvre d'ACP, ils sont aujourd'hui respectivement 67% et 65%. Des marges de progression subsistent cependant, en matière de gouvernance de la CFPPA, de simplification des procédures de financement et d'évaluation de l'impact des ACP financées.

### A. L'allocation personnalisée d'autonomie

Avec 5,8 milliards d'euros, la dépense nette d'allocation personnalisée à l'autonomie représente toujours la majeure partie des dépenses dédiées au soutien des personnes âgées dépendantes. L'APA à domicile aug-

mente de 2,2 % en 2018, à cause de la montée en charge de l'APA<sup>3</sup>. Tandis que l'APA en établissement augmente moins que les années précédentes (0,6 %) en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires.

<sup>3</sup> APA2: il s'agit des modifications dans les plafonds et les montants de l'APA introduits par la Loi d'accompagnement de la société au vieillissement (décembre 2015).

## Dépense d'APA à domicile et en établissement

France métropolitaine - Millions d'euros - Hors dépense de personnel

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
<b>Dépense brute d'APA</b>	<b>5 510</b>	<b>5 580</b>	<b>5 710</b>	<b>5 860</b>	<b>5 950</b>	<b>1,5 %</b>
<i>dont à domicile</i>	3 240	3 240	3 320	3 420	3 495	2,2 %
<i>dont en établissement</i>	2 270	2 340	2 390	2 440	2 455	0,6 %
<b>Dépense nette d'APA</b>	<b>5 390</b>	<b>5 460</b>	<b>5 590</b>	<b>5 730</b>	<b>5 805</b>	<b>1,3 %</b>

Après 17 ans de progression régulière, le nombre de bénéficiaires de l'APA diminue légèrement tant à domicile (-0,7 %) qu'en établissement (-1,3 %). Cela résulte d'un effet démographique : les générations nées entre 1935 et 1944 (âge concerné par la perte d'autonomie) sont moins nombreuses (600 000 par an) que celles des décennies précédentes (720 000).

Mais on sait que la génération suivante, celle des baby-boomers, sera à nouveau plus importante (850 000). Il s'agit donc d'une pause provisoire dans les besoins financiers liés à la dépendance, avant le choc d'arrivée des générations nées après la guerre pour lesquelles de nouvelles sources de financement seront à trouver.

## Nombre de personnes âgées dépendantes bénéficiaires des diverses prestations de 2014 à 2018

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
<b>APA</b>	<b>1 230 150</b>	<b>1 233 850</b>	<b>1 248 940</b>	<b>1 264 030</b>	<b>1 252 030</b>	<b>-12 000</b>
<i>dont domicile</i>	718 150	716 750	727 810	738 870	733 770	-5 100
<i>dont établissement</i>	512 000	517 100	521 130	525 160	518 260	-6 900
<b>Aide sociale à l'hébergement</b>	<b>116 650</b>	<b>113 950</b>	<b>111 990</b>	<b>110 030</b>	<b>108 730</b>	<b>-1 300</b>

## B. Les dépenses d'hébergement

L'autre poste de dépense des départements pour le soutien aux personnes âgées, l'aide sociale à l'hébergement, augmente de 1,1 % malgré la baisse du nombre de bénéficiaires (-1,2 %) liée au même phénomène démographique que celui observé pour l'APA. Cela peut

s'expliquer par une hausse des tarifs, car selon une enquête menée par l'Odas en octobre 2018 (voir ci-dessous), le dispositif évolue vers plus de marge de négociation avec les responsables d'établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

### Enquête flash auprès des conseils départementaux sur leur politique d'habilitation à l'aide sociale dans les EHPAD - octobre 2018

Cette enquête a été réalisée en octobre 2018 à la demande de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS). 63 départements y ont répondu. Elle portait sur les politiques d'habilitation à l'aide sociale dans les EHPAD compte tenu de :

- La sous-occupation des places habilitées à l'aide sociale (le nombre de bénéficiaires de l'ASH est bien inférieur au nombre de places autorisées)
- La demande des établissements de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre budgétaire, notamment dans le cadre des négociations pluriannuelles (CPOM).

Conformément à la loi, tous les départements habilite

nt régulièrement les établissements demandeurs et recourent de plus en plus fréquemment au système des CPOM. Seul un département sur quatre (16/63) déclare avoir procédé à des « déshabilitations » totales pour certains établissements. Le nombre de ces « déshabilitations » reste assez marginal (une cinquantaine de lits par département). Près des deux tiers des départements pratiquent des habilitations partielles assorties parfois de convention de tarifs différenciés. Une petite dizaine de départements signalent que pour l'habilitation partielle, les tarifs autres que ceux de l'ASH sont négociés en fonction des revenus des résidents et/ou en % de majoration (10 à 30 %) par rapport au tarif aide sociale.

## IV - L'INSERTION

La tendance à la baisse du nombre d'allocataires du RSA observée en 2017 s'est inversée, leur nombre ayant augmenté de 0,7 % en 2018. La dépense d'insertion augmente de 1 %, et passe donc à 10,4 milliards d'euros en 2018. De plus, compte tenu de la stabilité du concours de l'Etat pour la 3e année consécutive, la charge nette augmente de 2,1 %; elle atteint désormais 4,8 milliards.

### Charge nette liée au RSA de 2014 à 2018

France métropolitaine - Millions d'euros - Hors dépense de personnel

	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Allocation	8 570	9 140	9 490	9 600	9 810	2,2 %
Dépenses d'insertion	760	700	680	670	560	-16,4 %
TICPE + FMDI	5 630	5 600	5 590	5 590	5 590	0,0 %
<b>Charge nette totale</b>	<b>3 700</b>	<b>4 240</b>	<b>4 580</b>	<b>4 680</b>	<b>4 780</b>	<b>2,1 %</b>

Ce sont les dépenses consacrées aux allocations qui progressent (+2,2 %) en raison de l'augmentation, bien que faible (+0,7 %), du nombre de bénéficiaires et l'augmentation du montant de l'allocation RSA. En revanche, les dépenses d'insertion diminuent fortement (-16,4 %). Le processus de réduction de ces dépenses, constaté depuis la décentralisation

du Revenu Minimum d'Insertion, se poursuit : les dépenses d'insertion atteignaient 830 millions d'euros en 2009 lors de la mise en place du RSA, elles ne sont plus que de 630 millions en 2018. Elles ne représentent plus désormais que 5,4 % de l'ensemble des dépenses nettes consacrées au RSA, contre 12,7 % en 2009.

### Nombre de bénéficiaires du RSA de 2014 à 2018

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

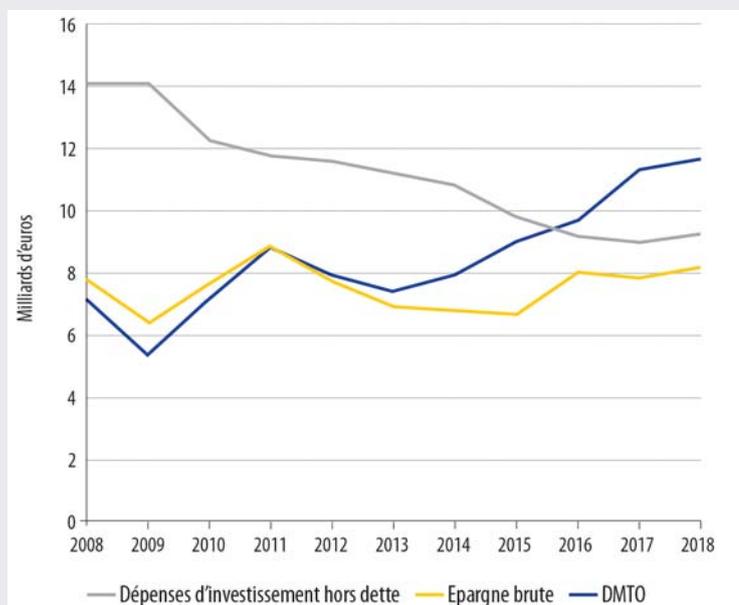
	2014	2015	2016	2017	2018	Evolution 2017-2018
Bénéficiaires du RSA	1 666 000	1 709 000	1 636 200	1 624 700	1 635 700	11 000

CNAF jusqu'en 2017, ODAS en 2018

# L'ANALYSE DE LA BANQUE POSTALE

En 2018, une reprise de l'investissement possible grâce à la maîtrise des dépenses de fonctionnement et des DMTO toujours dynamiques

L'année 2018 est marquée par l'entrée en vigueur de la contractualisation, prévue par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Ce dispositif vise à limiter l'évolution des dépenses des collectivités territoriales à 1,2 % par an et concerne les régions, les collectivités territoriales uniques, les départements et certaines communes et intercommunalités. **En 2018, les départements respectent cette contrainte puisque leurs dépenses de fonctionnement diminuent de 0,9 %.** Cette évolution résulte à la fois d'une augmentation contenue des dépenses d'action sociale, et de la poursuite de la maîtrise des frais de personnel.



## Les dépenses de personnel se stabilisent autour d'un volume budgétaire de 12 milliards d'euros.

Cette stabilité s'explique par la poursuite des politiques de modération salariale, notamment en matière de recrutement. Les facteurs de hausse de la masse salariale sont réduits par le report d'un an des mesures du protocole parcours professionnels, carrières et rémunérations au titre de 2018, ainsi que par le rétablissement du jour de carence dans la fonction publique. L'impact en année pleine de la revalorisation du point d'indice intervenue en février 2017 est minime.

Par ailleurs, les intérêts de la dette enregistrent un nouveau fort recul (- 6,3 %) sous l'effet de taux demeurant historiquement bas et d'une évolution modérée de l'encours de dette ces dernières années.

## Après un léger recul en 2017, le montant des recettes de fonctionnement des départements est stable sur l'exercice 2018.

Les dotations et participations diminuent de 3,4 %. Cette baisse est liée en partie à la réduction des participations versées par les régions du fait de conventions de délégation de la compétence transports signées en 2017. Les dotations en provenance de l'Etat, quant à elles, sont quasiment stables, la ponction opérée sur la dotation globale de fonctionnement (DGF) au titre de la contribution au redressement des finances publiques ayant pris fin. **Les recettes fiscales progressent de 1,2 %, principalement portées par le dynamisme des droits de mutation à titre onéreux (DMTO).** En effet, le produit des DMTO, en lien avec l'évolution des prix et le volume de transactions immobilières, connaît une hausse de 4,0 % en 2018 (après + 16,5 % en 2017 et + 7,5 % en 2016) pour atteindre 11,4 Mds€. Cette progression masque cependant des dynamiques individuelles contrastées. La taxe foncière sur les propriétés bâties s'élève à 14 Mds€, en progression de 1,8 % sous l'effet d'une hausse des bases de 1,7 % et d'une faible hausse des taux de 0,1 % (8 départements ayant augmenté leur taux et 2 les ayant abaissés).

## Solde de la section de fonctionnement, l'épargne brute des départements enregistre un net rebond (+ 4,5 %) et atteint 8,2 milliards d'euros.

Ce regain d'épargne permet une reprise de l'investissement hors remboursement de la dette des départements après huit années de baisse consécutive (soit un recul cumulé de plus de 5 Mds€ depuis le point haut de 2009) et ce en dépit d'une troisième année de désendettement. Cette reprise de l'investissement est majoritairement portée par les dépenses d'équipement (voirie et aménagement numérique du territoire) en progression de 7,5 % tandis que les subventions versées, notamment à destination des autres niveaux de collectivités, diminuent de 2,8 %.

## CONCLUSION

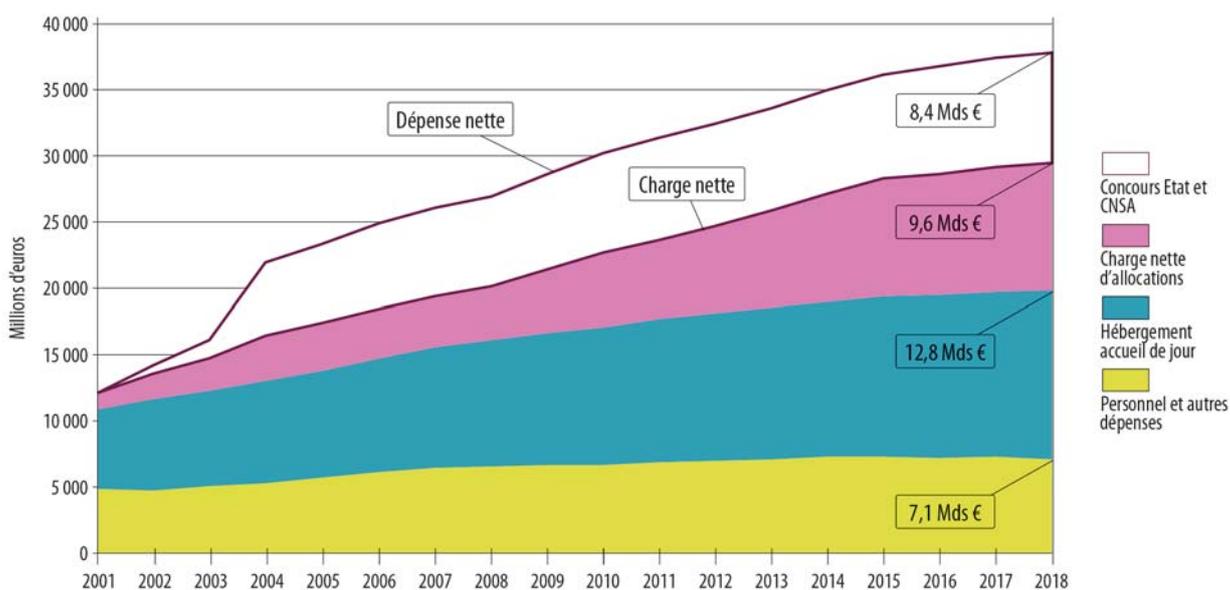
Si l'on s'en tenait aux seuls résultats globaux de l'évolution de la dépense sociale des départements entre 2017 et 2018 on pourrait penser que ceux-ci sont sortis de la zone rouge. Mais en réalité les contraintes issues de leur responsabilité en matière d'allocations individuelles poursuivent leurs effets négatifs sur la capacité des départements à agir en matière de prévention des risques sociaux.

Il faut remarquer par ailleurs que c'est un facteur conjoncturel qui a permis aux départements d'équilibrer leur budget en 2018 (voir analyse de la Banque Postale). En effet c'est le dynamisme du marché immobilier qui a permis à de nombreux départements d'obtenir une recette importante provenant des droits de mutation. Or, cette situation ne perdurera pas car certains départements estiment déjà qu'un renversement de tendance se dessine en matière immobilière. Ce serait extrêmement préoccupant car les efforts demandés aux départements sur le plan social ne peuvent que s'amplifier. D'ailleurs les départements s'attendent déjà à devoir prendre en charge une partie des dépenses nouvelles liées à l'adaptation de la société française au vieillissement et à la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté.

Toutefois dans ce contexte difficile, on peut observer deux évolutions intéressantes. D'une part la capacité d'innovation des départements se maintient comme on a pu l'observer avec l'accueil des mineurs non accompagnés<sup>4</sup>. D'autre part le processus engagé par les conférences des financeurs pour la prévention de la dépendance s'avère prometteur. En effet, en favorisant une meilleure reconnaissance des rôles des uns et des autres, il permet le développement de coopérations sans lesquelles il est illusoire de penser mieux répondre aux besoins des personnes et aux spécificités des territoires.

### Évolution de la dépense nette et des charges nettes par nature de 2001 à 2018

France métropolitaine



<sup>4</sup> Lettre de l'Odas - « Les modes d'accueil adaptés aux mineurs non accompagnés : Face à l'urgence, des départements innovent » - janvier 2018. Téléchargeable sur [www.odas.net](http://www.odas.net)