

# La lettre de l'Odas

» Observer pour mieux agir »

» Finances départementales

Juin 2012

## Sommaire

- > **Se poser les bonnes questions sur la dépense globale** p.02
  - Mieux cerner l'impact de l'hébergement p.03
  - Appréhender les parts respectives des différents domaines d'action sociale p.04
  - Percevoir la diversité des contributions départementales au financement de l'action sociale p.05
- > **Se poser les bonnes questions sur la dépense par domaine d'action sociale** p.07
  - Où en est-on du soutien à l'autonomie? p.07
  - Où en est-on du soutien à l'enfance et à la famille? p.10
  - Où en est-on du soutien à l'insertion? p.12
  - Où en est-on des dépenses de personnel? p.14
- > **Conclusion** p.14
- > **Méthodologie** p.15
- > **L'actualité de l'Odas** p.16



## Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : Se poser les bonnes questions

→ En 2011 la croissance des dépenses sociales départementales marque un ralentissement par rapport aux deux années précédentes. Cependant, avec une hausse de la dépense nette d'action sociale de 4 %, le rythme d'évolution reste soutenu (deux fois supérieur à celui de l'inflation). L'action sociale continue à peser de manière très importante dans les budgets départementaux.

Dans le contexte de crise majeure que nous traversons et alors que les débats sur l'avenir de notre modèle de solidarité se multiplient, il est nécessaire de se poser les bonnes questions. Réalisée de façon annuelle en associant recueil de données très actuelles et analyse partagée des évolutions avec un échantillon représentatif de l'ensemble des Départements, la présente étude propose un éclairage prospectif sur les difficultés, mais aussi les atouts de l'action sociale départementale.

Dans la continuité des années précédentes, ce sont les domaines du soutien aux personnes handicapées et de l'insertion autour du Revenu de solidarité active qui tirent la dépense vers le haut. Mais alors que l'alerte est donnée depuis longtemps sur l'évolution de la charge départementale liée au Revenu minimum d'insertion puis au Revenu de solidarité active, le

poinds croissant de la politique de soutien au handicap semble avoir été occulté par les débats récents sur la dépendance liée au grand âge.

Or, si la réflexion en la matière demeure essentielle étant donné l'évolution démographique de notre société, l'accroissement de la dépense de soutien aux personnes handicapées doit être davantage explicité. C'est d'autant plus nécessaire que celle-ci n'est pas seulement due à une répartition discutable du financement de la Prestation de compensation du handicap entre les Départements et l'Etat mais aussi à une progression de la dépense d'hébergement qu'il convient d'analyser.

Il est donc nécessaire, dans ce domaine comme dans les autres, de s'attacher à bien comprendre la nature des dépenses et leur origine, après avoir mieux cerné les caractéristiques de la dépense globale. •



Cette étude a été réalisée par  
Caroline MEGGLÉ, Claudine PADIEU  
et Didier LESUEUR.

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

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

Directeur de la publication:  
Jean-Louis SANCHEZ  
Ce numéro a été tiré à 4 000 exemplaires  
ISSN 1265-7476

Avec le soutien de :



# I. Se poser les bonnes questions sur la dépense globale

En 2011, la dépense nette d'action sociale des Départements métropolitains s'élève à 31,4 milliards d'euros avec une croissance de 4 %, moindre que les années précédentes (6 % en 2010 comme en 2009).

Toutefois, il est important de relever que, après déduction des reversements spécifiques de l'Etat au titre des allocations de solidarité, la charge nette départementale d'action sociale augmente

davantage en pourcentage (+ 4,5 %) pour atteindre 23,7 milliards d'euros. En effet, les concours de l'Etat au titre des allocations ne progressent que de 2 % : + 0,5 % pour la participation de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) au titre des allocations de soutien à l'autonomie et + 2,5 % pour les recettes Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) et Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) au titre du Revenu de solidarité active (RSA).

## Evolution de la dépense d'action sociale des Départements

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépense nette totale	14 080	16 040	21 930	23 320	24 980	26 100	26 970	28 600	30 260	31 440
Concours CNSA	640	1 370	1 280	1 350	1 810	1 880	2 040	2 040	2 020	2 030
Reversements TIPP - FMDI	0	0	4 270	4 630	4 710	4 810	4 800	5 170	5 580	5 720
Charge nette totale	13 440	14 670	16 380	17 340	18 460	19 410	20 130	21 390	22 660	23 670

C'est donc une augmentation qui reste deux fois supérieure à l'inflation. Dans une période inquiétante pour les finances publiques, cela appelle

à la plus grande vigilance en s'interrogeant sur les origines de cette évolution et sur son impact selon les Départements.

### Guide de lecture

Trois types d'indicateurs seront considérés dans cette enquête :

- **la dépense brute** : dépense hors recettes (bon indicateur de l'évolution de l'activité d'une intervention ou allocation) ;
- **la dépense nette** : dépense brute de laquelle sont déduites les recettes de type récupérations et indus ;
- **la charge nette pour les Départements** : dépense nette de laquelle sont déduits les apports spécifiques de l'État (concours CNSA pour les personnes âgées et handicapées, TIPP et FMDI pour l'allocation RMI - RSA) ; c'est la dépense qui reste effectivement à la charge des Départements.

## Mieux cerner l'impact de l'hébergement

Il n'est pas sans intérêt de relever que la charge nette globale pour l'action sociale des Départements est composée à 46 % de dépenses d'hébergement (auquel nous rattachons l'accueil de jour).

En effet, si le poids de l'hébergement a légèrement diminué ces dix dernières années (de 50,5 % en 2002 à 46 % en 2011), son montant est néanmoins passé de 6,8 milliards d'euros en 2002 à 10,9 milliards d'euros en 2011. Et en 2011, le financement départemental supplémentaire pour l'hébergement s'est avéré plus important que celui nécessaire pour les allocations (RSA, APA, PCH, ACTP<sup>1</sup>), respectivement + 380 et + 370 millions.

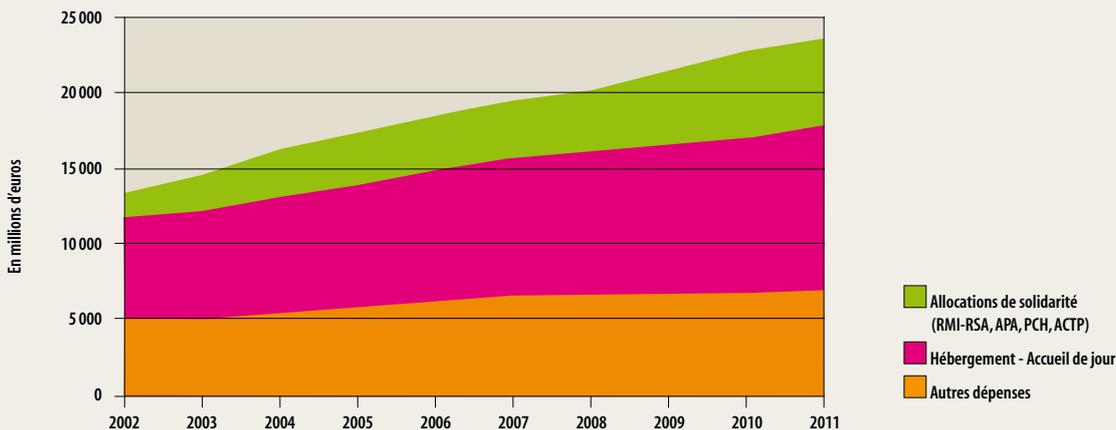
Le second poste important, représentant 29 % de la charge nette globale, est constitué de

dépenses diverses dont principalement celles de personnel.

Enfin, les allocations de solidarité (RSA, APA, PCH, ACTP<sup>1</sup>) représentent 25 % de la charge nette totale. Alors qu'aujourd'hui le débat se focalise souvent sur cette charge liée aux allocations, il est intéressant de noter qu'elle n'intervient qu'en troisième position. Il reste que les préoccupations sur ce sujet s'expliquent par son poids croissant dans la charge nette globale d'action sociale. En effet, la charge d'allocations représentait 12 % du total en 2002 (1,6 Mds€) et en représente désormais le quart (5,9 Mds€). Les inquiétudes sont également liées à la masse croissante de la dépense; certes remboursée en grande partie par l'État, elle a un impact important sur la gestion.

France métropolitaine - Millions d'euros

### Evolution et structure de la charge nette d'action sociale entre 2002 et 2011 par nature de dépense



1. Respectivement : Revenu de solidarité active, Allocation personnalisée d'autonomie, Prestation de compensation du handicap, Allocation compensatrice pour tierce personne.

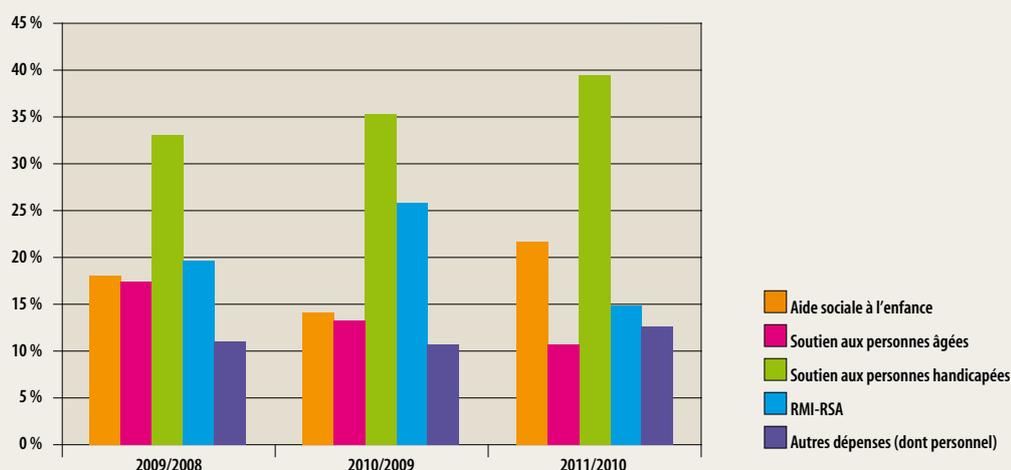
## Appréhender les parts respectives des différents domaines d'action sociale

Le second constat qu'il convient de relever pour mettre en relief les questions les plus préoccupantes dans l'augmentation globale de la charge nette d'action sociale pour les Départements

porte sur la part de la hausse du soutien aux personnes handicapées. Elle apparaît en 2011 comme la plus déterminante: 40 % de l'augmentation totale.

France métropolitaine

### Part des différents domaines dans l'évolution annuelle de la charge nette d'action sociale



Cela s'explique par une forte progression de la charge nette de soutien aux personnes handicapées en 2011 : + 7,8 % (après + 9,6 % en 2010). Parmi les autres domaines, l'insertion continue de progresser fortement (+ 8,8 %) mais avec un net ralentissement par rapport à 2010 (+ 23,9 %),

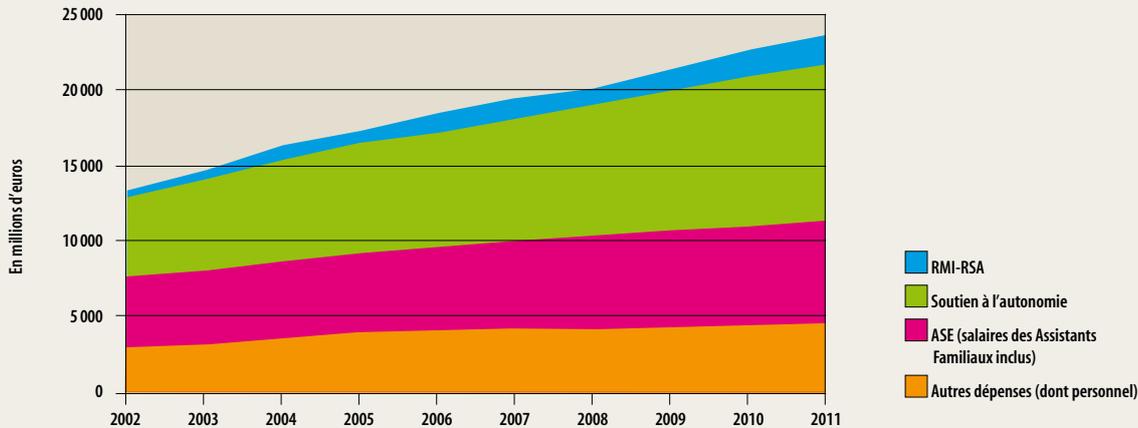
ce qui témoigne de la fin de la montée en charge liée à la création du dispositif RSA. Les deux autres domaines, l'aide sociale à l'enfance (ASE) et le soutien aux personnes âgées en perte d'autonomie, connaissent des augmentations plus limitées (respectivement + 3,4 % et + 2,3 %).

### Evolution annuelle de la charge nette d'action sociale depuis 2008

France métropolitaine

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

## Evolution et structure de la charge nette départementale d'action sociale par domaine



## Evolution de la charge nette d'action sociale départementale par domaine

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Aide sociale à l'enfance <sup>2</sup>	4 620	4 850	5 100	5 280	5 570	5 840	6 050	6 280	6 460	6 680
Soutien aux personnes âgées dépendantes	2 300	2 860	3 340	3 650	4 040	4 300	4 460	4 680	4 850	4 960
Soutien aux personnes handicapées	2 970	3 180	3 420	3 540	3 580	3 880	4 250	4 670	5 120	5 520
RMI-RSA	580	630	950	920	1 250	1 260	1 130	1 380	1 710	1 860
Autres dépenses (dont personnel)	2 970	3 150	3 570	3 950	4 020	4 130	4 240	4 380	4 520	4 650
<b>Charge nette totale</b>	<b>13 440</b>	<b>14 670</b>	<b>16 380</b>	<b>17 340</b>	<b>18 460</b>	<b>19 410</b>	<b>20 130</b>	<b>21 390</b>	<b>22 660</b>	<b>23 670</b>

## Percevoir la diversité des contributions départementales au financement de l'action sociale

Enfin, il est important de vérifier comment cette réalité de la charge nette d'action sociale se décline selon les Départements. Il faut d'abord rappeler qu'à diverses reprises dans ses publications, l'Odas a eu l'occasion de relever un resserrement des inégalités entre départements, par référence à la période antérieure à la décentralisation<sup>3</sup>. En d'autres termes, contrairement aux préjugés sur la décentralisation, celle-ci n'est pas source d'inégalités car la pression des besoins provoque progressivement une harmonisation des réponses. Les Départements qui disposaient de nombreux équipements et services ont freiné leur progression, tandis que les autres l'ont accentuée.

Ce constat inattendu se vérifie aujourd'hui à travers les enseignements du coefficient de variation qui permet de mesurer sur l'année 2011 les écarts entre Départements à partir du critère de la dépense par habitant<sup>4</sup>. Si cet indicateur est inférieur à 20 %, il est difficile de parler d'inégalité entre départements. Or, il ressort de l'analyse que le coefficient de variation de la charge nette globale nette par habitant est de 15 %. La situation est donc plutôt homogène sur l'ensemble du territoire métropolitain.

2. La série des dépenses d'ASE depuis 2002 a été redressée pour mieux tenir compte des effets du changement de nomenclature comptable, ce qui se repercuta sur les « autres dépenses » estimées par solde de la dépense totale.

3. Voir Jean-Louis SANCHEZ, *Décentralisation : de l'action sociale au développement social. Etat des lieux et perspectives*, éditions l'Harmattan, 2001.

4. Dans ce cas, le coefficient de variation correspond au rapport entre l'écart type entre les différentes dépenses des départements concernés et la moyenne de ces dépenses.

## Dispersion entre les départements de diverses dépenses d'action sociale par habitant.

Mesurée à travers le coefficient de variation

	Taux inférieur à 20 %	Taux de 25 à 35 %	Taux supérieur à 35 %
<b>Charge nette globale par habitant</b>	15 %		
<b>Charge de personnel par habitant</b>	17 %		
<b>Charge nette ASE par habitant de moins de 20 ans</b>		27 %	
Placement par habitant de moins de 20 ans		27 %	
Dont placement familial par habitant de moins de 20 ans			42 %
Dont placement en établissement par habitant de moins de 20 ans			37 %
<b>Charge nette d'aide aux personnes handicapées par habitant</b>	17 %		
Allocations (PCH + ACTP) par habitant		27 %	
Hébergement et accueil de jour par habitant	20 %		
<b>Charge nette d'aide aux personnes âgées par habitant de plus de 75 ans</b>	20 %		
APA brute par habitant de plus de 75 ans	20 %		
Dont APA à domicile par habitant de plus de 75 ans		31 %	
Dont APA en établissement par habitant de plus de 75 ans	18 %		
<b>Charge nette de RSA par habitant</b>			43 %
Allocation brute de RSA par habitant		31 %	

Mais si l'on y regarde de plus près, seules les charges de personnel et de soutien aux personnes handicapées donnent lieu à des éventails peu ouverts, avec des valeurs départementales proches.

La dépense d'ASE est dans une situation intermédiaire, qui nécessite une investigation complémentaire pour vérifier si la situation est due au nombre d'enfants protégés, à un recours plus ou moins fréquent au placement ou à des questions de coûts des établissements. Seul constat interprétable, celui de la grande diversité dans les modes de placement. En effet, certains Départements privilégient le placement familial, d'autres le placement en établissement, pour des questions de choix politique et d'existence d'une offre de familles d'accueil.

De même, la situation est très contrastée concernant l'APA à domicile. Il serait ainsi nécessaire d'en expliciter les raisons: choix politiques (et en particulier les politiques tarifaires) ou conséquence de la diversité des besoins selon le contexte socio-démographique et culturel des territoires.

Enfin, ce qui s'avère plus préoccupant est la charge de RSA, très diversifiée selon les Départements. Or, là on en connaît l'origine, qui est liée à une répartition inégale du chômage et de la pauvreté sur le territoire français. Un argument supplémentaire en faveur d'une couverture intégrale de cette dépense d'allocation par un financement national (voir infra). ●

## II: Se poser les bonnes questions sur la dépense par domaine d'action sociale

L'analyse sectorielle de l'évolution des dépenses d'action sociale offre l'occasion de préciser l'ordre d'importance des différents domaines d'intervention dans l'effort financier des Départements. Si l'on considère, conformément aux enjeux de la réforme de 2005<sup>5</sup>, les questions de la

perte d'autonomie avec leur déclinaison « handicap et dépendance », c'est cette responsabilité qui est aujourd'hui la plus prégnante. Vient ensuite le domaine de l'enfance et de la famille, puis celui de l'insertion.

### A/Où en est-on du soutien à l'autonomie ?

Le soutien à l'autonomie des personnes âgées dépendantes et des personnes en situation de handicap constitue la charge d'action sociale la plus importante pour les Départements. En 2011, elle représente 10,5 milliards d'euros, soit 44 % de la charge nette totale et plus de la moitié de son augmentation.

La majorité de ce montant (52 %) est consacrée

à l'accueil des personnes en hébergement ou en accueil de jour et 45 % aux allocations de solidarité. Cette répartition était la même en 2010.

Globalement, le concours de l'Etat via la CNSA est quasiment stable depuis quatre ans, ce qui conduit à un taux de couverture de l'ensemble des allocations (APA, PCH, ACTP) en diminution régulière: 35 % en 2008, 30 % en 2011.

### Le soutien aux personnes en situation de handicap tire la dépense vers le haut

La part de la dépense de soutien aux personnes en situation de handicap représente désormais

53 % de la charge consacrée par les Départements au soutien à l'autonomie.

### Evolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale en faveur des personnes handicapées

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hébergement, accueil de jour	2410	2590	2800	2950	3190	3350	3490	3720	3950	4190
Allocations	560	590	620	620	690	850	1100	1340	1520	1670
Dont ACPH	560	590	620	620	610	580	550	510	470	450
Dont PCH					80	270	550	830	1050	1220
Autres aides nettes (soutien MDPH)				30	160	150	170	170	170	150
<b>Dépense nette totale (avant déduction du concours)</b>	<b>2970</b>	<b>3180</b>	<b>3420</b>	<b>3600</b>	<b>4040</b>	<b>4350</b>	<b>4760</b>	<b>5230</b>	<b>5640</b>	<b>6010</b>
Concours CNSA				60	460	470	510	560	520	490
<b>Charge nette totale (après déduction du concours)</b>	<b>2970</b>	<b>3180</b>	<b>3420</b>	<b>3540</b>	<b>3580</b>	<b>3880</b>	<b>4250</b>	<b>4670</b>	<b>5120</b>	<b>5520</b>

5. Loi du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La charge nette départementale d'action sociale en faveur des personnes handicapées s'élève à 5,52 milliards d'euros en 2011, soit une augmentation de 400 millions par rapport à 2010. Tout en connaissant progressivement un léger ralentissement, cette hausse est encore très conséquente (+ 7,8 % après + 9,6 % en 2010). Cette croissance concerne tant l'hébergement des personnes que la prestation de compensation du handicap (PCH).

Les dépenses nettes d'hébergement et d'accueil de jour représentent 76 % de la charge nette totale de soutien aux personnes handicapées. Elles continuent à augmenter fortement, d'un montant similaire aux années précédentes (+ 240 millions d'euros en 2011, après + 230 millions en 2010 et en 2009). Cette tendance, liée à la fois à des créations de place et à une augmentation du coût par place, est continue depuis 1984.

Les dépenses d'allocations, dans leur ensemble, progressent de 150 millions d'euros entre 2010 et 2011. Cela correspond à une baisse de 20 millions pour l'allocation compensatrice pour tierce personne des moins de 60 ans (ACPH) et à une hausse de 170 millions pour la PCH.

Représentant encore 450 millions, l'ACPH continue à être une charge importante pour certains Départements où elle semble avoir atteint un seuil plancher.

La hausse toujours soutenue de la dépense de PCH, qui s'explique par une augmentation encore importante du nombre de bénéficiaires, a toutefois tendance à ralentir: + 16,2 % en 2011, après + 26,5 % en 2010 et + 50,9 % en 2009.

Le montant brut de la PCH se décompose en 1,110 milliard pour les adultes et 110 millions pour les enfants; la part de la PCH enfants, qui a doublé en deux ans, reste néanmoins faible (9 %) du fait de la complexité des procédures, de l'existence d'une prestation « concurrente » délivrée par la CAF et du nombre limité d'enfants concernés.

Enfin si l'on considère l'ensemble de la charge nette d'allocation de soutien aux personnes handicapées (ACPH + PCH), on atteint 1,18 milliard, soit une hausse de 180 millions ou encore +18 % par rapport à 2010. Il en résulte que le taux de couverture des deux allocations par la participation de la CNSA diminue encore.

### Taux de couverture des allocations de soutien aux personnes handicapées (PCH + ACPH) par la CNSA

<i>France métropolitaine</i>					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
67 %	55 %	46 %	42 %	34 %	29 %

### Personnes handicapées bénéficiaires d'une aide sociale

<i>France métropolitaine - En milliers</i>						
	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hébergement et accueil de jour*	109,3	110,2	112,7	117,7	120,5	124,1
PCH (droits ouverts)	7,2	39,0	78,2	116,4	150,2	178,7
ACPH (ACTP moins de 60 ans)	106,7	94,7	85,3	75,4	67,9	64,5

\*Dont: accueil en établissement au titre de l'aide sociale à l'hébergement (98 953 personnes en 2010), accueil chez des particuliers (5 311 en 2010) et accueil de jour (16 195 en 2010).

Source: Estimations ODAS pour les données autres que PCH en 2011. DREES, Enquêtes sur les bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'en 2010 et enquête trimestrielle pour la PCH (évolution en glissement annuel) en 2011.

## La faible progression de la dépense de soutien aux personnes âgées dépendantes

En 2011, l'action en faveur des personnes âgées dépendantes représente une charge nette totale de 4,96 milliards d'euros pour les Départements métropolitains, soit une augmentation de 110 millions (+ 2,3 %) par rapport à 2010. Avec une hausse du concours de la CNSA lié à l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA), cette charge augmente moins que la dépense nette totale (+ 150 millions soit + 2,4 %).

La dépense nette totale est composée à près de 79 % par la dépense nette d'APA. Cette dernière connaît une hausse de 120 millions d'euros en 2011 (+ 2,4 %), ce qui confirme le ralentissement déjà constaté les années précédentes (+ 150 millions en 2010, après + 190 millions en 2009). Une fois déduits les reversements de la CNSA, la charge nette départementale liée à l'APA représente 72 % de la charge nette totale de soutien aux personnes âgées dépendantes.

### Evolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées dépendantes

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépense nette d'hébergement	700	840	910	940	1040	1120	1170	1210	1260	1260
Autres dépenses (aides à la personne dont ACPA)	540	220	210	200	190	190	170	110	100	130
APA nette	1700	3170	3500	3800	4160	4400	4650	4840	4990	5110
<b>Dépense nette totale (avant déduction du concours)</b>	<b>2940</b>	<b>4230</b>	<b>4620</b>	<b>4940</b>	<b>5390</b>	<b>5710</b>	<b>5990</b>	<b>6160</b>	<b>6350</b>	<b>6500</b>
Concours CNSA	640	1370	1280	1290	1350	1410	1530	1480	1500	1540
<b>Charge nette totale (après déduction du concours)</b>	<b>2300</b>	<b>2860</b>	<b>3340</b>	<b>3650</b>	<b>4040</b>	<b>4300</b>	<b>4460</b>	<b>4680</b>	<b>4850</b>	<b>4960</b>

La dépense d'APA se décompose en 3,2 milliards pour l'allocation versée à domicile (soit 61 %) et 2 milliards en établissement. Comme les années précédentes, l'APA en établissement (+ 5,2 %) évolue plus vite que l'APA à domicile (+ 0,6 %). Cette quasi stagnation de la dépense d'APA à domicile s'explique par la poursuite des efforts visant à la maîtrise des coûts (télégestion, conventions avec les services prestataires...), mais également par une baisse du montant moyen des plans d'aide et un moindre recours aux services d'aide à domicile par les bénéficiaires. En glissement annuel de décembre 2010 à 2011, la hausse du nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile est de 1,3 %. Celle du nombre de bénéficiaires de l'APA en établissement est de 4,8 %, une croissance dynamique qui explique la hausse de la dépense.

La dépense nette d'hébergement est la même qu'en 2010. En effet, la hausse de 30 millions de la dépense brute est compensée par une augmentation similaire des recouvrements sur bénéficiaires. Pour la dépense d'hébergement comme pour les recettes de recouvrement, la tendance générale masque une grande diversité de situations entre les Départements, avec des variations positives ou négatives parfois importantes d'une année à l'autre. D'une part le niveau des recettes évolue de façon relativement aléatoire. D'autre part le montant de la dépense affiché au compte administratif n'est pas toujours parfaitement révélateur de l'activité effectivement menée pendant l'année, du fait d'ajustements de trésorerie entre années successives.

## Répartition de la dépense d'APA entre domicile et établissements

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépense brute d'APA	1 700	3 210	3 550	3 880	4 240	4 490	4 750	4 940	5 090	5 210
Dont à domicile	950	2 090	2 300	2 530	2 780	2 910	3 070	3 140	3 180	3 200
Dont en établissement	750	1 120	1 250	1 350	1 460	1 580	1 680	1 800	1 910	2 010
% domicile	56 %	65 %	65 %	65 %	66 %	65 %	65 %	64 %	62 %	61 %
Récupérations APA	0	40	50	80	80	90	100	100	100	100
Dépense nette d'APA	1 700	3 170	3 500	3 800	4 160	4 400	4 650	4 840	4 990	5 110

## Personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale départementale

France métropolitaine - En Milliers

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
APA	600	765	854	929	985	1 047	1 088	1 122	1 148	1 178
Dont à domicile	296	414	484	539	578	629	652	675	687	696
Dont en établissement	304	351	370	390	407	418	436	447	460	482
% domicile	49 %	54 %	57 %	58 %	59 %	60 %	60 %	60 %	60 %	59 %
ACTP plus de 60 ans				19,2	19,2	19,7	20,1	20,3	19,7	
Aide sociale à l'hébergement	113,9	113,4	113,7	113,2	112,4	114,6	115,3	116,1	116,1	

Source: Drees, Enquêtes sur les bénéficiaires de l'aide sociale jusqu'en 2010 et enquête trimestrielle pour l'APA (évolution en glissement annuel) en 2011.

## B/Où en est-on du soutien à l'enfance et à la famille ?

Après le soutien à l'autonomie, c'est le domaine du soutien à l'enfance et à la famille qui pèse le plus lourd dans la charge nette des Départements en matière d'action sociale (28 % du total). En 2011, la dépense nette d'Aide Sociale à l'Enfance (ASE) s'élève à 6,7 milliards d'euros, ce qui représente une hausse de 3,4 %, après une hausse de 2,9 % en 2010. Les différentes

données chiffrées et l'analyse qualitative font apparaître deux phénomènes en 2011 :

- > Un impact significatif de l'afflux des mineurs isolés étrangers.
- > Des stratégies de prévention davantage perceptibles.

## Evolution de la dépense nette d'aide sociale à l'enfance

France métropolitaine - Millions d'euros

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Dépense brute totale de placement	3 750	3 890	4 130	4 300	4 540	4 790	4 990	5 190	5 360	5 530
Dont: Placement familial (salaires assistants familiaux inclus)	1 250	1 270	1 440	1 540	1 630	1 740	1 840	1 910	1 950	1 990
Dont: Placement en établissement*	2 500	2 620	2 690	2 760	2 910	3 050	3 150	3 280	3 410	3 540
Dépense nette totale de placement	3 680	3 820	4 060	4 230	4 460	4 710	4 910	5 100	5 270	5 410
Autres dépenses	940	1 030	1 040	1 050	1 110	1 130	1 140	1 160	1 190	1 270
Dépense nette totale	4 620	4 850	5 100	5 280	5 570	5 840	6 050	6 280	6 460	6 680

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

## Un impact significatif de l'afflux des mineurs isolés étrangers

De manière stable par rapport aux années précédentes, la dépense de placement des enfants représente 81 % du total. Cette dépense globale de placement augmente d'environ 3 % par rapport à 2010. Le placement en établissement (+ 3,8 %) augmente plus vite que le placement en famille d'accueil (+ 2,1 %), ce qui confirme la tendance déjà constatée en 2010. Le nombre d'enfants accueillis augmente lentement, mais un peu plus que l'année dernière: environ 3 000 enfants supplémentaires, soit + 2 %.

Toutefois, le phénomène des mineurs isolés étrangers (MIE) ayant un impact massif sur la situation de l'ASE à Paris et concernant, dans une bien moindre mesure, une partie du bassin francilien<sup>6</sup> et quelques autres départements métropolitains, explique en partie l'augmentation du nombre total d'enfants accueillis en établissement. Désormais, 30 % des enfants placés à Paris

sont des MIE, ce qui entraîne une augmentation de 21 % pour la dépense brute de placement en établissement.

Dans les autres départements, le nombre de MIE, même s'il a très fortement augmenté, reste faible et la hausse du nombre total d'enfants accueillis ne passe que de 1,4 % à 2,1 %. Paris fait ainsi figure d'exception par rapport aux autres Départements qui, globalement, connaissent une augmentation limitée de leur dépense de placement en établissement.

La dépense départementale moyenne d'hébergement par enfant placé s'échelonne, selon les départements, de 30 000 à 50 000 euros. La répartition des placements entre établissements et familles d'accueil explique partiellement ces écarts, mais seule une analyse approfondie permettra de mieux comprendre les écarts<sup>7</sup>.

## Des stratégies de prévention davantage perceptibles

En dehors du placement, les autres dépenses nettes de soutien à l'enfance et à la famille s'élèvent à 1,27 Milliard en 2011. Elles comprennent les mesures d'intervention et de suivi à domicile qui font partie du dispositif classique de protection de l'enfance et d'autres dépenses à visée plus préventive.

Le nombre de mesures d'intervention et de suivi à domicile (AEMO et AED<sup>8</sup>) diminue pour la première fois (2000 mesures soit une baisse de 1,3 %) et leur dépense (pour les prestations déléguées aux associations) se stabilise autour de 430 millions d'euros.

Le financement départemental d'AEMO-AED associatives est très variable : il s'échelonne de 2100 euros à 5600 euros par enfant suivi et par an. On note deux catégories de Départements, l'une avec une dépense moyenne de l'ordre de

3 000 euros, l'autre de 3 800 euros par enfant. Il est vraisemblable que le concept d'action éducative n'est pas interprété de la même manière par tous les Départements.

Représentant 840 millions d'euros en 2011, les autres dépenses dédiées à l'enfance et à la famille augmentent de 80 millions, une hausse plus prononcée que les années précédentes (+ 30 millions en 2010).

Deux mesures sont en augmentation dans de nombreux Départements: les aides financières, qui augmentent globalement de 9 %, passant de 210 à 230 millions d'euros, et la dépense liée aux techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) qui représente 130 millions, soit une hausse de 8 % (10 millions).

6. La Seine-Saint-Denis, elle aussi surchargée de demandes, a finalement obtenu un accord avec le Ministère de la Justice en octobre 2011 sur le principe d'une répartition de l'accueil des enfants arrivant sur son territoire entre les Départements du grand bassin francilien.

7. L'ODAS mène actuellement avec 7 départements volontaires une étude-action sur l'économie de la protection de l'enfance ; l'analyse des budgets et des démarches pédagogiques des établissements fait partie des travaux.

8. Respectivement Action Éducative en Milieu Ouvert dans le cadre d'une mesure judiciaire et Aide Éducative à Domicile dans le cadre d'une mesure administrative. Une part variable, parfois importante, des mesures est réalisée par le personnel du Département et la dépense correspondante fait partie des dépenses de personnel, non incluses ici. En moyenne nationale, 80 % des mesures sont déléguées aux associations et 20 % sont traitées par les services du Département. Ces proportions sont très variables d'un département à l'autre.

Enfin, malgré des réalités très contrastées entre les Départements, cette tendance à la hausse semble également concerner la prévention spécialisée (+ 10 millions pour atteindre 280 millions) et le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ).

Une dernière cause d'augmentation des dépenses hors placement est la charge croissante d'accueil de mères avec enfants de tous âges en hôtels. Certains Départements sont en contentieux avec l'Etat sur l'accueil d'urgence et les situations départementales sont contrastées. Au-delà de l'urgence, reste posé, pour les Départements comme pour les Villes et l'Etat, le problème du

logement de familles très démunies, pour lesquelles le placement des enfants constitue une solution inadaptée; très onéreuse, elle peut aussi créer de nouveaux problèmes en déstabilisant les liens familiaux et la responsabilité parentale.

D'après ces différents éléments, il apparaît que les principes fondateurs de la loi de 2007<sup>9</sup> commencent à s'exprimer dans les politiques départementales. Cela se vérifie en matière de développement des actions préventives, mais aussi à travers l'existence d'un questionnement toujours plus fréquent et approfondi sur l'efficacité des mesures de protection.

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

France métropolitaine – en Milliers

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Enfants accueillis	140,5	141,4	142,4	144,4	146,2	149,3
Enfants suivis à domicile	137	142,1	143,2	144,1	145,2	143,3
Dont : AED	35,9	39,2	41,6	44,2	44,2	
Dont : AEMO	101,1	102,9	101,5	99,9	100,9	

Source : Estimation ODAS en 2011 - DREES jusqu'en 2010.

## C/Où en est-on du soutien à l'insertion ?

En 2011, la charge nette liée au versement du Revenu de solidarité active (RSA) et aux actions d'insertion liées s'élève à 1,86 milliards d'euros et augmente ainsi de 150 millions par rapport

à 2010 (+ 8,8 %). Si cette hausse est toujours conséquente, elle traduit un ralentissement important par rapport à l'évolution connue en 2010 (+ 23,9 %).

### Evolution de la dépense et de la charge nettes d'insertion

France métropolitaine – Millions d'euros

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Allocation brute	4630	5060	5300	5240	5160	5830	6650	6900
Indus RMI-RSA	0	60	70	90	120	110	60	60
Allocation nette	4630	5000	5230	5150	5040	5720	6590	6840
Insertion nette	590	550	730	920	890	830	700	740
Dépense nette (avant déduction des apports de l'Etat)	5220	5550	5960	6070	5930	6550	7290	7580
TIPP +FMDI	4270	4630	4710	4810	4800	5170	5580	5720
Charge nette (après déduction des apports de l'Etat)	950	920	1250	1260	1130	1380	1710	1860

9. Loi du 5 Mars 2007, réformant la protection de l'enfance.

## Dépense d'allocation : l'égalité n'est pas au rendez-vous

L'évolution de la dépense nette d'allocation (+ 3,8 %) est le reflet d'une stabilisation relative de la situation du marché de l'emploi en 2011. Le nombre de bénéficiaires du RSA progresse ainsi de 2 % entre fin 2010 et fin 2011, soit une augmentation moins importante que celle constatée entre décembre 2009 et décembre 2010

(+ 4,6 %). Mais il faut noter la grande diversité des dépenses par habitant qui est le reflet de situations très contrastées de l'emploi et de la pauvreté parmi les territoires français. En effet, la dépense brute d'allocation s'échelonne, hors cas extrêmes, de 70 à 170 euros par habitant.

### Evolution du nombre de bénéficiaires des allocations insertion (RMI/API – RSA Socle)

France métropolitaine – En milliers

	2009	2010	2011
Bénéficiaires du RSA socle (avec ou sans activité)*	1 293	1 352	1 390

\* Source CNAF, Bénéficiaires CAF au 31 décembre

De plus, l'évolution des dépenses liées à l'allocation RSA est très hétérogène selon les Départements. Parmi les Départements de notre échantillon représentatif, 24 % connaissent une évolution stable ou quasiment stable (entre -1 % et +1 %) de la dépense brute d'allocation entre 2010 et 2011. 32 % voient leur dépense augmenter de 2 à 4 %. Et pour 44 %, la hausse de la dépense d'allocation est égale ou supérieure à 5 % (avec une hausse maximum de 11 %).

Enfin il faut noter que les évolutions observées en 2011 par Département sont souvent très différentes de celles constatées en 2010, ce qui signifie que la variabilité est forte et peu prévisible

d'une année à l'autre, tant du point de vue des flux de bénéficiaires que de celui du coût moyen relatif au versement de l'allocation.

La compensation de l'Etat au titre du RSA, à travers la part de TIPP et le FMDI, s'élève de manière globale à 5,72 milliards d'euros en 2011, soit une hausse de 140 millions par rapport à 2010. Là encore, on observe une diversité importante des évolutions entre 2010 et 2011 selon les Départements : de -14 % à +20 %. En effet, des ajustements positifs ou négatifs ont concerné plusieurs Départements afin de corriger les montants perçus au titre des années 2009 et 2010 initialement sur ou sous-évalués.

### Evolution du taux de couverture de l'allocation RMI-RSA par l'Etat à travers les concours TIPP-FMDI<sup>10</sup>

France métropolitaine

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2011
Taux de couverture	92,2 %	92,6 %	90,1 %	93,4 %	95,2 %	90,4 %	84,7 %	83,6 %

Globalement, le taux de couverture de l'allocation RSA par les financements de l'Etat est de 83,6 % en 2011. La diminution de la part de ces financements depuis plusieurs années est tan-

gible. En outre, le caractère peu lisible des critères de réajustement des compensations au titre d'une année rend l'exercice de la prévision des recettes difficile pour les Départements.

10. Pour le calcul de ces taux, les montants des dépenses d'allocations et des participations de l'Etat sont estimés à partir des chiffres inscrits aux comptes administratifs des Départements. Il est à noter qu'il peut y avoir des décalages entre les montants attribués par l'Etat à chaque Département dans le cadre des différentes lois de finances et les montants affectés par les Départements à leur compte administratif au titre d'une année donnée.

Dans le contexte actuel de raréfaction globale des ressources publiques et de précarisation de la société, les règles du jeu liées au financement

du RSA sont irrémédiablement amenées à évoluer à partir d'une réflexion commune entre les différents acteurs de l'insertion.

## Dépenses d'insertion : difficile d'y voir clair

En dehors de l'allocation, la dépense nette d'insertion s'élève à 740 millions en 2011, soit une augmentation par rapport à 2010. Cette tendance ne peut cependant pas être interprétée comme une évolution générale de l'investissement dans les actions d'insertion. En effet, l'affectation des dépenses d'insertion aux comptes administratifs semble très différente d'un Département à l'autre, ce qui rend difficile tout exercice visant à établir une tendance générale ou encore à comparer les Départements entre eux. En outre, les recettes non relatives à l'allocation RSA sont très variables dans le temps.

Enfin, rappelons que l'effort départemental d'accompagnement des personnes vers l'autonomie ne doit pas être mesuré uniquement à l'aune des dispositifs d'insertion en tant que tels. Dans une perspective de développement social, toutes les politiques publiques (solidarités, logement, mais aussi culture, éducation, sport, transports...) peuvent être un levier favorable au recul des formes de précarité, à la cohésion sociale et au vivre ensemble. Les clauses d'insertion dans les marchés publics se sont ainsi particulièrement développées.

## D/Où en est-on des dépenses de personnel ?

En 2011, les autres dépenses nettes d'action sociale départementale s'élèvent à 4,65 milliards d'euros, soit une progression de 130 millions (+ 2,9 %) par rapport à 2010. Les dépenses de personnel (3,24 milliards) représentent 70 % de ces autres dépenses. En dehors du Fonds de solidarité pour le logement (FSL - environ 250 millions), les dépenses sont à la fois très disparates,

variables d'une année à l'autre et liées à des conventions comptables spécifiques à chaque institution. Elles intègrent enfin quelques dépenses facultatives, qui jouent le rôle de variables d'ajustement du fait des contraintes particulièrement fortes en matière de dépenses obligatoires et de recettes. ●

## *En conclusion,*

À un moment où la crise des finances publiques ne cesse d'inquiéter, le ralentissement de l'augmentation de la dépense départementale d'action sociale constatée en 2011 peut apparaître comme un signal encourageant. Mais il faut être prudent.

Le rythme d'augmentation reste largement supérieur à l'inflation. Et l'augmentation concerne autant les dépenses d'allocation que d'héber-

gement. De plus, la croissance prévisible des besoins sociaux va continuer d'exercer une pression importante sur le maintien de l'équilibre budgétaire d'un nombre croissant de Départements. Il sera de plus en plus nécessaire de rationaliser les compétences, les organisations, les dispositifs.

La question récurrente du financement des allocations dont les conditions d'attribution sont fixées par le législateur national devra être tranchée. C'est particulièrement vrai pour le RSA,

qui entraîne une part croissante de financement par les Départements, alors que sa charge touche plus durement les départements les plus pauvres. De même, la question de la répartition de l'effort entre l'Etat (CNSA) et les Départements pour l'APA et la PCH n'est pas non plus réglée. Cette charge continue de croître pour les Départements alors qu'à la création de ces deux allocations, les exposés des motifs des lois précisaient expressément qu'elles n'alourdiraient pas les finances départementales.

S'agissant de l'hébergement, une connaissance beaucoup plus fine des évolutions des coûts (au regard des besoins, de l'éthique,...) est nécessaire pour agir utilement. En effet, quel que soit le domaine (enfance, personnes âgées, personnes handicapées), le coût par place sur ces dix dernières années a augmenté au-delà

de l'inflation. Ce travail complexe permettra sans doute d'identifier des pistes de diversification des réponses, pour peu que le législateur favorise à l'avenir d'avantage d'initiative locale et limite la production de normes, ce qui n'est pas le cas actuellement.

Enfin, il n'est plus possible de négliger l'impact dévastateur sur les finances locales de la complexité du paysage administratif. Un effort de clarification des compétences pour rendre plus lisible les responsabilités de chacun et faciliter leur complémentarité doit être engagé. Mais il serait pour le moins inopportun de remettre en cause dans ces temps difficiles l'avenir des Départements qui, année après année, montrent leur capacité à s'adapter pour mieux soutenir les populations fragilisées par la précarité ou la perte d'autonomie. ●

## Méthodologie

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

Bien que les dotations de l'État ne soient pas affectées, nous avons pris la convention d'isoler les deux types de recettes liées à des allocations de droit national, pour le RMI-RSA (TIPP et FMDI) et pour l'APA et la PCH (dotation CNSA). Nous appelons charge nette la dépense nette de laquelle est déduit le montant de ces compensations de l'État (CNSA + TIPP et FMDI). C'est cette charge qui nous semble représenter de la manière la plus pertinente le poids de l'action sociale pour les Départements.

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

**3.** La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « Autres dépenses ». Toutefois, les salaires des assistants familiaux restent intégrés au secteur de l'Aide sociale à l'enfance.

**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. Composition du groupe de travail :**

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

**Autres participants :** DREES, DEXIA, CNSA.

# >> L'actualité de l'Odas

## >> Publications à venir

### > **CAHIER: Le développement social – actualité et mode d'emploi** (juillet 2012)

Face à la diffusion de la vulnérabilité dans notre société, le développement social constitue une réponse opérationnelle susceptible de mobiliser les habitants et l'ensemble des politiques publiques pour promouvoir une nouvelle manière de vivre ensemble.

### > **LETTRE: Quel avenir pour l'accueil familial des personnes en perte d'autonomie ?** (octobre 2012)

Entre l'accueil en établissement et le maintien à domicile, l'accueil dans une famille peut constituer une troisième option attractive sur le plan économique et sur le plan relationnel. Or, cette formule se heurte à des freins importants. Comment les dépasser ? Cette lettre reproduira donc sur cette question les résultats d'enquêtes quantitatives et qualitatives de l'Odas auprès des Départements.

### > **RAPPORT : Les maires et le lien social : où en est-on ?** (novembre 2012)

Ce rapport présentera les résultats d'une recherche action dans sept villes, menée entre 2010 et 2012 avec le soutien du Secrétariat général du Comité interministériel des villes. Il intégrera également les résultats d'une enquête auprès des villes de plus de 30 000 habitants.

## >> Autres publications en préparation

- > La mise en œuvre du Revenu de solidarité active dans les Départements.
- > L'état des lieux de l'observation sociale dans les Départements.

## >> Événements à venir

### > **Jeudi 22 novembre 2012 :**

**9<sup>èmes</sup> Rencontres sociales, à Paris**

**Organisées par le Journal de l'action sociale et Edenred en collaboration avec l'Odas, sur le thème « Face à de nouvelles précarités, osons de nouvelles réponses ».**

**Renseignements : 01 53 10 24 10**

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