

PRINCIPAUX RÉSULTATS DE L'ENQUÊTE ANNUELLE DE L'ODAS DÉPENSES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES DES DÉPARTEMENTS EN 2023 : AU PIED DU MUR

Chaque année l'Odas décortique et analyse l'évolution des dépenses sociales et médico-sociales des départements. Cette année encore, l'observatoire a réalisé son enquête avec le concours d'un échantillon représentatif de 47 départements.

En 2023, les dépenses sociales et médico-sociales augmentent un peu plus rapidement que le rythme de l'inflation. Une telle progression, qui dépasse celle enregistrée en 2020 avec la mise en œuvre des différentes mesures mises en place lors de la pandémie de Covid 19, ne s'était pas produite depuis la période 2009-2011. Or, parallèlement, les recettes des départements ne progressent pas, avec notamment une forte baisse des droits de mutation à titre onéreux provoquant un recul très net de l'autofinancement.

Les augmentations les plus importantes concernent les dépenses dans trois domaines : aide sociale à l'enfance, personnes en situation de handicap et personnel départemental. Les dépenses des autres domaines augmentent aussi, y compris celles relatives à l'insertion. Rappelons qu'en 2022, la baisse de la dépense d'insertion avait partiellement compensé les hausses dans les autres domaines.

ANALYSE GLOBALE DES DÉPENSES

Cette première partie de l'étude porte sur les résultats globaux de l'action sociale et médico-sociale des départements, avec une attention particulière portée cette année sur la situation des dépenses pour les établissements et services sociaux et médico-sociaux, qui représentent plus du tiers du total de la dépense nette.

L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES EN 2023

En 2023, la dépense nette d'action sociale départementale s'élève à 43,6 milliards d'euros, soit une dépense supplémentaire par rapport à l'année précédente de 2,15 milliards d'euros (+ 5,2 %), le double de celle enregistrée entre 2021 et 2022.

Évolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale, par domaines, de 2019 à 2023
France métropolitaine - millions d'euros

	2019	2020	2021	2022	2023	Évolution 2023/2022
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	7 900	8 140	8 290	8 860	9 760	10,2 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	7 790	8 000	8 260	8 710	9 290	6,7 %
Soutien aux personnes âgées dépendantes, hors personnel	7 200	7 460	7 380	7 650	7 880	3,0 %
RSA, hors personnel	10 425	11 150	11 080	10 600	10 850	2,4 %
Autres dépenses sociales et médico sociales hors personnel	1 600	1 640	1 440	1 480	1 390	
Personnel	3 705	3 850	3 950	4 190	4 470	6,7 %
Dépense nette totale d'action sociale	38 620	40 240	40 400	41 490	43 640	5,2 %
Concours de l'État pour les allocations	8 310	8 430	8 620	8 850	9 270	4,7 %
Charge nette totale d'action sociale	30 310	31 810	31 780	32 640	34 370	5,3 %

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

LES CAUSES DE CES AUGMENTATIONS

L'évolution des dépenses s'explique à la fois par le nombre de bénéficiaires et par le coût de la prise en charge. Que ce soit sous la forme d'allocations ou de paiement des établissements et services, la majorité de l'augmentation des dépenses a pour causes principales les augmentations salariales et, dans une moindre mesure, l'inflation.

Evolutions 2022-2023 des effectifs et des coûts unitaires
Effectifs annuels moyens

	effectifs	coûts	
Accueil-hébergement	Aide sociale à l'enfance	3,3 %	6,6 %
	Personnes en situation de handicap	0,7 %	3,3 %
	Personnes âgées dépendantes	-0,9 %	2,9 %
Allocations	PCH	5,3 %	5,0 %
	APA à domicile	1,0 %	5,8 %
	APA en établissement	0,8 %	3,4 %
	Allocation RSA	-2,0 %	3,7 %

ANALYSE PAR SECTEUR D'ACTIVITÉ

Cette seconde partie analyse les évolutions par secteurs (protection de l'enfance, personnes âgées dépendantes, personnes en situation de handicap, insertion, personnel). L'importance de l'augmentation de la dépense de protection de l'enfance et les multiples remises en cause de cette politique, conduit par ailleurs cette année à examiner plus particulièrement les dépenses dans ce domaine.

PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2023, la dépense nette de protection de l'enfance connaît à nouveau une augmentation importante (+ 10,2 %), deux fois supérieure à celle de l'ensemble des dépenses d'action sociale (+ 5,2 %). Elle atteint désormais 9,76 milliards d'euros contre 8,86 en 2022, année où l'évolution était déjà de + 6,9 % par rapport à 2021.

Cette progression résulte pour deux tiers de l'incidence des revalorisations salariales des personnels des départements et des ESSMS, sans omettre celles concernant les assistant(e)s familiaux. Mais elle traduit également une forte augmentation du nombre de jeunes concernés par le dispositif de l'aide sociale à l'enfance : + 12 500, 86 % d'entre eux étant des enfants et des jeunes accueillis.

La nouvelle augmentation du nombre de mineurs accueillis (+ 3 200 soit + 2,2 %), plus forte qu'en 2022 (+ 1,2 %) traduit vraisemblablement une fragilité croissante des situations familiales y compris au niveau psychique, l'isolement des parents, et la dégradation des liens sociaux. Une évolution que la crise sanitaire a sans doute accélérée et qui explique un recours croissant au dispositif de l'aide sociale à l'enfance, du fait de la faiblesse des mécanismes d'entraide et des actions de prévention.

SOUTIEN AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La dépense nette en faveur des personnes en situation de handicap s'élève à 9,29 milliards d'euros. L'hébergement et l'accueil de jour représentent 62 %, la prestation de compensation du handicap (PCH) représente 32 % et les autres dépenses 6 %. Cette dépense augmente à nouveau de manière importante : 580 millions d'euros soit + 6,7 % en dépense nette et 47 millions d'euros en charge nette soit + 5,9 % après compensation par la CNSA.

L'essentiel de la progression des dépenses tient à la PCH qui est en hausse de 10,5 % (280 millions d'euros) après 11,8 % en 2022. L'augmentation de 13,8 % du concours de la CNSA, conduit à une augmentation un peu plus faible de la charge nette : 9,1 %. Si la moitié de l'augmentation de la dépense nette s'explique par l'évolution du coût de la prestation, l'autre moitié provient de l'évolution du nombre de bénéficiaires, une hausse continue depuis la création, en 2006, de cette prestation.

SOUTIEN AUX PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

La dépense nette de soutien aux personnes âgées dépendantes évolue de façon modérée : 230 millions d'euros soit + 3 %. Les concours de la CNSA qui progressent de 330 millions d'euros soit 13,5 %, conduisent à une charge nette en régression de 100 millions d'euros. 87,2 % de la dépense est consacrée à l'APA qui progresse globalement de 5,9 %. Cette évolution est due essentiellement à l'augmentation de coûts salariaux et dans une moindre proportion aux effets de l'inflation.

SOUTIEN À L'INSERTION

Malgré une baisse du nombre de bénéficiaires du RSA pour la troisième année consécutive, la dépense nette d'insertion des départements est en progression de 250 millions d'euros, soit + 2,4 %. Elle atteint 10,85 milliards d'euros fin 2023. Les concours de l'État (TICPE et FMDI) étant restés quasiment stables (- 0,4 %), la charge nette progresse davantage que la dépense (+ 5,4 %).

PERSONNEL DÉPARTEMENTAL

Pour la deuxième année consécutive, la dépense de personnel accuse une augmentation importante, de plus de 6 % (+ 6,7 % en 2023, + 6,1 % en 2022). Elle passe ainsi de 4,19 milliards d'euros à 4,47 milliards d'euros et représente, tout comme l'année précédente, 10 % de la dépense totale d'action sociale.

ANALYSE DE LA BANQUE POSTALE

La situation des finances départementales s'est en moyenne nettement dégradée entre 2022 et 2023 du fait notamment des effets de l'inflation et d'une réduction des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), dégradation qui pourrait se prolonger en 2024. Les investissements ont cependant continué d'augmenter, et les budgets primitifs 2024 n'infirmes pas cette tendance, traduisant le sentiment que le creux de la vague sera sans doute atteint cette année et marquant la résilience des collectivités départementales. Mais bien évidemment, cela nécessitera une amélioration continue des niveaux d'épargne après la chute enregistrée depuis 2023, et sans doute une adaptation des dispositifs de protection des départements les plus fragiles.

TENDANCES 2024

Les perspectives 2024 sont particulièrement préoccupantes.

En effet, les dépenses seront tirées à la hausse par l'aide sociale à l'enfance et la prestation de compensation du handicap (PCH), tout comme la reprise de l'augmentation des charges liées à l'insertion. Pour cette dernière, c'est bien entendu l'évolution de la dépense liée au RSA qui sera déterminante. Elle dépend non seulement de l'évolution des conditions d'accès à la prestation et d'accompagnement des bénéficiaires mais également du contexte économique. De plus les départements devront prendre en compte les résultats des comptes administratifs

2022 des établissements et services sociaux et médico-sociaux, avec un impact plus important pour ceux qui n'avaient pas pris de mesure corrective en cours d'année. Sans omettre que l'impact des dernières mesures salariales en faveur des personnels départementaux sera en année pleine.

Du point de vue des recettes, si la CNSA a d'ores et déjà prévu une augmentation de ses abondements (+15,5 % pour l'APA au budget initial 2024 par rapport au budget initial 2023, et + 5,5 % pour la PCH en particulier), l'État reste silencieux quant à son concours pour le RSA. De plus les marges de manœuvre des départements se réduisent, comme le montre la baisse de leur épargne en 2023 (cf. l'analyse de La Banque Postale). Tous les indicateurs montrent que l'évolution des dépenses sera à nouveau plus importante que celle des recettes.

CONCLUSION

La plus forte sollicitation du dispositif d'aide sociale à l'enfance pour un accompagnement voire une prise en charge d'un nombre croissant d'enfants constitue un baromètre de l'état des familles dans notre pays. Elle témoigne de la difficulté plus importante des parents à assumer leurs enfants. Le soutien des familles est moins mobilisable, compte tenu de l'éloignement géographique entre les générations. La perception de l'isolement par les parents dans l'éducation des enfants touche désormais non seulement les parents seuls mais également les couples. Les réseaux de solidarité de proximité ne sont plus opérants, compte tenu de la déliquescence des liens sociaux et du repli sur les communautés d'appartenance. Cette évolution concerne également les personnes vieillissantes, dans une société qui de surcroît ne les considère plus comme potentiellement utiles à la société. Ces fragilités, qui ont un impact sur la santé mentale, s'ajoutent à celles liées à la pauvreté.

Il s'agit bien là d'une crise structurelle qui ne pourra pas seulement être résorbée par le recours aux politiques réparatrices de l'action sociale. Un doublement voire un triplement des moyens – inatteignable dans la situation actuelle des finances publiques - ne pourra suffire. La prégnance des actions réparatrices est un puits sans fond.

La seule voie est la reconstruction et l'entretien des solidarités de proximité. Une perspective atteignable par la mobilisation conjointe des services de l'État, des départements, des communes, des acteurs locaux et des habitants, sans omettre la nécessité de changer de regard sur les personnes accompagnées, en ne les réduisant pas à leurs difficultés et en s'appuyant davantage sur leurs potentialités.

Didier Lesueur
Claudine Padieu
Joachim Reynard



Pour aller plus loin : la publication analysant l'ensemble des résultats de cette enquête est d'abord mise à disposition des adhérents de l'Odas. Elle sera rendue publique en septembre et disponible sur le site odas.net.