

Édition 2020

Décembre 2020



LA LETTRE DE
L'ODAS

Finances
départementales

DÉPENSES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES DES DÉPARTEMENTS

2019 - 2020 : LA FIN D'UNE ÉPOQUE

Le contenu de la lettre annuelle de l'Odas sur les dépenses départementales d'action sociale est cette année différent des lettres précédentes. En effet, les conséquences attendues de la crise sanitaire sur les budgets départementaux nous ont amenés à accompagner la présentation des résultats de l'exercice 2019 d'éléments supplémentaires d'information sur l'exercice 2020. Nous avons donc réalisé à cet effet une enquête flash en septembre 2020 auprès des départements. Ainsi, grâce aux données recueillies par l'enquête annuelle (portant sur 2019) et cette enquête flash (portant sur le début 2020), nous pouvons mieux vérifier que la maîtrise des finances départementales constatée ces dernières années, et tout particulièrement en 2019, ne résistera pas à la baisse des ressources et à l'augmentation des charges provoquées par la crise sanitaire.

La première partie porte donc sur les dépenses et activités sociales des départements en 2019. Et la seconde partie est consacrée à une première estimation des dépenses de l'exercice 2020, ce qui nous permet de dégager quelques hypothèses sur les perspectives financières de l'année 2021.

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

Le lettre de l'Odas est une publication de l'Odas, 250 bis, boulevard Saint-Germain, 75007 Paris
Tél.: 01 44 07 02 52
<https://www.odas.net>

Directeur de la publication : Jean-Louis Sanchez
Édition : Joachim Reynard
Conception & réalisation : Artlequin.fr

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

Avec la contribution de La Banque Postale



SOMMAIRE

02 Méthodologie

03 I. ANALYSE DES DÉPENSES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES DES DÉPARTEMENTS EN 2019

- 04 La protection de l'enfance
- 05 Le soutien aux personnes en situation de handicap
- 06 Le soutien aux personnes âgées dépendantes
- 07 L'insertion

08 II. LES PREMIERS CONSTATS POUR L'ANNÉE 2020

- 08 La protection de l'enfance
- 09 Le soutien à l'autonomie
- 10 L'insertion et la lutte contre la pauvreté
- 11 L'analyse de La Banque Postale
- 12 Conclusion

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE

- 1** La dépense observée est la dépense sociale et médico-sociale, déduction faite des recettes sur bénéficiaires, obligés alimentaires, récupérations auprès des autres Départements ou autres organismes, autrement dit **la dépense nette**. **La charge nette** (voir définition) représente le poids de l'action sociale pour les Départements.
- 2** La dépense comporte les frais de personnel identifiés, regroupés dans le poste « **Le personnel** ». Ainsi les dépenses analysées par domaines le sont-elles «hors personnel», sauf en ce qui concerne l'ASE pour lequel les salaires des assistants familiaux restent intégrés aux dépenses du secteur.
- 3** L'estimation nationale est effectuée à partir d'un **échantillon de 43 Départements** portant sur la France métropolitaine, y compris Paris qui constituent un groupe de travail permanent. En temps normal, 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 habituellement 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.
- 4 Passage de la M52 à la M57 et incidence du Covid19** : A partir de 2019, les départements ont trois ans pour passer de la nomenclature budgétaire M 52 à la M 57. En dehors de Paris et de la métropole lyonnaise, qui avaient évolué déjà auparavant, un certain nombre de départements sont passés à la nouvelle nomenclature dès 2019. En conséquence, cinq départements n'ont pas su répondre à l'enquête 2019. L'arrivée de la pandémie a encore compliqué le repérage des dépenses : pour assurer les multiples formes d'aides liées à la pandémie et au confinement, les départements ont mobilisé les lignes budgétaires sur lesquelles des crédits étaient disponibles ; Même de manière très globale, l'identification des dépenses en trois rubriques-enfance famille – autonomie-RSA et pauvreté devient de plus en plus difficile dès 2020 mais aussi pour les années suivantes.
- 5 Composition du groupe de travail** en 2020 : Départements : Ain, Aisne, Ardèche, Aube, Bouches-du-Rhône, Côte-d'Or, Creuse, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Landes, Loir-et-Cher, Loire Atlantique, Loiret, Lot-et-Garonne, Lozère, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nord, Oise, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Bas-Rhin, Haut-Rhin, Rhône, Métropole de Lyon, Savoie, Haute-Savoie, Paris, Seine-Maritime, Yvelines, Somme, Vienne, Vosges, Yonne, Territoire de Belfort, Essonne, Val d'Oise. Autres participants : DREES, La Banque Postale.
- 6 Enquête flash 2020** : un questionnaire a été envoyé en septembre 2020 à 35 départements de l'échantillon permanent. 29 ont répondu. Les réponses à ce questionnaire ont été analysés par le groupe de travail.

Analyse des dépenses sociales et médico-sociales des départements en 2019

En 2019, la dépense nette d'action sociale départementale augmente modérément, mais de manière un peu plus importante que les années précédentes. En effet, elle progresse de 1,9% par rapport à 2018 en s'élevant à 38,6 milliards d'euros (France métropolitaine). En ce qui concerne la charge nette (une fois déduites les contributions de l'Etat pour les allocations), elle affiche une augmentation de 2,6%, soit 780 millions d'euros, en raison d'une légère baisse des abondements de l'Etat et de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

Dépense et charge nettes d'action sociale départementale, par domaines, de 2015 à 2019

France métropolitaine - Millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Aide sociale à l'enfance, hors personnel*	7 230	7 270	7 370	7 560	7 900	4,5%
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	7 130	7 320	7 520	7 600	7 790	2,5%
Soutien aux personnes âgées, hors personnel	6 770	6 890	7 055	7 145	7 200	0,8%
RMI-RSA, hors personnel	9 840	10 170	10 270	10 370	10 425	0,5%
Autres dépenses d'intervention hors personnel	1 690	1 650	1 630	1 620	1 600	-1,2%
Personnel	3 490	3 530	3 585	3 615	3 705	2,5%
Dépense nette d'action sociale	36 150	36 830	37 430	37 910	38 620	1,9%
Concours CNSA - PCH	540	540	560	570	585	2,6%
Concours CNSA - APA	1 710	2 040	2 130	2 220	2 140	-3,6%
Concours TICPE - FMDI	5 600	5 590	5 590	5 590	5 585	-0,1%
Charge nette d'action sociale	28 300	28 660	29 150	29 530	30 310	2,6%

*Les salaires des ASSFAM restent intégrés à la dépense d'ASE « hors personnel »

Même s'il ne faut pas oublier que ce constat global cache des disparités parfois importantes (avec des départements beaucoup plus impactés que d'autres par la demande sociale), la situation à la veille de la pandémie de covid 19 était donc plutôt favorable. D'ailleurs les départements avaient pu dégager une épargne non négligeable (voir contribution de la Banque Postale p.11). Il reste que la progression de 1,9 % des dépenses par rapport à 2018 est globale et qu'il faut regarder de plus près l'évolution de chaque secteur d'action sociale.

La dépense nette, soit la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursement à d'autres départements ou à l'assurance maladie...) ne traduit pas la charge financière que représente l'action sociale pour les départements. En effet, parmi les dotations versées par l'État, certaines sont explicitement affectées au financement des allocations individuelles de solidarités : la CNSA participe ainsi au financement de l'APA et de la PCH à hauteur de 2,7 Mds € en 2019, 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) pour 5,6 Mds € en 2019.

La charge nette des départements est donc obtenue en retranchant ces dotations de la dépense nette.

I - LA PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2019 encore, c'est le domaine de la protection de l'enfance qui connaît la plus forte progression. La dépense progresse de +4,5%, soit 340 millions d'euros, et atteint 7,9 milliards d'euros. Elle contribue à la moitié de l'augmentation de la dépense totale d'action sociale. Cette augmentation porte essentiellement sur les dépenses de placement, avec une forte dispersion des évolutions observées (de -20% à +20%). Des différences dues aux écarts d'évolution du nombre d'enfants accueillis (4,5%) et non à des variations des coûts à la place.

Les dépenses autres que le placement en établissement évoluent peu et de manière homogène : le placement familial demeure limité en raison de difficultés à recruter des assistants familiaux (ASSFAM) ; les accompagnements à domicile, action éducative à domicile (AED) et action éducative en milieu ouvert (AEMO), de-

meurent relativement stables. Les aides financières, la prévention spécialisée, le financement des techniciens de l'intervention sociale et familiale (TISF) sont les seuls postes à subir à nouveau des baisses de dépense dans le domaine de la protection de l'enfance.

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	2019	Evolution 2018-2019
Total des jeunes accueillis	158 000	162 400	171 100	181 100	189 200	8 100
Mineurs non MNA	130 000	130 400	130 900	133 100	136 700	3 600
Jeunes majeurs non MNA	12 700	12 200	11 600	11 100	11 400	300
Mineurs MNA	9 500	13 400	22 300	28 600	29 700	1 100
Jeunes majeurs MNA	5 800	6 400	6 300	8 300	11 400	3 100

A l'inverse des années précédentes, l'augmentation des dépenses de placement ne résulte pas de l'afflux de mineurs non accompagnés (MNA). En effet, les arrivées de MNA ralentissent fortement en 2019 (1.100 mineurs nouvellement accueillis, contre 6.300 en 2018), avec là encore des variations particulièrement disparates : un tiers des départements ont une baisse d'effectifs (jusqu'à -30%) tandis qu'un autre tiers connaît une forte augmentation (de 10% à 30%).

Par contre, le nombre de jeunes majeurs MNA augmente de manière significative (+3.100, soit 37% par rapport à 2018). Cette progression, observée presque partout, s'explique par l'octroi de contrats jeunes majeurs (CJMMNA) pour des durées très courtes à d'anciens MNA, en vue notamment de l'obtention d'une autorisation de séjour, ou pour l'achèvement d'un cycle de formation.

II - LE SOUTIEN AUX PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La dépense nette en faveur des personnes en situation de handicap est passée de 7,6 milliards d'euros en 2018 à 7,8 milliards d'euros en 2019, soit une augmentation de 2,5%. La charge nette progresse dans les mêmes proportions et atteint les 7,2 milliards en 2019. La dépense nette d'allocation continue de progresser plus rapidement que la dépense nette d'accueil et d'hébergement qui, après une année de stabilisation, connaît une légère hausse (+2% en 2019, contre +0,7% en 2018).

Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes handicapées de 2015 à 2019

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

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Hébergement, accueil de jour	4 810	4 920	5 010	5 047	5 150	2,0 %
Total allocations	2 180	2 270	2 330	2 393	2 480	3,6 %
Dont ACTP	430	420	390	374	350	-6,4 %
Dont PCH	1 750	1 850	1 940	2 019	2 130	5,5 %
Autres aides, dont soutien à la MDPH	140	130	180	160	160	0,0 %
Dépense nette totale (avant déduction du concours)	7 130	7 320	7 520	7 600	7 790	2,5 %
Concours CNSA	540	540	560	570	585	2,6 %
Charge nette totale (après déduction du concours)	6 590	6 780	6 960	7 030	7 205	2,5 %

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

Avec une augmentation de 3,6%, les allocations représentent 2,5 milliards d'euros en 2019. Plus concrètement, les dépenses rattachées à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) continuent de baisser (-24 millions d'euros, soit -6,4%) en raison de la disparition de cette prestation. Cependant, cette baisse ne suffit pas à compenser

la hausse toujours conséquente des dépenses liées à la prestation de compensation du handicap (PCH ; +111 millions d'euros, soit 5,5%). Celle-ci s'explique par une hausse globale du nombre de bénéficiaires (+13 000), avec à nouveau des disparités entre les territoires, qui entraînent de fortes variations dans les évolutions de dépenses.

Nombres de personnes handicapées bénéficiaires des diverses prestations

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
PCH (droits ouverts)	244 000	254 000	267 000	278 500	291 500	13 000
ACTP	62 000	59 000	54 000	50 500	47 300	-3 200
Hébergement	138 500	140 500	141 000	141 000	140 900	-100

Le nombre de personnes en hébergement reste encore stable en 2019. De fait, l'aide sociale à l'hébergement évolue peu en moyenne et de manière assez homogène entre les départements (éventail de -4% à +7% entre département). Le recours plus actif au maintien à do-

micile individuel ou en habitat partagé, grâce à l'accompagnement à domicile via un service d'accompagnement à la vie sociale (SAVS) ou un service d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés (SAMSAH), semble se confirmer.

III - LE SOUTIEN AUX PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

La dépense nette en faveur des personnes âgées dépendantes est restée stable, passant de 7,15 milliards d'euros en 2018 à 7,2 milliards en 2019, soit une augmentation de 0,8%. Après déduction des concours financiers de la CNSA, qui représentent 36% de la dépense d'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la charge nette progresse de 2,7% en passant de 4,9 milliards d'euros en 2018 à 5 milliards d'euros en 2019.

Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes âgées dépendantes de 2015 à 2019

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

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Dépense nette d'hébergement et autres	1 310	1 300	1 325	1 340	1 290	-3,7%
APA nette	5 460	5 590	5 730	5 805	5 910	1,8%
Dépense totale nette (avant déduction du concours CNSA)	6 770	6 890	7 055	7 145	7 200	0,8%
Concours CNSA *	1 710	2 040	2 130	2 220	2 140	-3,6%
Taux de couverture APA nette	31,3 %	36,5 %	37,2 %	38,2 %	36,2 %	-
Charge nette totale du domaine (après déduction du concours CNSA)	5 060	4 850	4 925	4 925	5 060	2,7%

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.

L'essentiel de la dépense de soutien aux personnes âgées dépendantes porte sur l'allocation personnalisée pour l'autonomie (APA) à domicile (3,6 milliards d'euros) et en établissement (2,5 milliards d'euros). La dépense d'APA à domicile augmente de 2,6% en raison de la hausse du nombre de bénéficiaires (+16 900)

tandis que l'APA en établissement reste stable, avec un nombre de bénéficiaires en légère hausse (+ 5 500). Les évolutions des dépenses d'APA à domicile dépassent 10 % dans un petit nombre de départements. Pour les autres, les évolutions sont régulièrement échelonnées de -4% à +7%.

Dépense brute d'APA à domicile et en établissement, et dépense nette après recouvrements de 2015 à 2019

France métropolitaine - Millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Dépense brute d'APA	5 580	5 710	5 860	5 950	6 060	1,8 %
dont à domicile	3 240	3 320	3 420	3 495	3 585	2,6 %
dont en établissement	2 340	2 390	2 440	2 455	2 475	0,8 %
Dépense nette d'APA	5 460	5 590	5 730	5 805	5 910	1,8 %

L'autre poste de dépenses est l'aide sociale à l'hébergement pour les personnes n'ayant pas les ressources nécessaires pour payer leur séjour en établissement. Il s'élève à 1,3 milliards

d'euros et diminue donc de 3,7% par rapport à 2018, en raison de la baisse du nombre de bénéficiaires de l'ASH (-1 500 bénéficiaires).

Nombres de personnes âgées dépendantes bénéficiaires des diverses prestations

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
APA	1 233 850	1 248 940	1 264 030	1 252 030	1 274 430	22 400
dont domicile	716 750	727 810	738 870	733 770	750 670	16 900
dont établissement	517 100	521 130	525 160	518 260	523 760	5 500
Aide sociale à l'hébergement	113 850	111 990	110 030	108 730	107 230	-1 500

IV - L'INSERTION

La dépense nette liée au RSA reste stable, passant de 10,37 milliards d'euros en 2018 à 10,42 milliards en 2019, soit une augmentation de 0,5%. L'essentiel de la dépense correspond à l'allocation de Revenu de solidarité active (RSA) qui passe de 9,81 milliards d'euros à 9,9 milliards d'euros.

Dépenses liées au RSA de 2015 à 2019

France métropolitaine - Millions d'euros

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Allocations	9 140	9 490	9 600	9 810	9 900	0,9 %
Dépenses d'insertion	700	680	670	560	525	-6,3 %
TICPE + FMDI	5 600	5 590	5 590	5 590	5 585	-0,1 %
Dépense nette totale	4 240	4 580	4 680	4 780	4 840	1,3 %

Ce sont les dépenses consacrées aux allocations qui progressent légèrement (+0,9%) en raison de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+0,5%). Les dépenses consacrées à l'insertion continuent de se réduire, confor-

mément aux choix des départements déjà constatés lors des précédents exercices. Ainsi, l'insertion ne représente plus que 5,3% des dépenses nettes consacrées au RSA, avec 525 millions d'euros.

Nombre de bénéficiaires du RSA de 2015 à 2019

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2015	2016	2017	2018	2019	Evolution 2018-2019
Bénéficiaire du RSA	1 709 000	1 636 200	1 624 700	1 635 700	1 643 900	8 200

Source CNAF: allocataires payés au mois de décembre.

En conclusion de cette première partie, il convient de noter qu'en 2019 la progression des dépenses d'allocations individuelles de solidarité (RSA + APA + PCH + ACTP) évolue très peu (+1,5% par rapport à l'année précédente), tandis que les autres dépenses, principalement liées à l'accueil-hébergement, évoluent un peu plus (+2,1%). C'est donc bien une année caractérisée par une forte stabilité de l'un des principaux indicateurs financiers de l'action sociale départementale : celui qui porte sur le rapport entre les dépenses contraintes d'allocations, et les autres dépenses, pour lesquelles l'initiative des départements est encore possible. Et on aurait pu penser que 2020 suivrait la même tendance, si entre-temps l'épidémie de covid 19 n'avait pas ouvert une brèche considérable dans le maintien de cet équilibre.

Les premiers constats pour l'année 2020

C'est au moment où l'Odas s'apprêtait à publier les résultats de l'enquête de 2019, que le confinement dû à la crise sanitaire a été décrété, avec ses immenses conséquences sociales et économiques prévisibles. Ceci nous a amenés à nous interroger sur leurs effets dans les budgets départementaux, à travers la réalisation d'une enquête flash en septembre 2020. Il en ressort des enseignements utiles concernant les différents secteurs de l'intervention sociale, tant sur le plan quantitatif que qualitatif.

I - LA PROTECTION DE L'ENFANCE

Parmi les principaux résultats de l'enquête flash de 2020, ceux portant sur les MNA ne sont pas surprenants en raison de la fermeture des frontières. En effet, il n'y a pas eu d'admissions supplémentaires durant les trois premiers trimestres de 2020. Seule l'obligation faite aux départements de maintenir une prise en charge aux jeunes parvenus à majorité a conduit à une augmentation des contrats jeunes majeurs durant cette même période. A noter que c'est également le cas pour tous les autres contrats jeunes majeurs.

En ce qui concerne les informations préoccupantes, malgré le maintien des cellules de recueil pendant le confinement dans la plupart des départements, leur nombre a sensiblement baissé.

Cela résulte de la fermeture des établissements scolaires, habituellement principaux « donneurs d'alerte ». L'entourage de l'enfant, le voisinage, les forces de l'ordre, les autres services départementaux (PMI et action sociale) et le numéro national d'appel téléphonique (SNATED) sont devenus pendant cette période les principales sources d'informations préoccupantes. Les modalités d'évaluation ont dû être adaptées, compte tenu des restrictions de déplacement, des difficultés ou impossibilités d'aller à domicile et de rencontrer les partenaires pour croiser les regards. Ainsi, des critères de priorisation ont pu être établis, tels l'âge des enfants ou la gravité de l'information. Depuis septembre, les départements constatent une reprise du nombre d'informations préoccupantes.

En ce qui concerne l'accompagnement à domicile, les règles sanitaires imposant la distanciation physique ont conduit à repenser l'organisation des services et la mise en œuvre des actions de milieu ouvert : allègement de procédures, simplification du circuit décisionnel, pratiques innovantes.

Ainsi, même si l'ensemble des mesures n'a pu continuer à être mis en œuvre, des professionnels ont pu, depuis leur domicile, continuer à assurer le suivi des familles et enfants qu'ils accompagnaient grâce aux outils informatiques ou numériques : appels téléphoniques, visio-conférences, contacts via réseaux sociaux... Plusieurs départements notent que ces nouvelles pratiques ont été souvent appréciées tant par les familles que par les professionnels. Ce qui les amène à réfléchir à la manière de les pérenniser.

Par ailleurs, nombre de départements ont assoupli leurs modalités d'attribution des aides financières aux familles.

De leur côté, les enfants faisant l'objet d'une mesure de placement, en famille d'accueil ou en établissement, ont été confinés le plus souvent sur leur lieu de placement. Toutefois des départements signalent aussi des fins de placement ou des retours à domicile anticipés décidés à l'initiative des établissements ou des ma-

gistrats. L'arrivée de nouveaux enfants par les procédures d'urgence a conduit à une légère augmentation du nombre de présents, qui sera peut-être accentuée en toute fin d'année.

Ces observations rejoignent les résultats issus de l'enquête « Protection de l'enfance : quand le confinement révèle des pistes d'amélioration » conduite par l'Odas de juin à août 2020, en partenariat avec le Bulletin de la protection de l'enfance (à télécharger sur www.odas.net, rubrique publications).

Les départements ont par ailleurs pris diverses mesures :

- Achat de masques pour le personnel départemental, les assistants familiaux, les établissements et les services d'aide à domicile,
- Fournitures de tablettes pour la scolarité des enfants,
- Primes aux personnels mobilisés.

En ce qui concerne l'impact financier de la crise sanitaire sur la protection de l'enfance, on peut émettre l'hypothèse d'une augmentation moyenne d'environ 5% pour l'année 2020. Mais notons que cette estimation ne résulte que d'un nombre limité de réponses à l'enquête flash et qu'elle ne prend pas en considération les conséquences du second confinement.

II - LE SOUTIEN À L'AUTONOMIE

Dans le domaine de l'autonomie, qui regroupe le soutien aux personnes handicapées et le soutien aux personnes âgées dépendantes, on observe au premier semestre 2020 une légère augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations, APA à domicile et PCH. En effet, les demandes ont continué à être instruites, généralement au téléphone ou en ligne, sauf pour les situations les plus complexes où des évaluations à domicile ont été réalisées.

Les services d'aide à domicile (SAAD) ont été dans la plupart des départements confron-

tés à de nombreuses absences de personnel pendant la période du confinement et ont été conduits à prioriser leurs interventions en faveur des personnes les plus en difficulté (grande dépendance, isolement...). Certains départements ont alors été amenés à dédommager les accueillants familiaux lorsqu'ils ont pallié les difficultés d'intervention des SAAD.

L'accueil des personnes handicapées en établissement est resté stable. Par contre, dans les EHPAD, une diminution du nombre de personnes accueillies a pu être constatée en raison

de la mortalité importante dans certains établissements et des craintes des familles dans l'ensemble du territoire. Ainsi les nombres de bénéficiaires de l'aide sociale en EHPAD et de l'APA en établissement ont sensiblement baissé.

Par ailleurs, les départements se sont bien sûr conformés aux dispositions de l'ordonnance n°2020-313, que beaucoup avaient anticipées et ont maintenu leurs financements sur la base d'une activité théorique pour ne pas pénaliser les établissements. Ceux-ci n'échapperont cependant pas à l'intégration des résultats comptables et à la reprise des déficits éventuels lors de la tarification 2022. De plus, certaines dépenses nouvelles (mesures salariales liées au « Ségur de la santé » ou à des renforcements en personnel, équipements nouveaux, parfois tra-

vaux) trouveront leur traduction dès l'exercice 2021. Les départements se sont aussi substitués, surtout au début de la crise sanitaire, aux services de l'État dans la fourniture aux établissements et services sociaux et médico-sociaux de matériels tels que masques, blouses, charlottes... Ces dépenses, de même que les primes versées aux personnels des ESMS, apparaîtront au compte administratif 2020.

Au total, les prévisions pour le compte administratif 2020 montreraient une légère hausse de la dépense en faveur des personnes handicapées (+2%) et une augmentation un peu plus importante pour le soutien aux personnes âgées dépendantes (+3%). Mais notons la même réserve que pour les données concernant la protection de l'enfance.

III - L'INSERTION ET LA LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ

Le domaine de l'insertion est le plus impacté par la crise, avec une augmentation significative du nombre de bénéficiaires du RSA, particulièrement accentuée dans certains départements. Les écarts d'évolution reflètent les situations contrastées de l'emploi et de la pauvreté dans les territoires. De manière globale, le nombre de bénéficiaires du RSA a augmenté de 8% au 1er semestre 2020, tandis que la dépense d'allocation a augmenté de 10% en moyenne.

Par ailleurs, les départements se sont fortement mobilisés pour soutenir le tissu économique de leur territoire en coordination avec les autres collectivités. De nombreuses aides exceptionnelles (plans de relance, dispositifs d'accompagnement aux entreprises, etc.) ont ainsi été débloquées pour amortir la récession économique et favoriser le redémarrage de l'activité à l'issue du confinement. En particulier, les collectivités ont apporté leur soutien en direction des travailleurs non-salariés (artisans, commerçants, auto-entrepreneurs ou gérants...) à travers la mise en place de fonds de secours d'urgence.

Les aides se sont également portées en direction du secteur associatif où de nombreuses

structures, tous secteurs confondus, subissent gravement les conséquences de la crise sanitaire. En ce qui concerne l'aide alimentaire, la plupart des départements se sont coordonnés avec les associations sociales et caritatives pour garantir la distribution de biens alimentaires en direction des plus démunis durant le confinement. De plus certains départements ont maintenu a posteriori les aides d'urgence accordées aux familles, à travers notamment l'extension des chèques d'accompagnement personnalisé pour l'achat de produits de première nécessité, ou selon d'autres modalités.

En définitive, de nombreuses mesures ont été prises pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise. Et pour l'année 2021 des efforts encore plus importants seront certainement nécessaires. On a d'ailleurs constaté que, dans les budgets primitifs 2021 d'ores et déjà arbitrés, les départements anticipent une forte évolution des dépenses d'allocations RSA – allant jusqu'à +15%. Certains renforcent dès à présent leur programme d'insertion et procèdent à des recrutements de personnel pour faire face aux prévisions.

L'ANALYSE DE LA BANQUE POSTALE

L'analyse de La Banque Postale fait ressortir un contraste saisissant entre une situation favorable fin 2019 et une situation bien plus inquiétante en 2020 due à la pandémie.

UNE RECONSTITUTION DES MARGES DE MANŒUVRE FINANCIÈRE DÉPARTEMENTALES EN 2019...

En 2019, les départements¹ ont enregistré un **haut niveau d'épargne brute** (solde de la section de fonctionnement) de 9,2 milliards d'euros et une progression de 14,5 % par rapport à 2018. Ce bon résultat d'ensemble a résulté d'un dynamisme des recettes de fonctionnement plus important que celui des dépenses (+ 3,3 %, contre + 1,7 %). Les recettes ont bénéficié en effet d'une **hausse marquée des DMTO** (+ 10,3 %) et d'une assiette fiscale foncière bien orientée. En parallèle, la croissance limitée des **dépenses de fonctionnement** reflète les **efforts opérés** par les départements ces dernières années. La faible progression des frais de personnel, + 0,9 %, en est une illustration. Les dépenses d'action sociale ont été le poste le plus dynamique avec une hausse de 2,4 %, sous l'effet de la progression des allocations individuelles de solidarité, mais également de l'aide sociale à l'enfance.

Cette bonne tenue de l'épargne a permis aux départements de poursuivre **la hausse de leurs investissements**, entamée en 2018 après 8 ans de baisse. Ils ont progressé de 13,5 % pour atteindre plus de 10 milliards d'euros. Les équipements (collèges et voirie notamment) comme les subventions (aux communes notamment) ont été concernés par ce rythme élevé. Compte tenu d'un niveau d'emprunts encore en baisse (- 2,2 %, 2,4 milliards d'euros) et d'un montant de remboursements supérieur (3,4 milliards d'euros), les départements ont une nouvelle fois enregistré une **baisse de leur encours de dette** qui a atteint 31,4 milliards d'euros fin 2019.

Les conseillers départementaux abordaient donc la dernière année de leur mandat dans des conditions financières favorables. Il est à noter que selon les départements les situations sont très contrastées : par exemple, 25 % des départements ont augmenté leurs dépenses de fonctionnement de plus de 2,9 % contre 1,9 % en moyenne générale

(pour une analyse plus fine des disparités, voir *Regard financier sur les départements* réalisé en partenariat avec l'ADF, novembre 2020).

...UTILE POUR AFFRONTER LES CRISES SANITAIRE ET ÉCONOMIQUE DE 2020

En 2020, les départements, comme les autres niveaux de collectivités locales, subissent les conséquences de la crise sanitaire. Mais ils supportent également, du fait de leur rôle social, les effets de la crise économique qui l'accompagne.

Les départements devraient donc cumuler **une perte importante de recettes**, principalement des DMTO dont une baisse de 10 % est attendue, et une **hausse accentuée de leurs dépenses**. Tous les postes de fonctionnement pourraient être concernés : les frais de personnel à travers notamment le versement de primes, les charges à caractère général via l'achat de produits de première nécessité pour faire face à la crise (masques, blouses, gel...), les subventions versées en soutien au tissu économique et associatif et enfin les dépenses d'action sociale.

Ces dernières, qui représentent 55 % des dépenses de fonctionnement, enregistreraient une croissance plus importante qu'attendue en 2020 mais également dans les années à venir en lien avec la hausse des allocations au titre du RSA. Ces dernières augmenteraient sensiblement dès 2020 à la suite de la décision gouvernementale de maintien des droits jusqu'au 12 septembre d'une part et des premiers effets des suppressions d'emplois d'autre part. Mais cette croissance serait encore plus marquée à partir de 2021 en lien avec la hausse du taux de chômage.

L'épargne brute des départements devrait en conséquence chuter pour atteindre un niveau proche de celui du début de mandat (2015) et un frein pourrait être mis aux programmes d'investissement, ceux-ci étant par ailleurs réorientés vers le soutien aux acteurs économiques et associatifs et aux collectivités du bloc communal.

1. Champ : départements France entière y compris Mayotte mais hors les CTU de Guyane, Martinique et Corse et hors la Ville de Paris.

Conclusion

En conclusion, on peut d'ores et déjà prévoir pour 2020 une forte augmentation des dépenses de RSA et de lutte contre la pauvreté, qui devrait largement dépasser les 10%. De même, dans le domaine des ressources humaines, les départements devront faire face en 2020 et sans doute en 2021 à des dépenses imprévues qui pénalisent fortement leur budget. Enfin l'augmentation des dépenses nettes de protection de l'enfance et d'autonomie, hors dépenses de personnel, pourrait atteindre en moyenne 3,5 % (de 2,5 % à 7 %), selon les départements ayant fait une estimation à partir de leurs décisions modificatives du budget 2020.

Par ailleurs, s'il est important dans le domaine de l'action sociale, l'impact financier de la crise sanitaire l'est également dans tous les autres domaines de compétences des départements. Ainsi par exemple il a fallu équiper les collèges en matériel de protection et les équipes de nettoyage ont dû être renforcées.

Les résultats de l'exercice 2020 seront donc probablement très dégradés par rapport aux exercices précédents. Car à l'augmentation des dépenses il faut aussi agréger la diminution prévisible des recettes (voir l'analyse de la Banque Postale p. 11). Mais ce constat n'est rien au regard de ce que l'on peut craindre des deux exercices suivants car les conséquences économiques de la gestion de la crise sanitaire ne seront redoutables qu'à partir de l'année 2021.

Il reste à espérer que cette crise n'aura pas que des effets négatifs. Par exemple, certaines contraintes paralysantes imposées par les dispositifs ou les réglementations ont été supprimées ou allégées sous la pression de l'urgence et du respect du principe de distance physique, redonnant une marge de manœuvre aux intervenants sociaux et médico sociaux. Ces évolutions pourraient inspirer les départements et les inciter à repenser certains mécanismes aujourd'hui inadaptés de leurs interventions, notamment en matière de protection de l'enfance. Elles pourraient les inciter plus globalement à rééquilibrer en faveur de la prévention les dépenses consacrées à l'action sociale.