

Édition 2022

Juin 2022



LA LETTRE DE
L'ODAS

Finances
départementales

DÉPENSES SOCIALES ET MÉDICO-SOCIALES DES DÉPARTEMENTS EN 2021

2021, UNE ANNÉE ATYPIQUE !

C'est un constat très rare : jamais les dépenses sociales des départements n'avaient si peu augmenté d'une année à l'autre. L'exercice 2021 fait donc figure d'exception, tant en ce qui concerne l'évolution de la dépense nette, qu'en ce qui concerne l'évolution de la charge nette. Cette situation ne s'était produite jusque-là qu'une fois depuis la décentralisation des compétences sociales et médico-sociales, lors du transfert à l'État de la compétence de l'aide médicale.

C'est d'autant plus surprenant que la crise sanitaire liée au Covid-19 a continué de perturber la vie sociale et économique du pays tout au long de l'année, malgré la mise en œuvre généralisée de la vaccination. Il est vrai qu'en dépit de la multiplication des variants de ce virus et des différentes mesures de protection, l'activité économique a repris de manière sélective et très progressive sans nouvel impact négatif sur l'évolution du chômage et donc de la précarité.

Conformément aux années précédentes, nous présentons dans la première partie de notre étude les résultats globaux concernant l'action sociale et médico-sociale des départements, puis dans une deuxième partie les évolutions par secteur.

Cette étude a été réalisée par Bernard Bas, Emmanuelle Guillaume, Valérie Kremiski-Frey, Paule Laidebeur, Daniel Macé, Claudine Padieu et Marie Salaün, sous la direction de Claudine Padieu et Didier Lesueur.

La lettre de l'Odas est une publication de l'Odas : www.odas.net
Directeur de la publication : Didier Lesueur
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 Analyse globale des dépenses

06 Analyse par secteur d'activité

06 Protection de l'enfance

09 Personnes en situation de handicap

10 Personnes âgées dépendantes

12 Insertion

13 Personnel

14 L'analyse de La Banque Postale

15 Méthodologie

16 Conclusion

Analyse globale des dépenses

En 2021, la dépense nette d'action sociale départementale s'élève à 40,4 milliards d'euros et est en très faible progression (150 millions d'euros soit + 0,4 %) par rapport à 2020. Les concours de l'Etat pour les allocations ont, quant à eux, progressé de 190 millions d'euros (+ 2,3 %). Il en résulte une stabilisation de la charge nette à hauteur de 31,8 milliards d'euros. Ces très faibles évolutions dénotent après une année 2020 marquée par une forte augmentation de la dépense nette (+ 4,2 %) comme de la charge nette (+ 5 %). Cette stabilisation est à analyser au regard des impacts à court et moyen terme de la crise sanitaire et des décisions très structurantes qui ont été prises. Elle n'augure donc en rien une nouvelle tendance d'évolution de ces dépenses.

Évolution de la dépense et de la charge nettes d'action sociale départementale de 2017 à 2021

France métropolitaine - Millions d'euros

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Protection de l'enfance, hors personnel*	7 370	7 560	7 900	8 140	8 290	1,8 %
Soutien aux personnes handicapées, hors personnel	7 520	7 600	7 790	8 000	8 260	3,3 %
Soutien aux personnes âgées, hors personnel	7 055	7 145	7 200	7 460	7 380	- 1,1 %
RSA, hors personnel	10 270	10 370	10 425	11 150	11 080	- 0,6 %
Autres dépenses d'intervention hors personnel	1 630	1 620	1 600	1 640	1 440	- 12,2 %
Personnel	3 585	3 615	3 705	3 850	3 950	2,6 %
Dépense nette totale d'action sociale	37 430	37 910	38 620	40 240	40 400	0,4 %
Concours de l'Etat pour les allocations	8 280	8 380	8 310	8 430	8 620	2,3 %
Charge nette totale d'action sociale	29 150	29 530	30 310	31 810	31 780	- 0,1 %

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

La loi du 23 mars 2020 a instauré l'état d'urgence sanitaire, prolongé à différentes reprises. La loi du 31 mars 2021 établissait la sortie de cet état d'urgence au 30 septembre 2021. Décalée par les lois du 5 août 2021 et du 11 novembre 2021, la sortie de l'État d'urgence prendra effet au 31 juillet 2022.

L'incidence financière d'une partie des mesures de soutien spécifique aux établissements et services sociaux et médico-sociaux décidées en début de crise sanitaire a permis de limiter les effets immédiats de la baisse d'activité. La mesure comptable et l'impact financier de cette crise affecteront non pas

les exercices 2020 et 2021, mais les exercices suivants, compte-tenu des règles régissant la tarification des établissements et services (les dotations 2021 ont été déterminées au regard de l'activité prévisionnelle sans tenir compte de l'activité réelle).

Par ailleurs, d'autres décisions vont impacter les budgets départementaux : le « Ségur de la Santé » et « l'avenant 43 » à la convention collective de la branche associative de l'aide à domicile.

Ces dépenses vont concerner les exercices 2022 et 2023. En particulier, l'élargissement

des revalorisations de salaires (à la fois à de nouvelles catégories d'agents et à l'ensemble des domaines d'intervention dans le secteur social et médico-social) se traduira par une hausse significative des dépenses de personnels. Cela impactera les budgets départementaux tant en ce qui concerne leurs dépenses directes de personnel qu'au niveau des dotations aux établissements et services (cf encadré). Pour information, les dépenses d'hébergement tous domaines confondus représentent 40,2 % de la charge nette des départements, une part bien supérieure à celle des allocations (cf infra). Enfin l'instauration d'un tarif plancher pour l'heure d'aide à domicile à compter du 1^{er} janvier 2022 aura un impact, tant en matière de dépense d'APA que de PCH, pour les départements dont le tarif est inférieur à ce plancher.

Définitions

La dépense sociale et médico-sociale nette, soit la dépense défalquée des recettes (récupérations d'indus, participations des usagers, remboursements 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 : la CNSA participe ainsi au financement de l'APA et de la PCH, tandis qu'une part de la dépense de RSA est couverte par le transfert d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et par le versement du Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).

La charge nette des départements est donc obtenue en retranchant ces dotations de la dépense nette. Cette charge nette représente le poids réel des dépenses sociales et médico-sociales pour les départements.

Le « Ségur de la santé »

Une première phase de mise en œuvre du « Ségur de la Santé » a concerné la revalorisation de la rémunération des personnels médicaux et non médicaux des hôpitaux et des établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) publics. Certaines de ces mesures ont été étendues, avec des effets rétroactifs, aux établissements privés à but non lucratif, dans le champ des personnes âgées et du handicap.

Des décrets autorisent la création de primes de revalorisation pour certains personnels des fonctions publiques de l'État, hospitalière et territoriale, avec effet au 1^{er} avril 2022.

Ces primes s'élèvent à :

- 183 € nets mensuels pour les personnels en charge de l'intervention socio-éducative (éducateurs, assistants de service social, psychologues, cadres...), du secteur médico-social (intervenant dans les domaines du handicap, des personnes âgées, de la protection de l'enfance...), pour les personnels soignants de ces structures qui n'auraient pas été revalorisés jusque-là, ainsi que pour les auxiliaires de vie des services d'aide et d'accompagnement à domicile territoriaux ;
- 517 € bruts pour les médecins coordonnateurs des EHPAD et pour ceux exerçant leurs fonctions dans les autres établissements et services du secteur.

Ces primes devraient être transformées à l'avenir en complément de traitement indiciaire. Dans la fonction publique territoriale, la mise en œuvre de ces décrets supposera une délibération de la collectivité, qui permettra à l'autorité territoriale d'arrêter la liste des bénéficiaires au regard des critères d'attribution retenus.

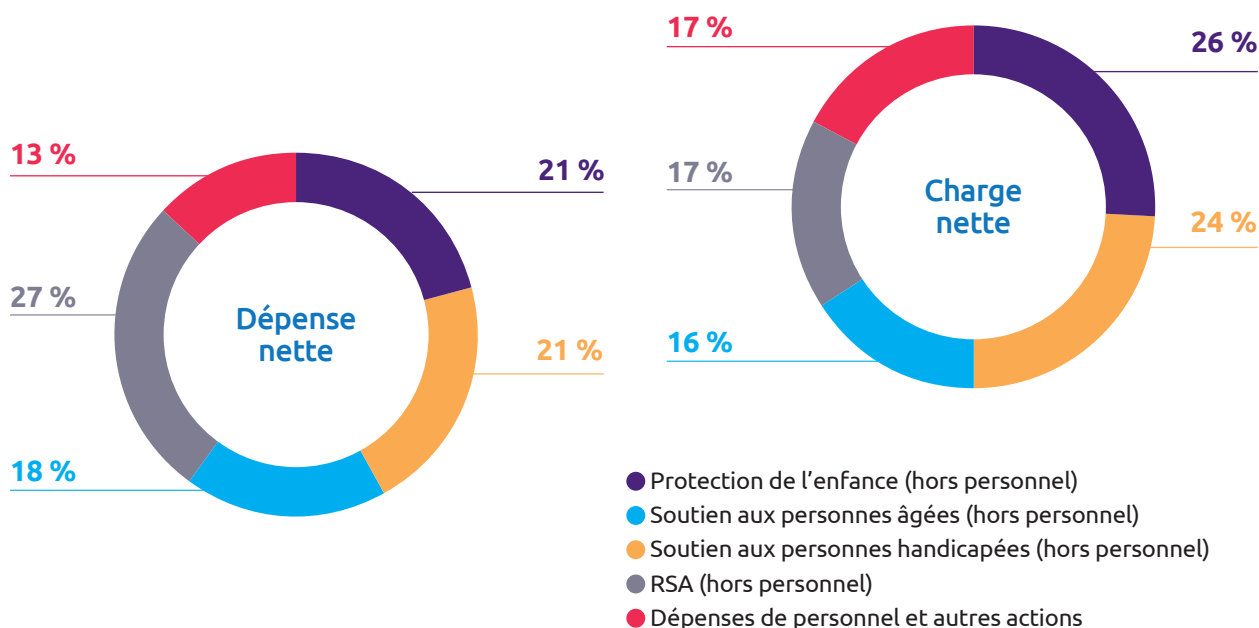
L'État annonce qu'il prendra en charge 70 % du coût total des revalorisations salariales, les 30 % restants seront financés par les départements. L'État indique également prendre en charge 30 % du coût concernant la revalorisation des professionnels de la PMI.

« L'avenant 43 »

Après la prime Covid, « l'avenant 43 » relatif à la rémunération des aides à domicile est entré en vigueur le 1^{er} octobre 2021. Il implique une refonte complète de la grille conventionnelle et entraîne une augmentation salariale à hauteur de 13 % à 15 % pour les 209 000 personnels des services d'aide et d'accompagnement à domicile (SAAD) et des services de soins infirmiers à domicile (SSIAD), et donc une hausse des dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile et de prestation de compensation du handicap (PCH).

Selon l'estimation du gouvernement, le surcoût pour les départements s'élèverait à 75 millions d'euros en 2021. L'État annonce qu'il le compensera à hauteur de 70 %, par l'intermédiaire de la CNSA, soit un coût résiduel pour les départements de 22 millions d'euros. À partir de 2022, l'État s'est engagé à couvrir 150 millions d'euros annuels, soit 50 % de la dépense supplémentaire.

Répartition par secteurs d'activité de la dépense et de la charge nette d'action sociale départementale en 2021



La part de chaque secteur d'activité est stable par rapport à l'année précédente, que ce soit en dépense nette ou en charge nette.

Ainsi, plus du quart de la dépense nette (27 %) est consacré à l'insertion. Celles dédiées aux autres grands domaines d'intervention (protection de l'enfance, soutien aux personnes en situation de handicap, soutien aux personnes

âgées) représentent chacune environ un cinquième de la dépense nette totale.

Par contre, en termes de charge nette, les parts de l'ASE - Aide sociale à l'enfance - (26 %) et du soutien aux personnes en situation de handicap (24 %) sont prépondérantes. Le soutien aux personnes âgées et le RSA représentent chacun un sixième de la charge nette totale.

Évolution des dépenses d'allocations* par rapport aux autres dépenses d'action sociale de 2017 à 2021

France métropolitaine - Millions d'euros

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Dépense nette d'allocations	17 660	18 008	18 290	19 280	19 420	0,7 %
Dépense nette autre qu'allocations	19 770	19 902	20 330	20 960	20 980	0,1 %
Dépense nette totale	37 430	37 910	38 620	40 240	40 400	0,4 %
<i>Part des allocations dans la dépense nette</i>	<i>47,2 %</i>	<i>47,5 %</i>	<i>47,4 %</i>	<i>47,9 %</i>	<i>48,1 %</i>	
Charge nette d'allocations	9 380	9 628	9 980	10 850	10 800	-0,5 %
Charge nette totale	29 150	29 530	30 310	31 810	31 780	-0,1 %
<i>Part des allocations dans la charge nette</i>	<i>32,2 %</i>	<i>32,6 %</i>	<i>32,9 %</i>	<i>34,1 %</i>	<i>34 %</i>	

* RSA, APA, PCH et ACTP uniquement.

La dépense nette totale d'allocations augmente de 140 millions d'euros et leur part dans la dépense nette d'action sociale des départements est de 48,1 %. La charge nette des allocations diminue légèrement (- 50 millions d'euros) du fait de l'augmentation des concours dédiés de l'Etat. La part des allocations dans la charge nette (34 %) baisse très légèrement par rapport à 2020.

Les disparités entre les départements

L'Odas observe régulièrement l'évolution de la charge nette entre les départements¹. Après ces presque deux années de crise sanitaire, il est apparu opportun de faire un point. En s'appuyant sur l'indicateur de la charge nette par habitant (voir lettre sur les dépenses d'action sociale et médico-sociale des départements de juin 2012), des disparités étaient constatées dans trois domaines : en matière d'allocation de RSA, en matière de dépense d'APA à domicile et en matière de dépense d'hébergement d'aide sociale à l'enfance.

A propos de l'allocation de RSA, l'origine de ces écarts est surtout liée à la répartition inégale du chômage. La disparité des dépenses d'APA à domicile s'explique par des choix politiques - et

notamment les pratiques tarifaires – et par la diversité des besoins selon le contexte démographique et socio-économique. Concernant les dépenses d'hébergement d'aide sociale à l'enfance, les variations se situent entre le recours plus ou moins fréquent au placement et le coût des établissements. Le seul constat objectif en la matière est la part très différente du placement familial, résultat d'un choix mais aussi de l'existence d'un potentiel de développement non homogène.

En 2021, ces sources de disparités restent semblables, sans évolutions majeures. S'y ajoutent désormais, malgré la régulation organisée par l'Etat, la manière différente dont les départements sont concernés par l'accueil de mineurs non accompagnés.

En outre, les départements et leurs partenaires qui interviennent par délégation doivent faire face de façon inégale à une crise de recrutement du personnel social et médico-social. Ceci a d'abord été particulièrement sensible dans les services d'aide à domicile pour les personnes âgées dépendantes, ce qui affecte bien entendu la mise en œuvre des plans d'aide. La difficulté de recrutement altère ainsi rapidement la réponse aux besoins.

1. Voir notamment : Lettre de l'Odas - Dépenses départementales d'action sociale en 2011 : se poser les bonnes questions – Juin 2012 / Rapport de l'Odas – Décentralisation et solidarités – Les indispensables réformes – Mai 2015. Téléchargeable sur odas.net.

Analyse par secteur d'activité

Les principales rubriques composant l'action sociale et médico-sociale départementale sont : la protection de l'enfance (I), le soutien à la perte d'autonomie : personnes en situation de handicap (II) et personnes âgées dépendantes (III), la lutte contre la pauvreté et l'insertion, principalement le revenu de solidarité active (IV). Enfin, il faut ajouter le financement du personnel (V), composé d'agents administratifs, de travailleurs sociaux et médico-sociaux. La protection maternelle et infantile et les actions sanitaires comportent essentiellement des dépenses de personnel qui sont incluses dans les dépenses de personnel.

I - PROTECTION DE L'ENFANCE

En 2021, la dépense nette a augmenté de 1,8 % par rapport à 2020, pour atteindre 8,29 milliards d'euros (8,14 milliards d'euros en 2020). Cet accroissement s'explique principalement par l'augmentation des dépenses de placement qui atteignent 7 milliards d'euros (+ 2 %). La dépense de placement familial est stable, elle représente environ un tiers de la dépense totale de placement. Le nombre de jeunes accueillis au titre de l'aide sociale à l'enfance augmente de 4 800 (+ 2,5 %), pour atteindre 198 700 au 31 décembre 2021.

L'évolution des dépenses de protection de l'enfance se révèle très différente selon leurs natures.

Les dépenses de placement représentent 83 % du total des dépenses de protection de l'enfance et demeurent de très loin le poste de dépenses le plus important. Le placement en établissement augmente de 3,7 %, ce qui s'explique en partie par le maintien de l'accueil des jeunes majeurs et en partie par l'augmentation du nombre d'accueil de mineurs. La stabilité des dépenses de placement familial (+ 0,4 %) s'explique par les difficultés de recrutement de nouveaux professionnels. Les nouveaux recrutements parviennent à peine à couvrir les départs en retraite, même si là aussi des écarts sont constatés entre les départements.

L'évolution des autres postes de dépenses reste faible, avec une grande disparité selon les départements, allant parfois au-delà de +/- 30 %. En ce qui concerne les interventions éducatives à domicile, AED et AEMO, la dépense correspondant aux prestations déléguées augmente d'environ 4 %, alors que le nombre total de mesures exercées a diminué.

Cette évolution contradictoire est sans doute un effet du maintien des financements, au titre des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Elle peut s'expliquer aussi par une diminution du nombre de mesures qui seraient exercées en régie par le personnel départemental. En tout état de cause, l'année 2021 a été marquée par une effectivité aléatoire de ces interventions du fait de la crise sanitaire, eu égard aux indisponibilités ponctuelles d'une partie des personnels, devant garder leurs propres enfants.

Les dépenses concernant les autres mesures à domicile restent en moyenne globalement stables. Elles représentent entre 150 000 € et 300 000 € pour les aides financières comme pour la prévention spécialisée, mais avec de très gros écarts d'évolutions et de montants entre départements. Seules les dépenses liées aux Techniciennes de l'intervention sociale et familiale (TISF) ont augmenté. Elles représentent toujours une très faible part du budget de l'ASE, alors qu'elles permettent un soutien très opérationnel pour le maintien à domicile des enfants au sein de familles en difficulté.

Nombre d'enfants et de jeunes majeurs accueillis en protection de l'enfance de 2017 à 2021

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Total des jeunes accueillis	171 100	181 100	189 200	193 900	198 700	2,5 %
Mineurs non MNA	130 900	133 100	136 700	140 000	145 000	3,6 %
Jeunes majeurs non MNA	11 600	11 100	11 400	12 000	13 100	9,2 %
Mineurs MNA	22 300	28 600	29 700	24 900	22 000	- 11,6 %
Jeunes majeurs MNA	6 300	8 300	11 400	17 000	18 600	9,4 %

Source: DREES en 2017, Odas à partir de 2018

En 2021 on observe une hausse du nombre de mineurs accueillis (hors mineurs non accompagnés – MNA) nettement plus importante que les années précédentes. Ce nombre passe à 145 000 (+ 3,6 %, soit une augmentation de 5 000 enfants par rapport à l'année précédente). Cet accroissement est sans doute une conséquence de la crise sanitaire - et tout particulièrement du premier confinement - sur la dégradation des relations intrafamiliales.

Cette tendance pourrait bien se poursuivre car de nombreux départements ont signalé une augmentation importante du nombre d'informations préoccupantes (IP) au cours de l'année 2021, même si toutes les évaluations réalisées ne préconisent pas un placement. Compte tenu d'une offre d'accueil dont la capacité ne peut évoluer instantanément, des départements sont logiquement confrontés à des délais pour la mise en œuvre des mesures de placement, ce que confirme une partie des départements de notre échantillon. A ce constat s'ajoute la conséquence des difficultés de recrutement sur l'activité des services et établissements concernés.

Le nombre de jeunes majeurs (hors MNA) augmente considérablement (+ 9,2 % par rapport à 2020). La baisse observée notamment entre 2016 et 2018 a laissé place depuis à une augmentation de plus en plus forte. Ils sont désormais 13 100 à être accompagnés au titre de l'aide sociale à l'enfance. Cet accompagnement est l'un des enjeux de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de la stratégie nationale de protection de l'enfance, avec l'objectif de lutter contre les « sorties sèches ». Des mesures ont également été prises dans le cadre

de l'état d'urgence (crise sanitaire), demandant aux départements de ne pas prononcer des sorties de jeunes majeurs du service de l'ASE. Mais le maintien dans le dispositif, aussi protecteur soit-il, n'est pas synonyme de l'acquisition des moyens et des ressources pour une insertion sociale et professionnelle réussie.

S'agissant des mineurs non accompagnés (MNA), on note des mouvements opposés entre la baisse du nombre de mineurs de 24 900 à 22 000 (- 11,6 %), conséquence de la fermeture des frontières jusqu'en juin 2021, et l'augmentation du nombre de jeunes majeurs de 17 000 à 18 600 (+ 9,4 %). Ce double mouvement s'explique aussi par l'arrivée de certains mineurs MNA à l'âge de la majorité et leur maintien au sein du service de l'ASE en tant que jeunes majeurs, en application des mesures prises dans le cadre de l'état d'urgence. Les flux de nouveaux MNA semblent avoir repris en fin d'année.

Par ailleurs, le nombre d'aides à domicile, résultant d'un accord entre les parents et le département (AED) ou d'une décision du juge pour enfants (AEMO), qui était resté stable en 2020, baisse pour la première fois depuis que l'Odas a lancé cette enquête annuelle : il passe de 175 000 à 172 000 mesures (- 1,7 %). Il semble donc que la crise sanitaire et le confinement aient profondément déstabilisé les familles déjà fragiles, amenant les services à proposer directement des prises en charge avec hébergement plutôt que des accompagnements à domicile.

Quelle que soit la nature des décisions, les évolutions sont très disparates d'un département à l'autre. Néanmoins les écarts d'évolutions du

nombre de jeunes accueillis sont particulièrement importants en ce qui concerne les jeunes majeurs : 40 % des évolutions sont soit à moins de - 20 %, soit à + 30 %. Les politiques départementales sont en effet très différentes pour ces derniers, allant du maintien de l'accompagnement au sein de l'ASE au basculement vers le droit commun, avec de nombreuses modali-

tés de prise en charge et d'accompagnements intermédiaires qui coexistent.

En 2022 et plus encore en 2023, la nouvelle loi de protection de l'enfance (cf. infra) aura un impact tant sur l'organisation du dispositif que sur l'évolution des dépenses, après la parution des décrets d'application.

LOI n° 2022-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants

La protection de l'enfance constitue encore la charge financière la plus importante des départements. L'essentiel de la dépense est consacré à l'accueil des enfants à protéger, sur décision des juges pour enfants dans la majorité des cas.

Or l'enjeu majeur en protection de l'enfance est bien d'intervenir auprès des familles dès le repérage des premières difficultés pour prévenir la dégradation des situations. Les premiers motifs d'intervention sont en effet le plus souvent liés au désarroi des parents et à leur propre manque de repères éducatifs ; l'expérience montre que les interventions précoces parviennent à limiter le nombre d'enfants placés.

Ce qui change avec cette loi :

- Renforcement des services PMI ;
- Utilisation d'un référentiel unique IP ;
- Recherche systématique de la possibilité de confier l'enfant à une personne de son entourage ;
- Interdiction de séparer les fratries ;
- Rémunération des assistants familiaux à 1 SMIC au premier enfant ;
- Proposition systématique de parrainage et de tutorat ;
- Nouveaux critères de répartition des MNA ;
- Interdiction du recours à l'hôtel (d'ici 2 ans) ;
- Fin des « sorties sèches » à la majorité ;
- Hausse du taux d'encadrement dans les établissements ;
- Contrôle des antécédents judiciaires des intervenants y compris bénévoles.

S'y ajoute une restructuration des instances de pilotage national de la protection de l'enfance par le regroupement au sein d'un GIP unique, cofinancé par l'Etat et les départements, du Service National d'Accueil Téléphonique de l'Enfance en Danger (SNATED), de l'Observatoire National de la Protection de l'Enfance (ONPE), de l'Agence Française de l'Adoption (AFA), du Conseil National d'Accès aux Origines Personnelles (CNAOP) et du Conseil National de Protection de l'Enfance (CNPE). Il est également prévu la création d'une instance de pilotage dans chaque département.

II - PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

En 2021, la dépense nette d'action sociale départementale en faveur des personnes en situation de handicap a augmenté de 3,3 % pour atteindre 8,3 milliards d'euros. En ce qui concerne la dépense nette de PCH, elle a augmenté de 5,8 %, une évolution équivalente à celle de l'année précédente. La dépense nette d'hébergement ou d'accueil à la journée a augmenté de 1,7 % par rapport à 2020. Les concours dédiés de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) ont augmenté de 2,6 %. Il en résulte une charge nette pour les départements de près de 7,7 milliards d'euros.

Dépense et charge nettes d'action sociale en faveur des personnes en situation de handicap de 2017 à 2021

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

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Hébergement, accueil de jour	5 010	5 047	5 150	5 250	5 340	1,7 %
Total allocations	2 330	2 393	2 480	2 590	2 710	4,6 %
Dont ACTP	390	374	350	340	330	- 2,9 %
Dont PCH	1 940	2 020	2 130	2 250	2 380	5,8 %
Autres aides, dont soutien à la MDPH	180	160	160	160	210	31,3 %
Dépense nette totale	7 520	7 600	7 790	8 000	8 260	3,3 %
Concours CNSA	560	570	585	585	600	2,6 %
Charge nette totale	6 960	7 030	7 205	7 415	7 660	3,3 %

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

Le nombre de bénéficiaires ayant des droits ouverts à la PCH augmente de 2 % par rapport à 2020. Toutefois, l'observation du nombre de bénéficiaires payés est plus adaptée pour comprendre l'augmentation de la dépense nette d'allocation. Ainsi, le nombre de bénéficiaires payés en décembre est de plus de 250 000, soit une augmentation de 5,4 %. Cette hausse n'affecte cependant pas tous les départements de la même manière. En outre, une autre source d'augmentation est l'extension de la PCH à l'aide à la parentalité. Cette nouvelle pres-

tation permet à un parent en situation de handicap de rémunérer un tiers pour l'aider à s'occuper de son enfant ou d'acheter du matériel spécifique adapté. Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021, la mise en oeuvre de cette prestation par les départements a été progressive.

La dépense d'allocation compensatrice (ACTP) poursuit logiquement sa décrue, la baisse du nombre de bénéficiaires (- 6,1 %) étant toujours largement supérieure à celle de la dépense (- 2,9 %).

Évolution du nombre de personnes en situation de handicap bénéficiaires des diverses prestations de 2017 à 2021

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
PCH - droits ouverts	267 000	278 500	291 500	300 500	306 500	2 %
PCH - payés en décembre*	207 464	218 748	230 678	239 600	252 500	5,4 %
ACTP	54 000	50 500	47 300	44 500	41 800	- 6,1 %
Aide sociale à l'hébergement	141 000	141 000	140 900	136 600	138 000	1 %

* données DREES jusqu'en 2019, données Odas ensuite.

En ce qui concerne l'aide sociale à l'hébergement, on observe une faible augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 1 %) par rapport à 2020, en corrélation avec la hausse de la dépense (+ 1,7 %). L'impact de la crise sanitaire a été très différent selon les départements et l'estimation nationale couvre de fortes disparités. On peut en déduire qu'il n'y

a plus, ou alors de moindre façon, de création ou d'extension d'établissements, au moins sous leur forme traditionnelle. L'accompagnement à domicile et l'habitat inclusif² financés par la PCH constituent des alternatives en développement, mais dont l'impact sur les dépenses reste peu appréhensible.

2. Le Lab'AU (Laboratoire de l'autonomie de l'Odas) a expertisé 20 projets d'habitat inclusif en France. Retrouvez ces expertises sur odas.labau.org.

III - PERSONNES ÂGÉES DÉPENDANTES

En 2021, la dépense nette en faveur des personnes âgées dépendantes a diminué de 1,1 % pour atteindre 7,38 milliards d'euros. Elle est essentiellement composée de la dépense d'APA (allocation personnalisée d'autonomie) qui représente 84 % de son total. Cette dernière augmente de 1,6 % alors que le concours dédié de la CNSA augmente plus rapidement (+ 8 %). Il en résulte une charge nette en diminution de 5 %.

Évolution de la dépense et de la charge d'action sociale en faveur des personnes âgées dépendantes de 2017 à 2021

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

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Dépense totale nette	7 055	7 145	7 200	7 460	7 380	- 1,1 %
Concours CNSA	2 130	2 220	2 140	2 260	2 440	8 %
Charge nette totale	4 925	4 925	5 060	5 200	4 940	- 5 %

Évolution de la dépense d'APA à domicile et en établissement de 2017 à 2021

France métropolitaine - Millions d'euros

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
Dépense brute d'APA	5 860	5 950	6 060	6 200	6 300	1,6 %
<i>dont à domicile</i>	<i>3 420</i>	<i>3 495</i>	<i>3 585</i>	<i>3 690</i>	<i>3 760</i>	<i>1,9 %</i>
<i>dont en établissement</i>	<i>2 440</i>	<i>2 455</i>	<i>2 475</i>	<i>2 510</i>	<i>2 540</i>	<i>1,2 %</i>
Dépense nette d'APA	5 730	5 805	5 910	6 080	6 180	1,6 %

Évolution du nombre de personnes âgées dépendantes bénéficiaires des diverses prestations de 2017 à 2021

France métropolitaine - Nombre de bénéficiaires au 31/12

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020-2021
APA à domicile	738 870	733 770	750 670	750 600	766 400	2,1 %
APA en établissement	525 160	518 260	523 760	497 500	502 500	1 %
Aide sociale à l'hébergement	110 030	108 730	107 230	101 700	99 500	- 2,2 %

On constate une hausse modérée du nombre de bénéficiaires de l'APA à domicile (+ 2,1 %), qui se traduit par une hausse équivalente des dépenses (+ 1,9 %). Les chiffres ne traduisent pas encore les difficultés de mise en œuvre des plans d'aide, provoquées en premier lieu par la crise sanitaire et fortement accentuées désormais par les difficultés de recrutement que rencontrent les services d'aide à domicile.

Une enquête flash de l'Odas a essayé de cerner plus précisément l'impact de la crise sanitaire sur le dispositif APA. Peu de départements sont en mesure de fournir des informations sur les délais d'instruction des demandes et leur allongement éventuel lié à cette crise. Les résultats ne sont donc pas significatifs. En revanche, s'agissant des taux de réalisation des plans

d'aide, les départements répondants avancent une consommation des heures attribuées à hauteur de trois-quarts. En croisant cette information auprès de plusieurs associations, elles indiquent des résultats bien inférieurs.

De son côté, l'APA en établissement ne subit pas d'évolution significative. Le nombre de bénéficiaires augmente de 1 % pour une augmentation équivalente de la dépense. Cette dépense représente 40 % de la dépense brute d'APA. Enfin, la forte progression du concours de la CNSA s'explique par le financement de mesures de lutte contre les effets de la crise sanitaire et du début de la compensation de l'avenant 43.

En ce qui concerne l'aide sociale à l'hébergement, le nombre de bénéficiaires diminue (- 2,2 %) par rapport à 2020. Plusieurs pistes d'explication peuvent être avancées, principalement en rapport avec la crise sanitaire : une surmortalité et un blocage des entrées ; perte d'attractivité des EHPAD notamment avec la suspension des visites et des sorties... Notons

que la baisse de fréquentation est très différente d'un département à l'autre à cause des écarts dans la propagation et l'intensité de la pandémie. Quant à la dépense, elle subit en moyenne une forte baisse mais cette moyenne n'est pas significative. En effet, les évolutions annuelles, tant en 2020 qu'en 2021, s'échelonnent de - 50 % à + 50 % selon les départements. Si les trois quarts des départements signalent plutôt une baisse de la dépense, un quart mentionne une augmentation. Il est utile de rappeler que seule une faible partie des pensionnaires d'EHPAD ont recours à l'aide sociale à l'hébergement et que les départements, ne gérant pas de listes d'attente, n'ont pas une vision en temps réel de l'évolution des taux d'occupation des établissements.

On peut par ailleurs observer le développement, qui reste encore modeste et difficilement perceptible dans les comptes de formules alternatives telles que les résidences autonomes, les résidences services, l'accueil familial, l'habitat partagé, etc,...

« Les EHPAD et l'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie »³ : une étude menée conjointement avec La Banque Postale.

Après une première étude réalisée en 2018 par La Banque Postale et consacrée aux seuls EHPAD, une nouvelle publication réalisée en partenariat avec l'Odas et publiée le 8 décembre 2021, s'intéresse au domicile - où vit la majorité des personnes âgées - ainsi qu'à la notion d'accompagnement qu'il paraît urgent de favoriser.

La première partie livre une analyse détaillée de la population des personnes âgées, des lieux de résidence, du poids de la dépendance et des dispositifs d'aides. La seconde traite plus spécifiquement des EHPAD, de leur actualité réglementaire, particulièrement riche dans le contexte de la crise sanitaire et de leur situation financière en 2019.

Cette étude invite à une nécessaire évolution du secteur qui repose sur une prégnance de la technicité et néglige l'environnement humain nécessaire à toute personne. Il conviendrait de privilégier un accompagnement qui prenne en compte les aspirations des personnes concernées, maintienne leurs liens sociaux et leur permette de vivre pleinement leur citoyenneté. Dans un pays où un tiers de la population aura demain plus de soixante ans, il devient urgent de changer de regard sur le vieillissement. La capacité à agir et l'utilité sociale des personnes devraient être encouragées. Ce nouveau paradigme agirait non seulement comme rempart collectif contre l'isolement et la perte d'autonomie et servirait également le bien commun.

3. Les EHPAD et l'accompagnement des personnes âgées en perte d'autonomie – Décembre 2021. Téléchargeable sur [odas.net](https://www.odas.net).

IV - INSERTION

En 2021, la dépense nette d'insertion a diminué de 70 millions d'euros par rapport à 2020 (-0,6 %). Elle reste un peu supérieure à 11 milliards d'euros et est principalement affectée au paiement des allocations. Toutefois, pour la deuxième année consécutive, les dépenses consacrées par les départements à l'insertion des bénéficiaires du RSA augmentent, même si les montants concernés restent modestes au regard de ceux consacrés à l'allocation. Le concours de l'Etat, en très légère baisse, s'est élevé à 5,58 milliards d'euros. Il en résulte une diminution de la charge nette qui s'élève à 5,5 milliards d'euros (-1,2 %).

Evolution de la dépense et de la charge de RSA de 2017 à 2021

France métropolitaine - Millions d'euros

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020 - 2021
Allocations	9 600	9 810	9 900	10 610	10 520	- 0,8 %
Dépenses d'insertion	670	560	525	540	560	3,7 %
Dépense nette totale	10 270	10 370	10 425	11 150	11 080	- 0,6 %
TICPE + FMDI*	5 590	5 590	5 585	5 585	5 580	- 0,1 %
Charge nette totale	4 680	4 780	4 840	5 565	5 500	- 1,2 %

*Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques + Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

Principale dépense d'insertion, les dépenses nettes d'allocation RSA se sont élevées en 2021 à 10,52 milliards d'euros, en légère baisse (-0,8 %). Dans le même temps, le nombre d'allocataires baisse de manière beaucoup plus

significative. Au 31 décembre 2021, il est revenu à 1 632 900 allocataires, un niveau équivalent à celui de 2018. Cette évolution représente une diminution de 7,6 %, soit - 134 000 allocataires.

Nombre d'allocataires du RSA de 2017 à 2021

France métropolitaine - Bénéficiaires au 31/12

	2017	2018	2019	2020	2021	Évolution 2020 - 2021
Allocataires du RSA	1 624 700	1 635 700	1 643 900	1 767 200	1 632 900	- 7,6 %

Données consolidées CNAF jusqu'en 2019; estimation Drees 2020.

Cette baisse du nombre d'allocataires est à mettre en relation avec la reprise économique et celle concomitante du marché du travail. Certains départements affichent un taux de chômage proche du plein emploi. D'importants secteurs économiques ont même du mal à recruter comme le commerce, le tourisme, l'hôtellerie et la restauration, les services à la personne... Là encore, des disparités importantes d'un département à l'autre sont constatées.

Relevons également que l'écart entre le nombre d'allocataires (qui baisse) et la dépense (qui est stable) est important. Ce n'est pas la première fois qu'un différentiel est constaté. Plusieurs hypothèses peuvent être avancées.

Tout d'abord, la diminution du nombre d'allocataires a été progressive tout au long de l'année 2021. Ensuite la composition familiale des allocataires a une conséquence sur les montants versés. Enfin, le RSA est une allocation différentielle, après déduction de ressources provenant de périodes d'emplois ponctuels et souvent à temps partiel. Une des conséquences de la crise sanitaire a été la réduction de ce type d'emploi. Il est donc possible que leur absence entraîne de facto un montant moyen du RSA plus élevé qu'auparavant.

En 2021, les dépenses d'insertion se sont élevées à 560 millions d'euros (+ 3,7 % par rapport à 2020). Cette augmentation peut s'expliquer par deux éléments : une situation financière un peu moins tendue qui a permis à certains départe-

tements de réactiver des dispositifs d'accompagnement vers l'emploi ; l'incitation de l'Etat à travers des actions mises en place dans le cadre de la contractualisation du plan national de prévention et de lutte contre la pauvreté avec les départements qui le souhaitaient.

Toutefois, on observe des disparités importantes : le montant total des allocations diminue dans les deux tiers des départements, et augmente dans le tiers restant. S'agissant des dépenses d'insertion, elles augmentent également dans deux tiers d'entre eux et diminuent dans le tiers restant. Cependant, il n'y a pas de corrélation constatée entre les évolutions des dépenses d'allocation et celles des dépenses d'insertion.

Lors de la création du revenu minimum d'insertion (RMI), le législateur avait déterminé que les départements devaient consacrer aux dépenses d'insertion un montant égal à 20 % des dépenses d'allocation. Cette règle a été supprimée en 2004 lors du transfert aux départements de la gestion de l'allocation. En 2021, la part des dépenses d'insertion n'excède pas 15 % du total des dépenses d'allocation dans près de neuf départements sur dix.

Au-delà de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, les services sociaux des départements signalent recevoir de plus en plus de travailleurs pauvres. Les services de protection maternelle et infantile sont également confrontés à cette extension de la fragilité sociale. Notre système d'observation par domaine d'activité et à partir des données comptables ne peut en rendre compte. Toutefois, plusieurs départements mentionnent l'augmentation des dépenses au titre du fonds de solidarité logement (FSL), autre indicateur d'une possible dégradation de la situation.

Enfin, les réponses ne se trouvent pas uniquement au sein des directions d'action sociale et médico-sociale. Les directions chargées de l'emploi ou du logement peuvent également intervenir, ce qui n'est pas nécessairement comptabilisé ici, par exemple en matière d'emplois aidés, de clauses d'insertion dans les marchés publics, de soutien aux communes et aux intercommunalités... Le repérage et l'analyse des actions liées à l'aggravation ressentie de la situation sociale nécessitent d'autres outils d'observation, tout comme le repérage et l'analyse des actions innovantes plus préventives et plus coopératives.

V - PERSONNEL

En 2021, les dépenses de personnel départemental dédiées à l'action sociale et médico-sociale se sont élevées à 3,95 milliards d'euros, soit une augmentation de 2,6% par rapport à l'année 2020. Cette augmentation s'explique, comme pour l'année précédente, par les moyens nécessaires pour pallier les conséquences de la crise sanitaire, mais aussi par l'engagement de nouvelles actions.

En 2021, les conséquences de la crise sanitaire ont été à l'origine d'absentéisme pour maladie ou pour garder les enfants. Le maintien de l'activité a souvent nécessité de faire preuve d'ingéniosité et d'engagement afin d'adapter les organisations du travail. Ainsi les plans de continuité des services se sont montrés indispensables même si leur mise en œuvre a nécessité une grande souplesse pour les rendre efficaces. Il convient de noter ici les moyens qui ont pu être développés par les services informatiques pour équiper les professionnels et les doter d'outils leur permettant de poursuivre leur activité à distance.

Les pratiques ont dû également évoluer pour répondre au contexte et surtout continuer à assumer les différentes missions. Ainsi l'augmentation de la dépense de personnel s'explique par des recrutements, temporaires ou plus pérennes. Par ailleurs, l'engagement des départements par convention avec l'Etat pour mettre en œuvre différentes orientations (plan national de prévention et de lutte contre la pauvreté, 1000 premiers jours, stratégie nationale de protection de l'enfance, ...) a également eu un impact en termes de recrutements. Le manque de visibilité sur le financement de ces actions dans la durée a incité les départements à recourir plutôt à des agents contractuels.

L'ANALYSE DE LA BANQUE POSTALE



L'embellie de la situation financière des départements¹ en 2021, liée en grande partie à la forte progression des droits de mutation à titre onéreux (DMTO), pourrait permettre d'amortir conjoncturellement les difficultés anticipées pour 2022.

En 2021, le dynamisme exceptionnel des DMTO

En 2021, ont été au centre des débats départementaux : les élections de juin et la perte du pouvoir de taux avec le transfert du produit de foncier bâti aux communes, remplacé par une fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). En termes d'analyse financière, c'est l'**exceptionnel dynamisme des DMTO** qui est le fait marquant de 2021. Ceux-ci **ont augmenté d'environ un quart** par rapport à 2020, soit + 3 milliards d'euros, atteignant un niveau record.

Les DMTO sont le facteur prépondérant de la forte augmentation de l'épargne brute en 2021 puisque celle-ci s'établit à + 3,2 milliards d'euros, une hausse comparable, en montant, à celle des DMTO. **L'épargne brute a ainsi progressé de 41 % par rapport à 2020.** Comparé à 2019, le niveau observé en 2021 est également sensiblement plus élevé (+ 21 %). L'épargne nette suit également cette tendance malgré une augmentation de 7,3 % des remboursements de dette.

Les dépenses d'investissement des départements sont en hausse pour la quatrième année consécutive, avec une augmentation marquée en 2021 (+ 9,4 %). Ce sont avant tout les dépenses d'équipement qui participent de ce dynamisme (+ 14,5 %), les subventions versées étant relativement stables sur ces trois dernières années.

Comme sur les années 2017 à 2019, **les emprunts permettent de financer environ un quart des dépenses d'investissement en 2021.** Avec le surplus d'épargne, cela a permis

un fort abondement en trésorerie des départements en 2021. L'encours de dette est en légère diminution entre 2020 et 2021 (- 2 %), les remboursements de dette étant plus élevés que les emprunts.

En 2022, le dynamisme risque d'être plutôt du côté des dépenses, notamment énergétiques

L'inflation qui a fait son retour en 2021 et s'est fortement amplifiée début 2022 à cause du conflit en Ukraine, notamment concernant l'énergie, **devrait engendrer une hausse des dépenses de fonctionnement en 2022.** L'impact se matérialisera directement sur les dépenses énergétiques des départements, qui représentaient 0,5 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2019 et 2020. L'inflation pourrait également se ressentir à travers la hausse des prix des prestataires ou fournisseurs des départements eux-aussi impactés par les coûts de l'énergie (les entreprises du BTP par exemple).

De façon plus indirecte, cette montée des prix devrait aussi concerner des structures pour partie financées par les départements comme les collèges et les établissements médico-sociaux. Pour illustration, les dépenses énergétiques des EHPAD publics représentaient environ 2 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2019 et 2020.

La masse salariale des départements devrait également augmenter significativement en 2022 du fait de la revalorisation de la catégorie C intervenue fin 2021 et du dégel du point d'indice qui doit être acté courant 2022.

1. Champ : les conseils départementaux France entière (y compris Mayotte et la Collectivité européenne d'Alsace (CeA) créée en 2021) ; hors la ville de Paris, la métropole de Lyon et les collectivités territoriales unique (CTU), soit la Guyane, la Martinique et la Corse.

2. Initialement prévu entre 5 et 6 % sur la base d'un calcul comparant la prévision pour 2022 à des résultats provisoires pour 2021, le taux d'évolution du produit de TVA s'est établi à 2,9 % du fait de réalisations pour 2021 supérieures aux résultats provisoires, à prévision 2022 identique.

Côté recettes, la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est en diminution en 2022 de 3,4 %, en impact décalé de la crise sanitaire. **La fraction de TVA notifiée est en augmentation de 2,9 %²**. C'est, avec les DMTO, un autre facteur d'incertitude d'évolution des recettes pour les années à venir car directement dépendante de la dynamique de consommation. **L'orientation du produit de DMTO est restée favorable début 2022 mais de nombreux signes de ralentissement** sont à présent observés : la baisse de la demande, du fait notamment de l'inflation et des nombreuses transactions en 2021 ; une offre plus limitée puisqu'une pénurie de biens à vendre est constatée sur certains secteurs géographiques ; la remontée des taux d'intérêt... Conséquence de cette remontée, les frais financiers des départements devraient être une autre composante des dépenses de fonctionnement repartant à la hausse, sans doute pas fondamentalement dès 2022 mais progressivement au cours des années qui suivront.

Il est probable que la crise sanitaire soit bien moins perturbatrice en 2022 qu'elle n'a pu l'être en 2021 et surtout en 2020. Pour autant, les incertitudes pesant sur les finances départementales restent importantes et sont de nature à influencer à la baisse les investissements 2022 des départements, qui étaient de nouveau programmés en hausse, d'environ 20 % en comparant les budgets 2022 aux réalisations 2021.

Les bons résultats financiers de 2021 devraient permettre d'amortir conjoncturellement la hausse des dépenses de fonctionnement 2022, induites notamment par l'inflation. Cependant, si cette dernière se prolongeait ou si d'autres facteurs venaient à engendrer une crise plus systémique (nouvelle hausse des dépenses d'action sociale par exemple), les marges de manœuvre financière dégagées en 2021 ne pourraient suffire à compenser les impacts financiers d'une telle crise sur plus long terme.

MÉTHODOLOGIE DE L'ENQUÊTE DE L'ODAS

1 L'enquête 2022 comporte un volet « dépenses » et un volet « bénéficiaires » dans lesquels figurent les données des **trois dernières années**. A partir de 2019, les départements avaient théoriquement trois ans pour passer de la nomenclature budgétaire M 52 à la M 57. En 2022, la majorité de départements n'ont pas encore fait ce transfert.

2 La dépense comporte les frais de personnel départemental identifiés, regroupés dans le poste « Le personnel ». Ainsi les dépenses analysées par domaines le sont-elles « hors personnel départemental ». Toutefois, les salaires des assistants familiaux restent intégrés au secteur de l'aide sociale à l'enfance.

3 L'estimation nationale est effectuée à partir d'un **échantillon de 49 départements** portant sur la France métropolitaine, y compris Paris, qui constituent un groupe de travail permanent. 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. 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 départe-

ment dès le mois de février, avec des estimations qui permettent d'anticiper sur le compte définitif. Une première analyse des résultats bruts est proposée, dès la fin du mois de mars, à un groupe de directeurs de la solidarité, responsables d'observatoires, directeurs financiers et directeurs généraux des services constituant une « conférence de conjoncture ». Après contrôles, analyses faites en commun et corrections, l'estimation nationale pondérée est publiée en juin.

4 Composition du groupe de travail en 2022 : L'échantillon de départements a été refondu et étendu. Départements : Ain, Aisne, Alpes-de-Hautes-Provence[⊙], Alpes-Maritimes, Aube, Aude, Bouches-du-Rhône, Côtes-d'Armor, Côte-d'Or, Creuse, Dordogne[⊙], Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Ile-et-Vilaine, Landes, Loir-et-Cher, Loire-Atlantique, Loiret, Lot, Lot-et-Garonne, Maine-et-Loire, Meurthe-et-Moselle, Meuse, Moselle, Nord, Oise, Orne, Pas-de-Calais, Puy-de-Dôme, Pyrénées-Atlantiques, Hautes-Pyrénées, Collectivité Européenne d'Alsace[⊙] (Bas-Rhin, Haut-Rhin), Nouveau Rhône, Métropole de Lyon, Savoie, Haute-Savoie, Paris, Seine-Maritime, Somme, Var, Vienne, Vosges, Territoire de Belfort, Essonne, Val-de-Marne, Val-d'Oise. Autres participants : DREES, La Banque Postale.

[⊙] En 2022 la Dordogne et les Alpes-de-Haute-Provence n'ont pas pu répondre à l'enquête. La Collectivité européenne d'Alsace n'a pas pu fournir les données de 2020.

Conclusion

L'année 2021 a donc été une pause dans l'évolution des dépenses sociales et médico-sociales, dans un environnement financier favorable (cf. l'analyse de La Banque Postale p.15). Mais l'incertitude domine, pour 2022 et plus encore pour 2023, tant la diversité des difficultés (inflation, coût de l'énergie, approvisionnements ...) et leurs conséquences économiques et sociales sont nombreuses, dans un contexte de tensions internationales inédit depuis de nombreuses années.

Les différentes mesures de soutien engagées par l'Etat permettront sans doute d'amoinrir les difficultés supplémentaires que cela occasionne pour les plus fragiles. Néanmoins les départements, comme les communes et leurs intercommunalités, seront inévitablement confrontés à de nouveaux besoins qui s'ajouteront aux besoins croissants en protection de l'enfance (liés à la dégradation des relations intrafamiliales) et en soutien aux personnes âgées dépendantes (en raison de l'évolution démographique). De surcroit, les diverses revalorisations de salaire pour les personnels départementaux comme pour ceux des associations du secteur social et médico-social devront être financées.

Parallèlement à ces préoccupations financières, les départements doivent affronter la conjonction entre l'accroissement des besoins et les difficultés croissantes de recrutement. La baisse d'attractivité des métiers concernés est une conséquence de l'absence de reconnaissance et les mesures de revalorisation salariale constituent une première réponse. Cela ne suffira toutefois pas car l'action sociale et médico-sociale est engagée dans une impasse. En effet, la prégnance de la réparation peut donner l'impression à ses acteurs qu'il s'agit de faire face à des besoins sans fin, un véritable « tonneau des danaïdes ». Il en résulte du découragement et de la fuite.

Pour redonner des perspectives aux acteurs du travail social et médico-social, Denis Piveteau propose dans son dernier rapport⁴ d'engager la société dans son ensemble dans un « virage inclusif ». La reconnaissance du pouvoir d'agir des personnes vulnérables et la revalorisation des métiers de l'accompagnement appellent donc une transformation de la société. Le rôle des travailleurs sociaux prend alors une autre dimension : non seulement accompagner individuellement les personnes vulnérables mais aussi contribuer à cette transformation, en mettant leur expertise au service de l'ensemble de la société. Tous les habitants sont concernés, de même que tous les champs de l'action publique (services publics, associations, transports, culture, logement, sécurité...), dans une logique d'interaction entre l'ensemble des acteurs.

C'est le même objectif que poursuit le manifeste de l'Odas, publié en février 2022, qui propose une finalité et des priorités⁵. Cette approche permettrait de s'engager concrètement dans des logiques de prévention globale, permettant de susciter de l'attention les uns envers les autres, de l'entraide et de construire de nouvelles réponses.

⁴ *Experts, acteurs, ensemble... pour une société qui change - Choisir un métier du travail social c'est se donner les moyens du « pouvoir d'agir, avec les personnes que l'on accompagne pour faire advenir une société inclusive » - 17 février 2022*

⁵ *Consolider le vivre ensemble. Ce qu'il est urgent (et possible) de faire – Manifeste de l'Odas – Février 2022. Téléchargeable sur odas.net.*