

Regard financier sur les départements

Novembre 2023



Avec la participation de



SOMMAIRE

Édito	3
1. Une situation financière assez comparable entre 2021 et 2022 en moyenne ; une hétérogénéité marquée entre collectivités sur de nombreux indicateurs financiers	4
1.1. Une hausse marquée des dépenses de fonctionnement en 2022, essentiellement en lien avec l'inflation	6
1.1.1. Structure des dépenses de fonctionnement en 2022 : la prépondérance de l'action sociale	6
1.1.2. Structure des dépenses d'action sociale en 2022 : un équilibre relatif entre les quatre domaines	7
1.1.3. Disparités des dépenses d'action sociale : une hétérogénéité marquée	8
1.2. Les recettes de fonctionnement : une hausse significative mais moindre que celle des dépenses de fonctionnement	9
1.2.1. Structure des recettes de fonctionnement en 2022 : les impôts indirects largement majoritaires	9
1.2.2. Disparités des DMTO : une péréquation qui réduit significativement les écarts	10
1.3. Une épargne moyenne relativement stable entre 2021 et 2022	10
1.4. La relance des investissements se prolonge ; l'épargne nette demeure la principale source de leur financement	11
1.5. L'encours de dette : une forte hétérogénéité entre collectivités exerçant les compétences départementales	11
2. Prévisions 2023 : une épargne brute tributaire de la forte baisse des DMTO	13
3. Aide sociale à l'enfance : une augmentation des dépenses adaptées aux besoins ?	16
3.1. Analyse financière de l'ASE : la prépondérance des dépenses en établissement, d'autant que leur poids a progressé entre 2015 et 2022	16
3.2. Analyse qualitative des dépenses d'ASE : la prépondérance de l'accueil physique des enfants	18
Sigles ; Sources ; Avertissement ; Contacts	22

ÉDITO

Depuis la décentralisation, l'action sociale en direction des publics les plus fragiles est au cœur des compétences départementales, qu'il s'agisse des personnes âgées, des personnes handicapées, des bénéficiaires du revenu de solidarité active ou des jeunes en difficulté. Ces compétences sont devenues une part prépondérante des budgets départementaux, dont le montant ne cesse de croître du fait de circonstances exogènes (vieillesse de la population) ou endogènes (développement des politiques départementales du handicap, par exemple).

Si cette croissance pouvait par le passé être absorbée pour partie par l'utilisation de la fiscalité, force est de reconnaître aujourd'hui que la disparition de tout levier dans ce domaine, combinée à une dépendance des ressources au contexte économique national, a contribué à modifier profondément le « modèle économique » des départements. L'exercice 2022 s'est clos, en dépit des tensions inflationnistes, sur une situation financière stabilisée tant du point de vue du niveau d'autofinancement que de celui de l'encours de dette ; en revanche l'année 2023 a enregistré un retournement de tendance marqué, principalement du fait d'une diminution plus rapide qu'anticipée des « frais de notaire », dont dépend depuis une dizaine d'années le niveau d'épargne des départements, et d'une évolution forte des dépenses sociales.

Ce contexte se voit en outre compliqué par le bouleversement des logiques d'intervention dans certains domaines – tels que l'aide sociale à l'enfance, qui fait l'objet dans le présent Portrait financier d'une analyse approfondie impactée par le fait migratoire – et par l'urgence de la transition écologique – qui concerne les départements à la fois du point de vue de leurs responsabilités directes (adaptation des bâtiments scolaires, mais aussi du réseau routier) et au regard de leur rôle de soutien au bloc communal et aux établissements sociaux.

Une redéfinition des rôles respectifs de l'État et des départements ainsi que la recherche d'une véritable autonomie financière seront, dans ce cadre, nécessaires pour permettre aux collectivités départementales, après une période budgétaire délicate, de retrouver une pleine capacité d'action ; La Banque Postale et Départements de France sont, en tout cas, sur la même ligne pour considérer celle-ci comme indispensable au bien commun.

Serge Bayard

Directeur général adjoint de la Banque de Financement et d'Investissement de La Banque Postale

François Sauvadet

Président de Départements de France

Christophe Jerretie

Président du Comité d'orientation des finances locales de La Banque Postale

Si la situation financière moyenne des départements apparaît satisfaisante en 2022, dans le sillage des années précédentes, l'hétérogénéité des situations prévaut selon les collectivités et la forte diminution des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) observée en 2023 va engendrer une nette dégradation de cette situation moyenne, ce qui est de nature à renforcer les importantes tensions financières subies par plusieurs départements.

En complément de l'analyse financière générale des réalisations 2022 et prévisions 2023, présentée en parties 1 et 2, une troisième partie est dédiée à l'aide sociale à l'enfance (ASE). L'approche financière, qui souligne la hausse des dépenses dévolues à ce domaine d'action sociale, est enrichie, avec le concours de l'Odas, d'autres angles d'analyse. Ces enrichissements, qui traitent notamment des enfants accueillis, de leurs caractéristiques, des lieux d'accueil, visent à déterminer si l'augmentation des dépenses a permis ou non une meilleure réponse aux besoins.

1. Une situation financière assez comparable entre 2021 et 2022 en moyenne ; une hétérogénéité marquée entre collectivités sur de nombreux indicateurs financiers

Champ : les 95 conseils départementaux

	2021 (en Md€)	2022 (en Md€)	Taux d'évolution entre 2021 et 2022 (%)
Dépenses de fonctionnement	61,6	64,3	4,4 %
Dépenses d'action sociale	32,7	32,9	0,8 %
Charges de personnel	13,2	13,9	5,2 %
Charges à caractère général	4,2	4,4	6,1 %
dont dépenses d'énergie	0,3	0,4	33,4 %
Collèges	0,9	1,0	5,7 %
SDIS	2,6	2,7	4,3 %
Frais financiers	0,5	0,5	-1,6 %
Mise en réserve - Surplus de DMTO	-	0,7	n.c.
Recettes de fonctionnement hors cessions	72,9	75,5	3,6 %
Contributions directes	4,1	4,0	-2,8 %
Partage de fiscalité départementale	3,2	3,2	0,7 %
Dotations de l'État et participations	15,8	16,3	3,3 %
Impôts indirects départementaux hors DMTO	29,7	31,4	5,8 %
dont fraction de TVA	14,7	16,0	9,3 %
Droits de mutation départementaux après péréquation	14,5	14,6	0,7 %
Reprise réserve - Surplus de DMTO	-	0,0	n.c.
Épargne brute hors cessions	11,3	11,2	-0,8 %
Remboursements de capital courants	3,5	3,4	-2,7 %
Épargne nette hors cessions	7,8	7,8	0,0 %
Dépenses d'investissement hors dette	11,8	12,7	7,4 %
Dépenses d'équipement	7,9	8,6	9,1 %
Subventions d'investissement versées	3,6	3,7	3,1 %
Autres dépenses d'investissement	0,3	0,3	16,4 %
Dotations et participations	2,3	2,6	12,3 %
Emprunts	3,0	2,5	-15,6 %
Produits de cessions	0,2	0,2	-33,0 %
Encours de dette	32,4	31,6	-2,5 %

Champ : les 100 collectivités exerçant des compétences départementales

	2021 (en Md€)	2022 (en Md€)	Taux d'évolution entre 2021 et 2022 (%)
Dépenses de fonctionnement	74,9	78,3	4,5 %
Dépenses d'action sociale	35,3	35,6	0,8 %
Charges de personnel	16,8	17,6	4,7 %
Charges à caractère général	5,7	6,1	7,2 %
dont dépenses d'énergie	0,5	0,6	38,2 %
Collèges	1,0	1,1	7,0 %
SDIS	2,9	3,0	4,2 %
Frais financiers	0,8	0,7	-2,6 %
Mise en réserve - Surplus de DMTO	-	0,7	n.c.
Recettes de fonctionnement hors cessions	87,4	90,9	3,9 %
Contributions directes	6,9	6,8	-1,5 %
Partage de fiscalité départementale	4,0	4,0	0,5 %
Dotations de l'État et participations	17,8	18,4	3,2 %
Impôts indirects départementaux hors DMTO	32,4	34,4	6,0 %
dont fraction de TVA	15,9	17,4	9,3 %
Droits de mutation départementaux après péréquation	16,2	16,4	0,9 %
Reprise réserve - Surplus de DMTO	-	0,0	n.c.
Épargne brute hors cessions	12,5	12,6	0,5 %
Remboursements de capital courants	4,1	4,1	0,1 %
Épargne nette hors cessions	8,5	8,5	0,6 %
Dépenses d'investissement hors dette	14,8	15,8	6,8 %
Dépenses d'équipement	9,8	10,9	11,1 %
Subventions d'investissement versées	4,5	4,4	-1,7 %
Autres dépenses d'investissement	0,5	0,5	-1,5 %
Dotations et participations	3,1	3,4	9,9 %
Emprunts	4,2	4,1	-3,1 %
Produits de cessions	0,3	0,3	-18,7 %
Encours de dette	44,6	44,6	-0,1 %

Notes méthodologiques :

- Le tableau page précédente est relatif aux seuls 95 conseils départementaux (CD) alors que celui-ci-dessus comprend les 100 collectivités exerçant des compétences départementales (CECD) : ainsi, la Ville de Paris, la Métropole de Lyon et les 3 collectivités territoriales uniques (CTU), c'est-à-dire la Corse, la Guyane et la Martinique, viennent compléter les données des 95 CD.
- Les données, que ce soient les niveaux ou les évolutions, sont présentées à champ courant dans ces deux tableaux.
- Les éléments de péréquation départementale (au titre des droits de mutation à titre onéreux - DMTO - typiquement) sont intégrés dans les dépenses et recettes de fonctionnement. Ainsi, la somme des composantes (données par département) est égale au total. Dans une approche purement sectorielle, ces éléments de péréquation départementale peuvent être déduits des dépenses et recettes de fonctionnement puisqu'ils se compensent entre eux.
- Pour ce qui concerne les impôts et taxes, dans la structure des recettes de fonctionnement, seules les recettes attachées aux compétences départementales ont été ciblées lorsque ceci est possible comptablement. C'est le cas pour le partage de fiscalité, pour les DMTO ou encore les autres impôts indirects ; ce ne l'est pas pour les contributions directes, la part départementale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) n'étant pas individualisable comptablement. Cette problématique concerne uniquement les collectivités qui ne sont pas des CD.

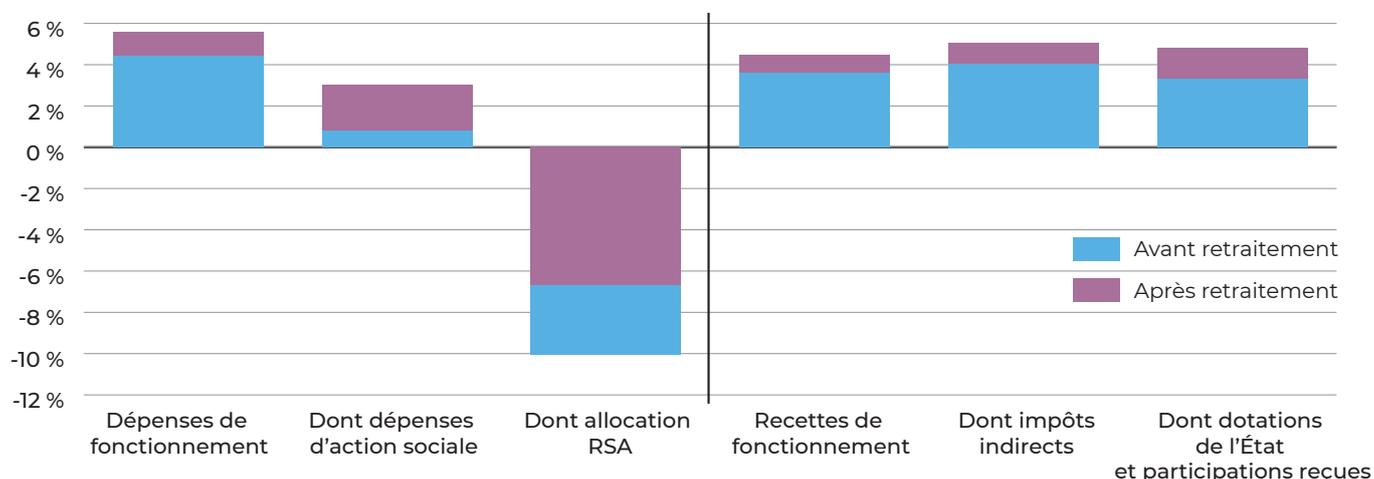
1.1. Une hausse marquée des dépenses de fonctionnement en 2022, essentiellement en lien avec l'inflation

1.1.1 Structure des dépenses de fonctionnement en 2022 : la prépondérance de l'action sociale

À champ courant, les dépenses de fonctionnement ont augmenté d'environ 4,5 % entre 2021 et 2022, aussi bien pour les 95 conseils départementaux (CD) que pour l'ensemble des 100 collectivités exerçant des compétences départementales (CECD).

En 2022, deux départements, la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales, ont fait le **choix d'expérimenter la recentralisation du revenu de solidarité active (RSA)**. Les dépenses d'action sociale des départements ont en conséquence été réduites de plus de 700 millions d'euros et les recettes (fiscalité, dotations et participations) d'environ 660 millions d'euros. La prise en compte de cette expérimentation est nécessaire pour analyser avec pertinence l'évolution des dépenses de fonctionnement, comme l'illustre le graphique ci-dessous qui présente, à l'échelle des CD, les taux d'évolution à champ courant (identiques à ceux du tableau de la page 4) et à champ constant (après prise en compte des retraitements liés à cette expérimentation).

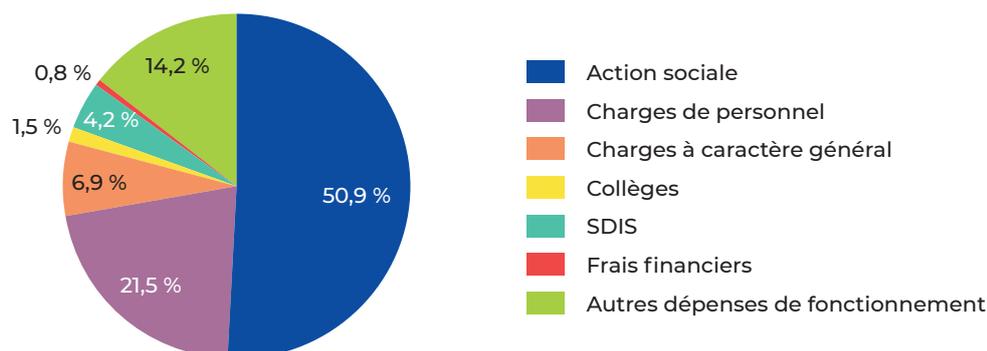
Taux d'évolution entre 2021 et 2022 des dépenses et recettes de fonctionnement avant et après retraitement de l'expérimentation de la recentralisation du RSA en Seine-Saint-Denis et dans les Pyrénées-Orientales



À champ constant, la hausse des dépenses de fonctionnement atteint 5,6 % pour les CD. **L'inflation et ses conséquences** ont tiré ces dépenses vers le haut comme peuvent l'illustrer :

- **la hausse des charges de personnel**, de l'ordre de 5 %, avec notamment la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1^{er} juillet 2022 (+ 3,5 %) ; il s'agit de la seconde composante du budget départemental, avec 21,5 % des dépenses de fonctionnement des CD, derrière l'action sociale (cf. infra) ;
- **l'augmentation de plus d'un tiers des dépenses d'énergie** qui sont un des éléments des charges à caractère général, troisième composante des dépenses de fonctionnement, équivalant à 6,9 % de celles-ci.

Décomposition des dépenses de fonctionnement des CD en 2022



Avec un poids moindre, les dépenses de fonctionnement dédiées aux SDIS et aux collèges (respectivement 4,2 % et 1,5 % des dépenses de fonctionnement des CD) ont également été dynamiques en 2022. Par ailleurs, la possibilité offerte aux départements à partir de 2022 de **mettre en réserve une partie de leur produit de DMTO** a mécaniquement participé à la hausse des dépenses de fonctionnement, avec 0,7 milliard d'euros comptabilisé en 2022.

Les dépenses d'action sociale, principale composante puisque représentant 50,9 % des dépenses de fonctionnement des CD, ne sont pas celles qui augmentent le plus au global (+ 3,0 %) mais il convient de souligner que les taux d'évolution en 2022 des quatre domaines d'action sociale sont très différenciés. On trouve d'un côté **les dépenses de RSA qui diminuent fortement par rapport à 2021** (- 6,7 % à champ constant) : l'impact financier des deux revalorisations intervenues en 2022 (+ 1,8 % en avril et + 4 % en juillet) a été largement compensé par la nette diminution du nombre d'allocataires, marquée en 2021 et qui s'est prolongée en 2022.

Nombre de bénéficiaires du RSA en fin de mois entre janvier 2019 et juin 2023



* Données provisoires (février 2023 à juin 2023).

Sources : Caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et de la Mutualité sociale agricole (MSA).

À l'inverse, les trois autres domaines ont augmenté, ce qui s'explique notamment par **des revalorisations salariales**. Pour illustration, en ce qui concerne l'aide sociale à l'enfance (ASE), qui enregistre la plus forte hausse à la fois entre 2021 et 2022 mais aussi sur la période 2015/2022 (cf. partie 3), l'essentiel de l'augmentation des dépenses s'explique par les revalorisations successives du SMIC (salaire minimum interprofessionnel de croissance), qui a augmenté de + 10 % entre octobre 2021 et janvier 2023, ainsi que la mise en œuvre, à partir de septembre 2022, des mesures salariales en faveur des assistants familiaux (ASSFAM) prévue par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants.

1.1.2. Structure des dépenses d'action sociale en 2022 : un équilibre relatif entre les quatre domaines

Pour analyser le poids de chaque domaine d'action sociale, la notion de dépenses directes d'action sociale a été utilisée. Elle correspond aux dépenses de fonctionnement rattachées à la fonction « Action sociale » dont a été exclue l'intégralité des charges de personnel hormis celles relatives aux ASSFAM.

Le champ géographique sur lequel est analysée la structure des dépenses d'action sociale influence les poids de chaque domaine pour au moins deux raisons :

- 5 collectivités, dont 4 conseils départementaux, sont concernées par la recentralisation du RSA (Mayotte et la Guyane en 2019, La Réunion en 2020) et l'expérimentation de celle-ci (la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales à partir de 2022¹). En conséquence, lorsqu'on inclut ces collectivités dans le champ d'analyse, le poids du RSA est mécaniquement minoré ;
- le champ d'action sociale couvert par les collectivités non CD exerçant des compétences départementales est plus vaste que celui des conseils départementaux. En conséquence, lorsqu'on inclut ces collectivités dans le champ d'analyse, le poids de l'item Autres est mécaniquement plus élevé.

¹ Ces deux départements ont été rejoints en 2023 par l'Ariège (cf. infra).

La prise en compte de ces deux spécificités aboutit au tableau ci-dessous présentant sur 4 champs géographiques différents la structure des dépenses directes d'action sociale des CECD. Le nombre de collectivités prises en compte varie entre 91 (les CD non concernés par la recentralisation du RSA) et 100 (l'ensemble des CECD). Dans les 4 cas, **il existe un équilibre relatif entre les quatre domaines d'action sociale départementale en termes de dépenses** puisque l'écart entre les poids minimum et maximum est au plus de 5,7 points. Les 4 domaines représentent toujours plus de 21,5 % des dépenses. **Le RSA est le domaine enregistrant le plus de dépenses** (27,5 % en moyenne sur les 91 CD non concernés par la recentralisation du RSA), les trois autres domaines étant plus proches de 20 %.

	Conseils départementaux		CECD	
	Ceux non concernés par la recentralisation du RSA	Tous	Celles non concernées par la recentralisation du RSA	Toutes
Nombre de collectivités	91	95	95	100
RSA	27,5 %	26,7 %	27,3 %	26,5 %
Personnes âgées	23,0 %	23,4 %	22,4 %	22,7 %
ASE	22,3 %	22,7 %	21,6 %	22,0 %
Handicap	24,1 %	24,2 %	23,7 %	23,8 %
Autres dépenses	2,9 %	3,0 %	4,9 %	4,9 %

L'hétérogénéité des situations financières entre départements

Dans la partie 1 de cette publication, des éclairages sont apportés concernant l'hétérogénéité entre départements sur certains indicateurs financiers. Ces éclairages sont relatifs aux dépenses d'action sociale, aux DMTO, à l'épargne brute, à l'encours de dette par habitant et au délai de désendettement (rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute). Ils s'appuient à chaque fois sur l'analyse d'un histogramme présentant les 10 valeurs extrêmes basses, les 10 valeurs extrêmes hautes, le premier quartile (25 % des valeurs sont plus faibles et donc 75 % plus élevées), la médiane (notion correspondant au deuxième quartile, avec autant de collectivités au-dessus qu'en-dessous) et le troisième quartile (25 % des valeurs sont plus élevées et donc 75 % plus faibles).

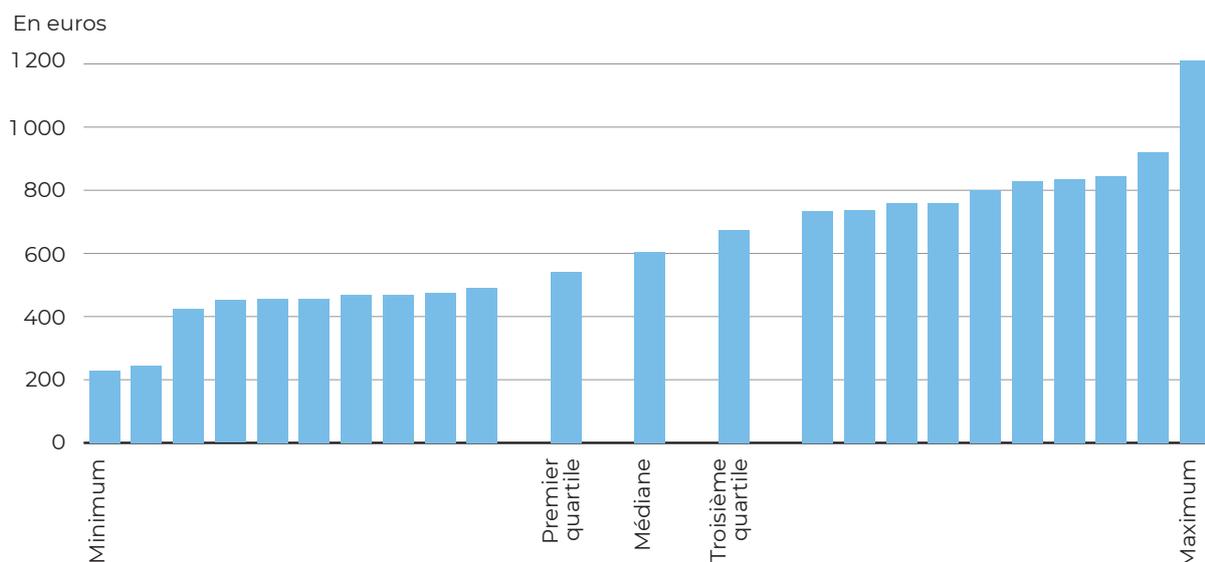
Une analyse globale des valeurs extrêmes présentées dans ces graphiques illustre la diversité des collectivités les enregistrant. Parmi les 100 valeurs extrêmes présentées (un graphique pour chacun des 5 indicateurs analysés et, sur chaque graphique, 10 valeurs extrêmes basses et 10 hautes), la majorité des collectivités sont présentes (56). Quatre d'entre elles apparaissent sur 4 des 5 graphiques (aucune sur les 5) dont deux sont uniquement concernées par les valeurs extrêmes les plus favorables alors que les deux autres présentent un mix entre valeurs favorables pour un ou plusieurs indicateurs et défavorables pour un ou plusieurs autres.

Parmi ces 56 collectivités enregistrant des valeurs extrêmes, 37 sont représentées du côté des valeurs défavorables et 33 côté favorable.

1.1.3 Disparités des dépenses d'action sociale : une hétérogénéité marquée

Entre collectivités, les dépenses directes d'action sociale sont comprises entre 228 euros par habitant et 1 212 euros. Elles sont inférieures à 490 euros pour 10 collectivités, à 540 euros pour 25 % d'entre elles. La médiane et la moyenne sont toutes deux proches de 600 euros, le troisième quartile s'établit à 675 euros et les 10 collectivités enregistrant les dépenses par habitant les plus importantes sont au-dessus de 730 euros.

Répartition des dépenses directes d'action sociale par habitant en 2022



Si les deux collectivités dont les dépenses directes d'action sociale sont les moins élevées sont concernées par la recentralisation du RSA, les trois autres ne font pas partie de celles dont les dépenses sont parmi les plus faibles : pour une d'entre elles, ces dépenses sont proches des moyenne et médiane, pour une autre, elles se situent entre ces deux indicateurs et le troisième quartile, illustrant que des dépenses importantes en termes de RSA (que ces collectivités n'ont plus en 2022 puisqu'elles sont concernées par sa recentralisation) peuvent s'accompagner de dépenses importantes dans un ou plusieurs autres domaines d'action sociale.

1.2. Les recettes de fonctionnement : une hausse significative mais moindre que celle des dépenses de fonctionnement

1.2.1. Structure des recettes de fonctionnement en 2022 : les impôts indirects largement majoritaires

Représentant 41,4 % des recettes de fonctionnement des CD en 2022, les impôts indirects hors DMTO, comprenant la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), en sont l'élément essentiel. Complétés des droits de mutation après péréquation, qui pèsent pour 19 %, c'est donc un peu plus de 60 % des recettes de fonctionnement 2022 des CD qui sont des impôts indirects. La composante suivante prend la forme des dotations de l'État et participations (21,5 %), comprenant la dotation globale de fonctionnement (DGF) et les participations de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les contributions directes, essentiellement la CVAE et le partage de fiscalité départementale² occupent une part bien moindre, avec respectivement 5,3 % et 4,2 % des recettes de fonctionnement des CD en 2022.

Décomposition des recettes de fonctionnement des CD en 2022



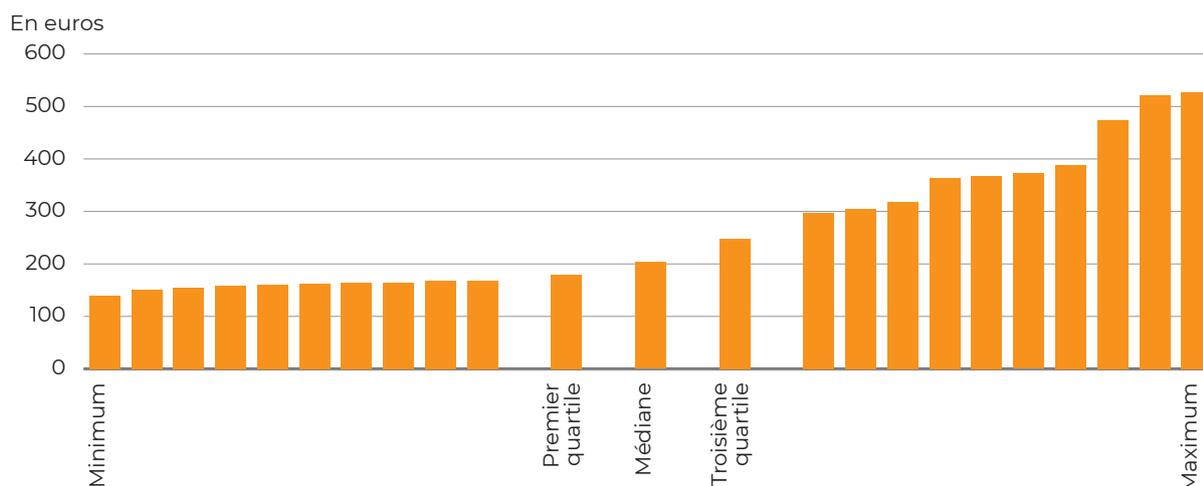
² Le partage de fiscalité départementale comprend notamment les attributions de compensation de la CVAE et le fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

1.2.2. Disparités des DMTO : une péréquation qui réduit significativement les écarts

Rapportés au nombre d'habitants, les DMTO départementaux après péréquation s'établissent en moyenne à 241 euros pour les CECD. La médiane est plus faible, à hauteur de 203 euros par habitant, ce qui illustre que les collectivités percevant le plus de DMTO tirent vers le haut la moyenne, comme peut également l'illustrer la valeur du troisième quartile qui avec 248 € par habitant n'est pas beaucoup plus importante que la moyenne. Le premier quartile s'établit à 180 €.

Les 10 valeurs les plus basses (entre 139 et 168 euros par habitant) sont plus homogènes que les 10 valeurs les plus hautes (entre 297 et 527 euros) comme l'illustre également le fait qu'elles soient peu éloignées du premier quartile. L'écart entre le minimum et le maximum s'établit à 388 euros, illustrant l'hétérogénéité des situations départementales vis-à-vis des DMTO.

Répartition des DMTO après péréquation par habitant en 2022

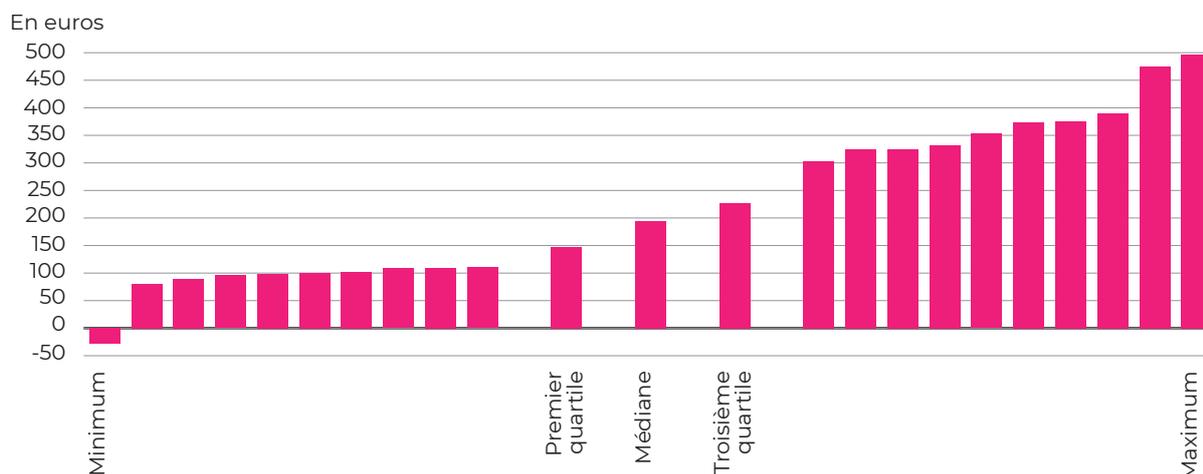


Sans le mécanisme de péréquation relatif aux DMTO, cette hétérogénéité serait beaucoup plus importante puisque l'écart entre le minimum et le maximum, calculé avant péréquation, atteint 640 euros par habitant. La péréquation permet donc de diminuer de 40 % cet écart. Autre illustration de l'intérêt de la péréquation, si elle n'a que peu d'effet sur la valeur du troisième quartile, elle permet à la médiane de progresser de 13 % (180 euros avant péréquation, soit le niveau du premier quartile après péréquation) et au premier quartile de 22 % (148 euros par habitant).

1.3. Une épargne moyenne relativement stable entre 2021 et 2022

L'épargne brute (calculée hors produits de cessions) a peu évolué entre 2021 et 2022 en moyenne : de moins de 1 point en valeur absolue (à la fois sur les CD et les CECD). Rapportée au nombre d'habitants, elle s'établit à 186 euros. Un département enregistre une épargne brute négative en 2021. Pour 5 autres, elle est inférieure à 100 euros par habitant. À l'inverse, elle est comprise entre 300 et 500 euros pour les 10 collectivités enregistrant en 2022 les niveaux d'épargne brute hors cessions par habitant les plus élevés.

Répartition de l'épargne brute hors cessions par habitant en 2022

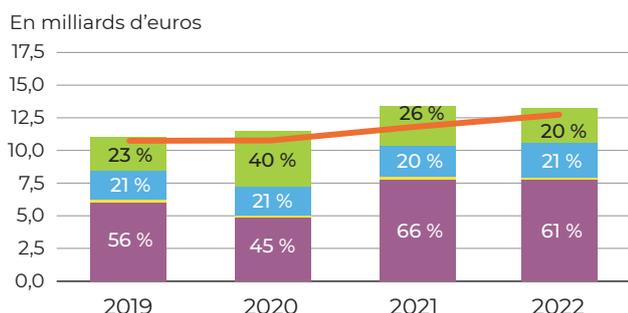


Les remboursements de capital évoluent également peu entre 2021 et 2022, c'est également et logiquement le cas de l'épargne nette, différence entre l'épargne brute et les remboursements de capital.

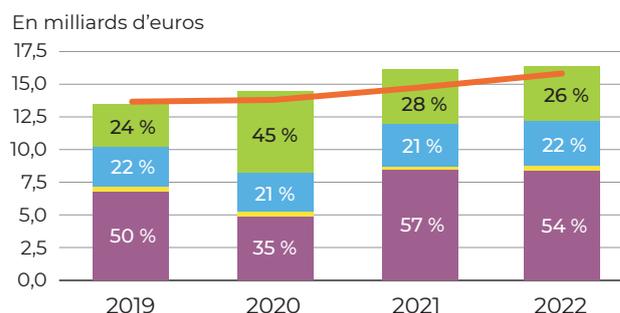
1.4. La relance des investissements se prolonge ; l'épargne nette demeure la principale source de leur financement

La tendance à la hausse des investissements départementaux, observée chaque année depuis 2018 hormis une pause en 2020, se prolonge en 2022, avec une hausse d'environ 7 %, dont une partie est liée à l'inflation. Ce sont essentiellement les dépenses d'équipement qui boostent les investissements départementaux, avec une hausse proche de 10 % en 2022, contrairement aux subventions d'investissement versées, dont la valeur en 2022 est inférieure de 1,7 % à 2021 lorsqu'on observe cet élément à l'échelle des 100 CECD.

Investissement des CD
et modalités de leur financement



Investissement des CECD
et modalités de leur financement



■ Emprunts nouveaux
■ Dotations et participations
— Dépenses d'investissement hors dette
■ Produits de cessions
■ Épargne nette hors cessions

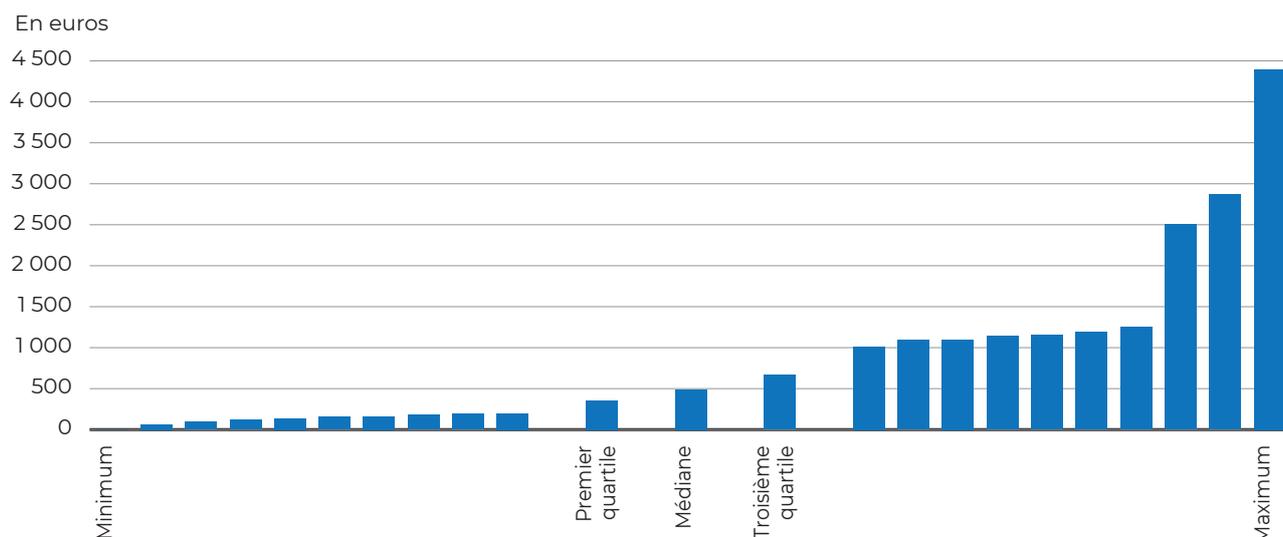
Comme les années précédentes, l'épargne nette est la principale source de financement des investissements en 2022 (61 % pour les CD, 54 % pour les CECD), avec un poids plus faible qu'en 2021 (entre 3 et 5 points) mais plus élevée que les deux autres années présentées. Pour chacune des quatre années, les dotations et participations, comprenant notamment le fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), représentent environ 20 % des recettes d'investissement, alors que les produits de cessions demeurent peu significatifs. En 2022 pour les CD, la part des emprunts nouveaux finançant les investissements enregistre son poids le plus faible de la période 2019/2022, avec 20 %. Après un important apport au fonds de roulement en 2021, ce dernier a au global fait l'objet d'un léger prélèvement des collectivités dans le cadre du financement de leurs investissements 2022.

1.5. L'encours de dette : une forte hétérogénéité entre collectivités exerçant les compétences départementales

En 2022, les 95 CD se sont à nouveau désendettés en moyenne, avec une baisse de 2,5 % de leur encours de dette global par rapport à 2021. Celui-ci est quasi stable pour les 100 CECD, illustrant que les 5 collectivités non CD disposant de compétences départementales se sont en moyenne endettées en 2022.

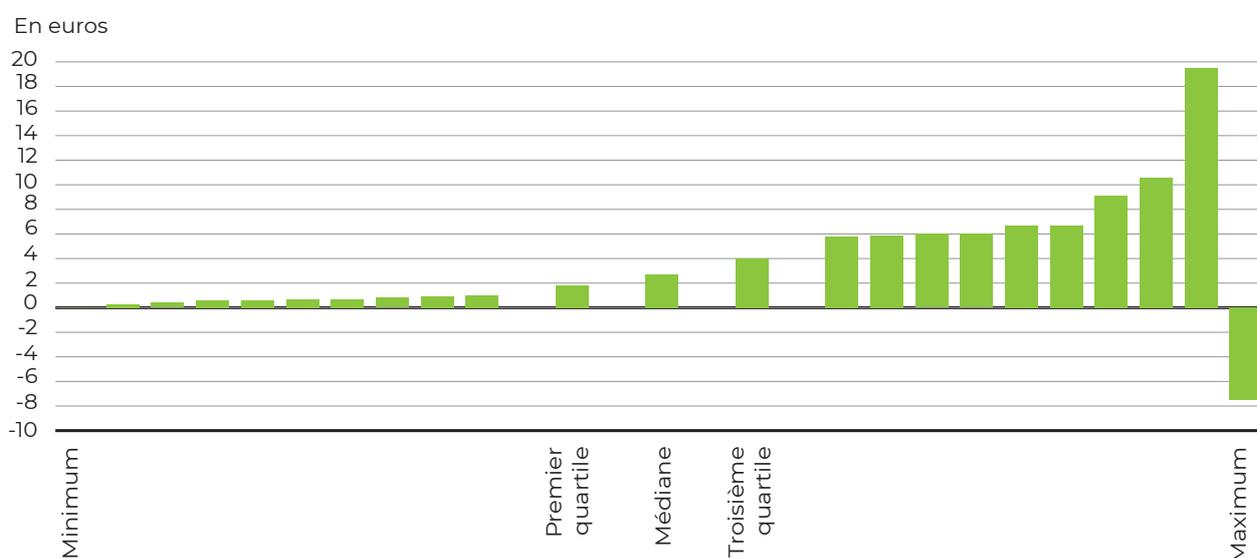
L'encours de dette par habitant des 100 CECD s'établit en moyenne à 657 euros. **Beaucoup d'hétérogénéités sont observées entre collectivités. Inférieur à 200 euros par habitant pour 10 départements, il est supérieur à 2 500 euros pour 3 collectivités.** À 492 euros, la médiane est bien plus faible que la moyenne. Avec 668 euros, le troisième quartile est en revanche très proche de la moyenne, illustrant l'impact des collectivités les plus endettées sur la moyenne. Quant au premier quartile, il s'établit à 358 euros.

Répartition de l'encours de dette par habitant en 2022



Le délai de désendettement³ ressort à 3 ans et demi en moyenne pour 2022, ce qui est très satisfaisant, notamment au regard du niveau de 10 ans mentionné par la loi de programmation 2018-2022. À nouveau, les situations des collectivités sont très variées pour cet indicateur. Il est inférieur à 1 an pour 10 collectivités et, à l'inverse, supérieur à 6 ans pour seulement 7 d'entre elles. **La limite prudentielle précitée est dépassée uniquement pour 3 collectivités (dont une en raison de son épargne brute négative).** La médiane s'établit à 2,8 ans, le troisième quartile à un peu plus de 4 ans, illustrant un excellent niveau de solvabilité en 2022 pour la très grande majorité des collectivités.

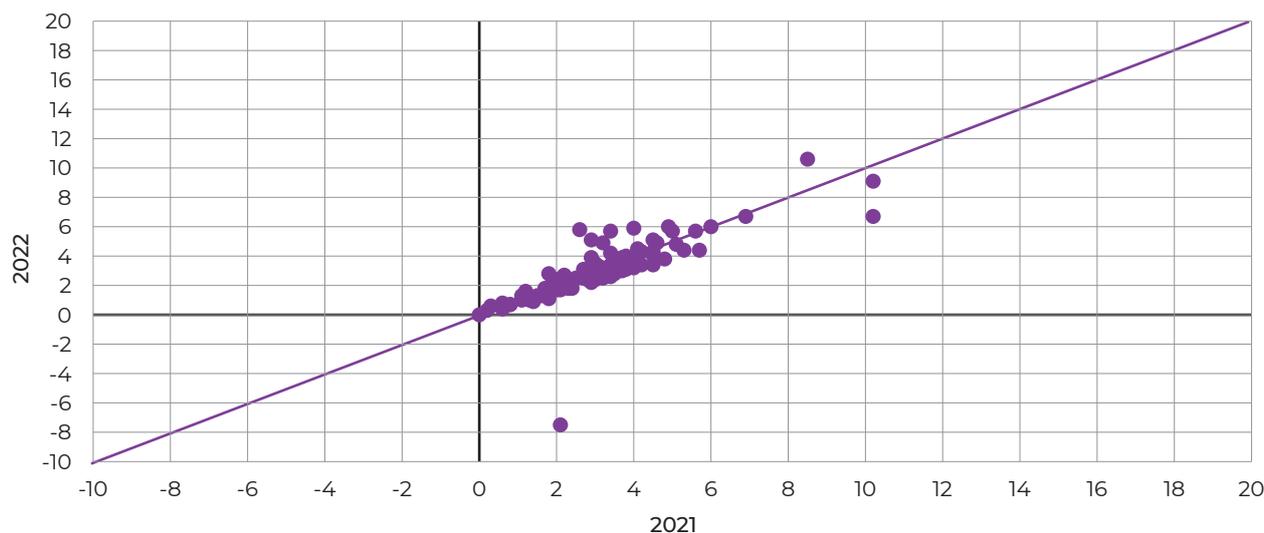
Répartition de délai de désendettement en 2022



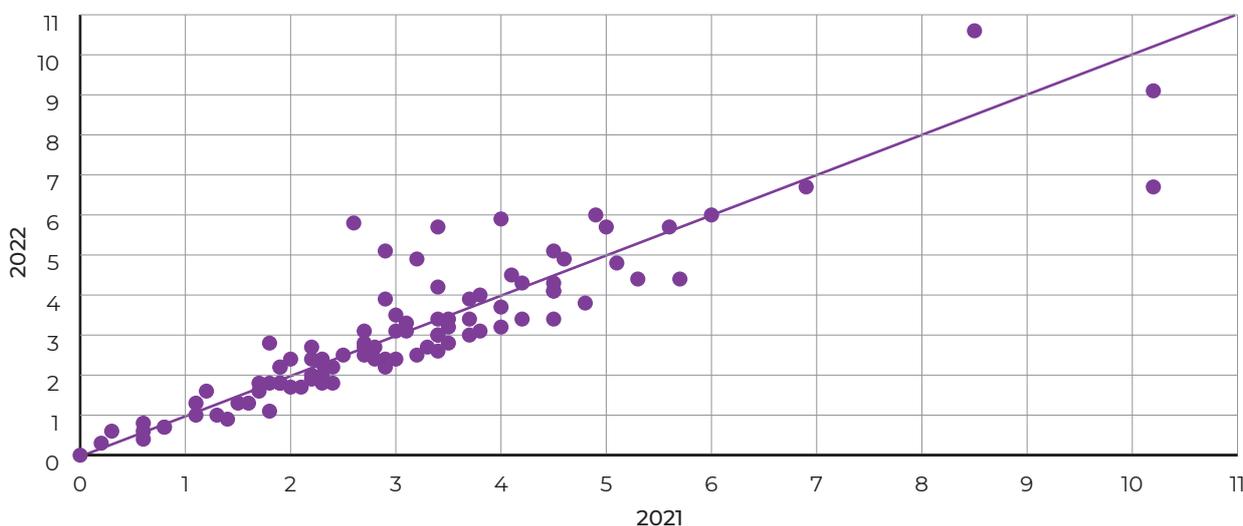
Le nuage de points croisant pour chaque département le niveau de son délai de désendettement respectivement en 2021 et 2022 illustre cependant que l'analyse de cet indicateur sur une seule année doit être menée avec précaution. Deux graphiques sont présentés : un premier comprenant les 100 CECD et un second excluant les cas les plus atypiques (délai de désendettement autour de 20 ans ou négatif), ciblant ainsi les collectivités dont le délai de désendettement est compris entre 0 et 11 ans. Ce second graphique montre bien que plus le délai de désendettement est important, plus les collectivités éloignées de la diagonale (qui signale un délai de désendettement équivalent en 2021 et 2022) sont fréquentes et éloignées de celle-ci. Ainsi, **plus un département a un niveau élevé (et donc dégradé) une année donnée, plus il semble avoir de chances d'enregistrer l'autre année un niveau de délai de désendettement très différent.** Ceci s'explique avant tout par le dénominateur du délai de désendettement (l'épargne brute hors cessions), relativement volatil.

³ Rapport entre l'encours de dette et l'épargne brute hors cessions.

Délai de désendettement (en année d'épargne brute) par collectivité en 2021 et 2022



Délai de désendettement (en année d'épargne brute) par collectivité en 2021 et 2022 (zoom)



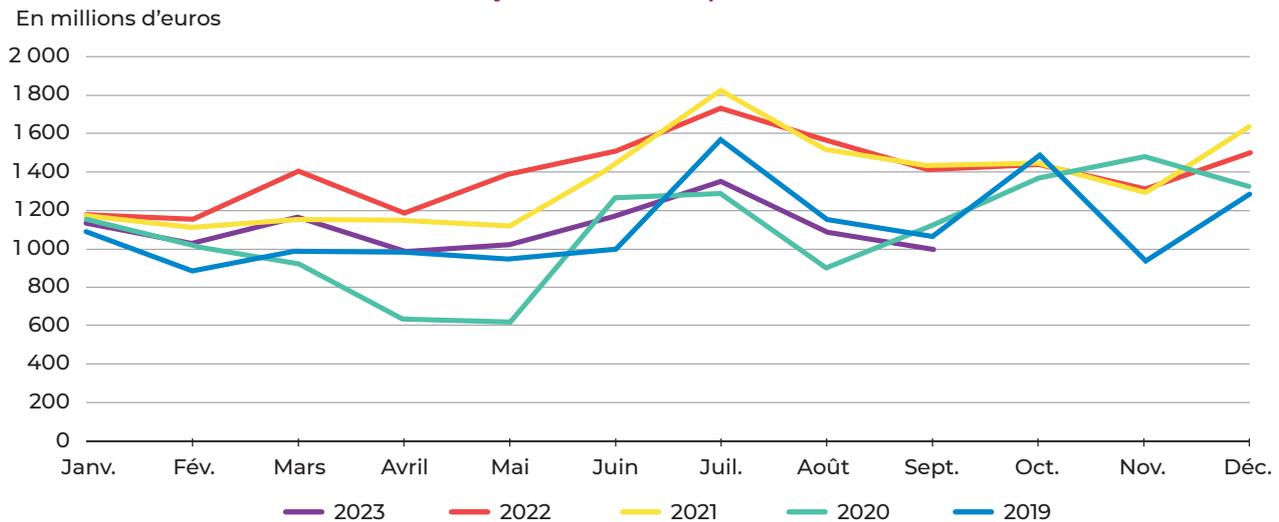
2. Prévisions 2023 : une épargne brute tributaire de la forte baisse des DMTO

En 2023, seule l'Ariège s'inscrit dans l'expérimentation de recentralisation du RSA, soit une dépense moindre d'environ 40 millions d'euros. Étant donné ce niveau relativement faible comparé aux dépenses totales des départements, les évolutions et les niveaux mentionnés ci-dessous sont donc présentés à champ courant.

L'élément le plus sensible de cet exercice 2023 pour les départements serait la baisse de leurs recettes de fonctionnement, dans un contexte de prix toujours élevés. Elles diminueraient de 1,5 %, conséquence du repli de 2,5 % des recettes fiscales. **Le produit des DMTO** se contracterait d'au moins 20 % du fait d'un marché de l'immobilier atone et de prix en baisse⁴. En cumul, les DMTO 2023 devraient être d'un montant plus comparable aux années 2019 et 2020 que 2022 et 2023.

⁴ Pour retrouver nos études sur le marché immobilier : <https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-economiques/logement.html>

Produits mensuels des droits de mutation départementaux entre janvier 2019 et septembre 2023



La fraction de TVA, bien qu'augmentant de près de 30 %, connaîtrait deux mouvements différenciés. Le produit, avant nouvelle fraction, enregistrerait une progression en deçà de celle de 2022. Le deuxième facteur fait suite à la suppression de la CVAE, qui disparaît en 2023 pour les départements et est remplacée par une nouvelle fraction de TVA correspondant à la moyenne des produits qu'ils ont perçus (ou auraient dû percevoir) entre 2020 et 2023. La TICPE serait stable et la TSCA progresserait sur un rythme proche de celui des années précédentes (environ + 4 %).

Les dotations et compensations fiscales se stabiliseraient. La DGF diminue en compensation de la recentralisation du RSA de l'Ariège, et deux dotations servent de variable d'ajustement au sein des concours financiers de l'État : la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) est réduite de 5 millions et la dotation dite « carrée » (ensemble d'anciennes compensations fiscales) de 10 millions d'euros.

Les participations reçues, majoritairement constituées des contributions de la CNSA, progresseraient de 4,8 %. Les crédits de la CNSA poursuivraient leur croissance en 2023 avec l'impact des revalorisations salariales ou encore le renforcement du soutien financier pour les services d'aide à domicile⁵.

Les dépenses de fonctionnement enregistreraient une croissance proche de celle de 2022, autour de + 4,0 %. Les charges de personnel, déjà en nette accélération en 2022 (environ + 5 %), augmenteraient encore de 5,5 % sous l'effet des différentes mesures salariales visant à redonner du pouvoir d'achat au personnel de la fonction publique : la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de + 1,5 % au 1^{er} juillet 2023 ; des mesures spécifiques ciblant les bas salaires (selon le gouvernement, celles-ci permettraient jusqu'à 7 % de progression indiciaire pour un agent de catégorie C entre janvier 2023 et janvier 2024) ; le versement possible, avant fin 2023, d'une prime « pouvoir d'achat » aux agents dont la rémunération est inférieure à 3 250 euros brut ; la hausse du taux forfaitaire de remboursement du transport collectif (75 % contre 50 % précédemment) à compter du 1^{er} septembre 2023. La masse salariale devra également absorber l'effet année pleine de la revalorisation au 1^{er} juillet 2022 du point d'indice de la fonction publique de 3,5 %. Plus spécifiquement sur l'action sociale, plusieurs mesures ont également un impact sur la masse salariale : les extensions successives du Ségur de la Santé depuis la fin de l'année 2020 concernent des salariés d'établissements pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) publics mais aussi des établissements et services privés sans but lucratif, ce dans les domaines des personnes âgées, de l'ASE et du handicap. La transformation fin 2022 en complément de traitement indiciaire des primes de revalorisation décidées dans le courant de l'année concerne la filière socio-éducative de la fonction publique territoriale.

Malgré un ralentissement de la courbe des prix, un accroissement marqué **des charges à caractère général** serait encore visible (+ 10,4 % après + 8,3 %), les contrats de prestations de services absorbant avec décalage la forte inflation de 2022.

Les dépenses d'action sociale enregistreraient un taux d'évolution de 3,6 %. Si les dépenses d'allocation du RSA bénéficient des deux revalorisations de l'année 2022 (+ 1,8 % en avril et + 4 % en juillet) ainsi que de

⁵ Les chiffres clés de l'aide à l'autonomie 2023 - Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (cnsa.fr) https://www.cnsa.fr/documentation/cnsa_chiffres_cles_2023-fr-02.pdf

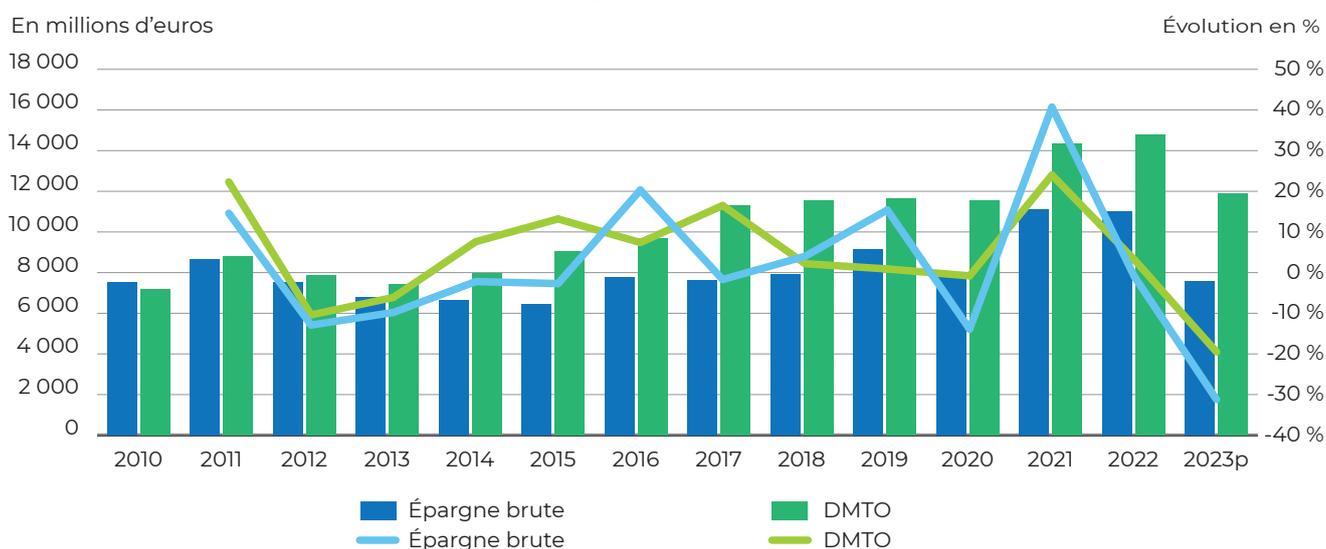
celle de 2023 (+ 1,6 % en avril)⁶, en revanche la baisse attendue du nombre de bénéficiaires en 2023, dans le prolongement de 2021 et 2022 (voir graphique page 7), vient limiter ces progressions. La prestation de compensation du handicap (PCH) ainsi que l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) augmenteraient à nouveau sous l'effet de la montée en charge de la PCH parentalité et de la poursuite des revalorisations salariales. Les dépenses d'aide sociale à l'enfance, en progression constante depuis plusieurs années, contribueraient également à alourdir les budgets sociaux des départements.

Les autres dépenses sont prévues relativement stables mais sous l'effet de deux phénomènes compensatoires. Elles subirait le contrecoup des mises en réserve de DMTO de 2022, ce mécanisme ne faisant sans doute pas l'objet d'un renouvellement cette année compte tenu des niveaux attendus de DMTO. En revanche, certaines participations obligatoires (aux collèges par exemple) pourraient augmenter fortement afin d'absorber les hausses de coûts supportées par les partenaires des départements en 2022. Ces hausses peuvent au demeurant conduire les départements à accélérer leurs schémas de transition énergétique.

Influencées par la remontée des taux d'intérêt amorcée en 2022, **les charges d'intérêt** enregistreraient leur première hausse depuis 2014 (+ 13,8 %). Elles pèseraient cependant encore très peu dans les budgets, correspondant à 1,0 % des dépenses de fonctionnement.

L'épargne brute se contracterait très fortement (- 31,2 %), touchée par la perte importante de produit de DMTO. Une fois retranchés les remboursements de capital, l'épargne nette permettrait de financer 33 % des investissements, soit une part beaucoup plus faible qu'en 2021.

Évolution comparée de l'épargne brute et des DMTO des départements



Malgré la diminution de leur niveau d'épargne, les départements poursuivraient leurs programmes d'investissement avec une nouvelle hausse de **leurs dépenses d'investissement** (hors remboursement de dette) de 4,9 %. Deux tiers correspondraient à des dépenses d'équipement. À noter que les dépenses de voirie et d'aménagement du territoire sont attendues en hausse, tandis que celles pour les collèges diminueraient légèrement, les travaux dans ces derniers s'inscrivant de plus en plus dans une logique de transition écologique, dont la finalisation nécessite du temps.

Les recettes d'investissement (hors remboursements de capital) seraient en croissance de 7,9 %. **Le FCTVA** augmenterait sous l'impulsion des investissements des deux années passées et les départements percevraient pour la première année les crédits issus du fonds vert. Ces ressources, complétées de l'épargne nette, financeraient 59 % des investissements. La part manquante serait en partie assurée par **un recours marqué à l'emprunt**. Ce dernier pourrait augmenter de 34,5 %. Les remboursements d'emprunts, en hausse de 1,2 % par rapport à 2022, serait d'un montant proche aux emprunts nouveaux de 2023, induisant un encours de dette quasi stable pour les départements. Pour boucler le financement de leurs investissements, un prélèvement important sur **le fonds de roulement** serait alors nécessaire. Il financerait près de 20 % des investissements 2023 et serait facilité par les abondements intervenus ces dernières années, avec un niveau cumulé entre 2015 et 2022 trois fois plus important que le prélèvement projeté pour 2023.

⁶ L'indexation du RSA pour l'année N est calculée à partir de l'évolution en glissement annuel de la moyenne de l'indice des prix à la consommation hors tabac (IPCHT) entre février N-1 et janvier N. Cette évolution s'établit à 5,6 % en 2023 mais la revalorisation exceptionnelle du RSA en juillet 2022 (+ 4 %) l'avait partiellement anticipée.

3. Aide sociale à l'enfance : une augmentation des dépenses adaptées aux besoins ?

3.1. Analyse financière de l'ASE : la prépondérance des dépenses en établissement, d'autant que leur poids a progressé entre 2015 et 2022

Les dépenses directes d'aide sociale à l'enfance (ASE) occupent une part significative dans les budgets départementaux, représentant environ 13 % de leurs dépenses brutes de fonctionnement en 2022 (voir encadré).

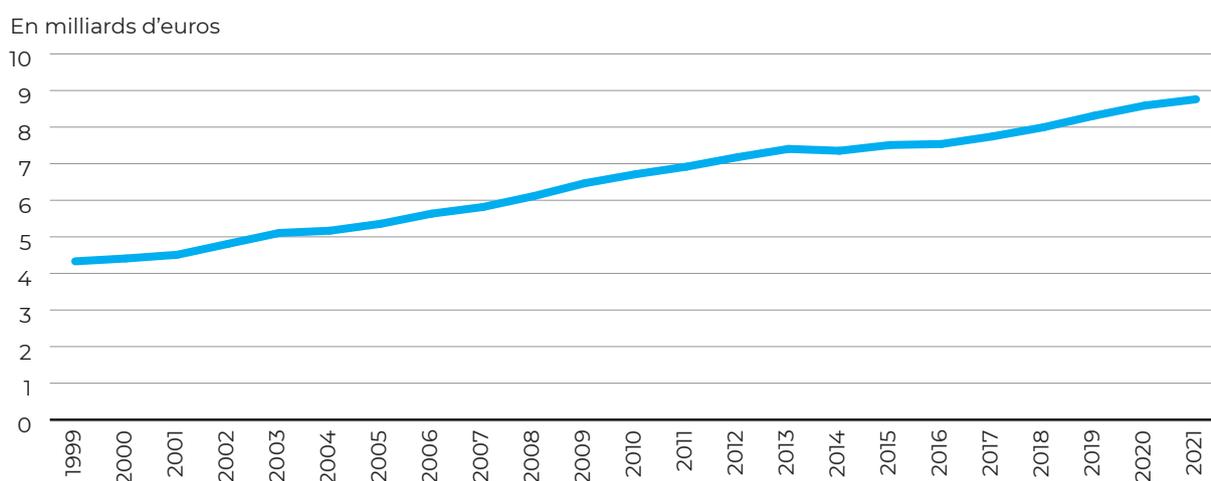
Dépenses directes d'action sociale et dépenses brutes

Comme précisé en partie 1, les dépenses directes d'action sociale correspondent aux dépenses de fonctionnement rattachées à la fonction « Action sociale » dont a été exclue l'intégralité des charges de personnel hormis celles relatives aux assistants familiaux. Si les charges de personnel fonctionnellement rattachées à l'action sociale ne faisaient pas l'objet de ce retraitement, la hausse des dépenses d'action sociale en 2022 aurait été plus importante puisque la masse salariale a été un des éléments les plus dynamiques en 2022 (cf. partie 1.1.1).

Sauf mention contraire, ce sont les dépenses brutes telles qu'elles apparaissent dans un compte administratif qui sont analysées ici. D'autres notions peuvent également être étudiées, tel que le fait l'Odas dans sa lettre sur les finances départementales :

- les dépenses nettes. Sont déduites des dépenses brutes certaines recettes type récupération d'indus, participation des usagers, remboursements à d'autres départements ou l'assurance maladie, etc.
- la charge nette. Sont déduites des dépenses nettes les recettes sous forme de dotations 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 TICPE et par le versement du fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI).

Dépense nette d'aide sociale à l'enfance



Source : DREES, enquêtes aide sociale, France métropolitaine + DROM sauf Mayotte

Depuis 1999, la tendance à l'augmentation des dépenses nettes d'ASE n'a réellement marqué qu'une seule pause, entre 2013 et 2016, retrouvant depuis son dynamisme, comme peut notamment l'illustrer le fait qu'il s'agit de celui des 4 domaines qui a connu l'évolution la plus marquée entre 2015 et 2022, avec une hausse de sa part dans les dépenses directes d'action sociale supérieure à 2 points.

Répartition des dépenses directes d'action sociale en 2022

Autres dépenses 16,1 %

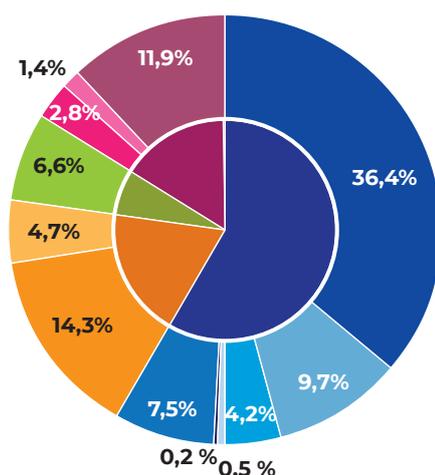
- Allocations famille et enfance
- Prévention spécialisée
- Autres dépenses

Financement des services 6,6 %

- Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile

Accueil familial 19,0 %

- Charges de personnels des assistantes maternelles
- Frais d'hébergement



Financement des établissements 58,4 %

- Maisons d'enfants à caractère social
- Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels
- Lieux de vie et d'accueil
- Foyers de jeunes travailleurs
- Établissements scolaires
- Autres établissements

Cette progression ces dernières années a été différenciée en fonction des modalités de mise en œuvre de l'ASE. C'est le financement des établissements⁷ qui a le plus participé à cet essor entre 2015 et 2022 puisque sa part a augmenté de 4,2 points sur cette période pour atteindre 58,4 % des dépenses fonctionnelles d'ASE en 2022. Les services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile⁸, correspondant à 6,6 % des dépenses fonctionnelles d'ASE en 2022, ont également participé à la hausse du poids de l'ASE dans les dépenses directes d'action sociale entre 2015 et 2022, leur part augmentant de 1,2 point. Le poids des autres modalités identifiées dans le graphique ci-dessus a en revanche diminué :

- - 2,4 points pour l'accueil familial (cumul des charges de personnel des assistantes maternelles et des frais d'hébergement⁹) qui représente 19 % des dépenses fonctionnelles d'ASE en 2022 ;
- - 1 point pour l'allocation mensuelle et secours d'urgence¹⁰ (2,8 % en 2022),
- - 1 point également pour la prévention spécialisée¹¹ (1,4 % en 2022).

En règle générale, les évolutions annuelles sur la période 2015/2022 vont dans le même sens que les évolutions annuelles moyennes présentées ci-dessus. Il convient néanmoins d'indiquer que cette période couvre la crise sanitaire liée à la Covid-19, qui a pu induire la comptabilisation de dépenses sur une année différente de celle à laquelle ces dépenses se rattachent. Par ailleurs, en 2022, est pris en compte le début d'impact des revalorisations salariales.

Au sein du financement des établissements, un mode de prise en charge occupe une part prépondérante. Il s'agit des maisons d'enfants à caractère social (MECS)¹² qui concentrent 36,4 % des dépenses fonctionnelles d'ASE (et donc 62,4 % du financement des établissements), en partie du fait d'une augmentation de leur poids de 1,2 point entre 2015 et 2022, correspondant à la hausse la plus marquée sur la période derrière la catégorie Autres établissements¹³ (7,5 % des dépenses fonctionnelles d'ASE en 2022) dont l'augmentation de 3,3 points depuis 2015 pourrait légitimer une évolution des nomenclatures comptables permettant d'individualiser des modes de prise en charge qui se sont particulièrement développés ces dernières années : logements des adolescents et jeunes adultes autonomes (notamment les mineurs non accompagnés (MNA)), hôtels, centres de placement familial...

⁷ Compte 65241 des nomenclatures comptables M52 et M57 hors le compte 652416.

⁸ Compte 652416.

⁹ Comptes 6412 et 6522.

¹⁰ Compte 6511.

¹¹ Compte 6526.

¹² Compte 652412.

¹³ Compte 652418.

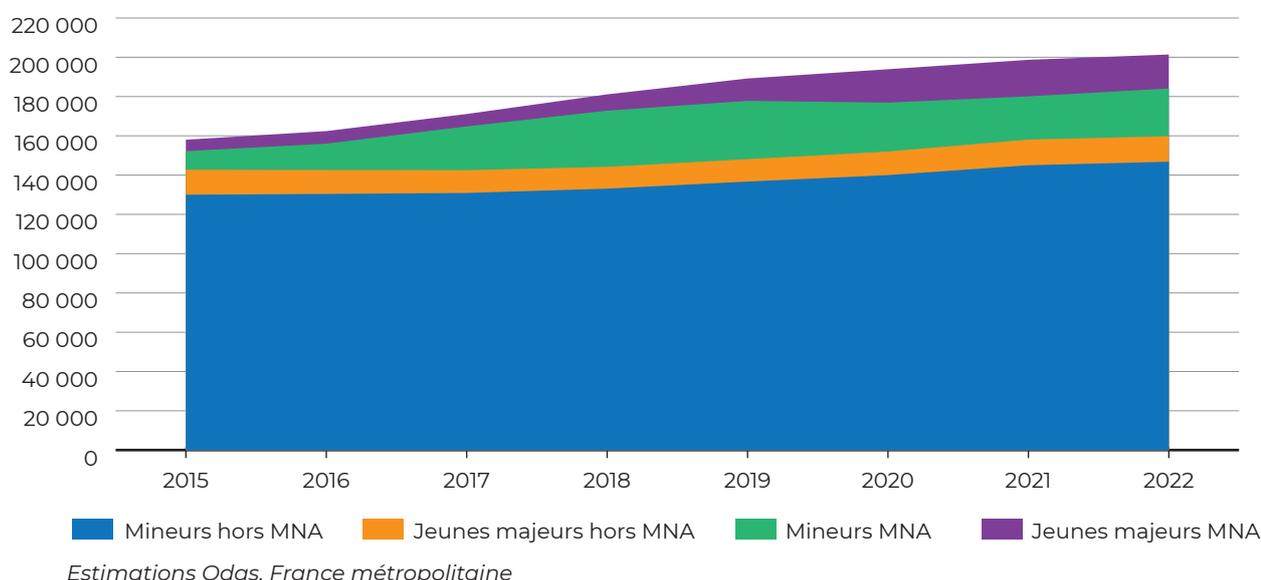
3.2. Analyse qualitative des dépenses d'ASE : la prépondérance de l'accueil physique des enfants

■ Quelles sont les évolutions ?

Les départements, au titre de l'ASE, ont la responsabilité de différentes missions : la prévention, le repérage des situations de danger ou de risque de danger, et la protection. Cette dernière comporte essentiellement le suivi en milieu ouvert et l'accueil avec hébergement.

En 2021, 173 000 jeunes bénéficient d'actions éducatives en milieu ouvert dont 52 000 par décision administrative (AED) et 121 000 par décision judiciaire (AEMO)¹⁴. D'une manière générale, l'exercice des mesures de milieu ouvert se traduit par des rencontres peu fréquentes et de courte durée, entre le travailleur social ou médico-social et la famille. Les doutes quant à son efficacité ont conduit des départements à expérimenter des formules qui prévoient un suivi beaucoup plus intensif, comprenant parfois des astreintes 24 heures sur 24 et la possibilité d'extraire l'enfant de son milieu à tout moment en cas de danger. Beaucoup plus onéreuse, cette approche doit permettre d'éviter un accueil physique ou de le mettre en œuvre à meilleur escient.

Nombre d'enfants accueillis à l'ASE



En 2021, 204 000 jeunes sont accueillis contre un peu moins de 160 000 en 2015. À partir de 2005, après une grande décennie de stabilité, le nombre d'enfants accueillis augmente, en particulier à cause d'arrivées plus importantes de MNA. Avec la pandémie liée à la Covid-19, l'augmentation est ralentie jusqu'en juillet 2022, du fait à la fois de la fermeture des frontières et d'un moindre repérage du fait du confinement. Mais jusqu'à cette date les départements devaient maintenir les jeunes majeurs dans le dispositif d'accueil. On constate ensuite une reprise de l'augmentation : 2 000 enfants supplémentaires en 2022 et vraisemblablement davantage en 2023.

Pour la France métropolitaine, la majeure partie des jeunes accueillis, les « hors MNA », étaient 143 000 en 2015, et 160 000 en 2022. Pour la même période, les MNA triplaient presque, passant de 15 000 à 41 000¹⁵. Les taux d'ensemble d'accueil à l'ASE varient selon les départements, de 0,7 % à 2,5 % de la population des moins de 20 ans du département, sans lien visible avec divers facteurs socio-économiques ou démographiques. Ces différences semblent davantage liées aux pratiques professionnelles et à la qualité des coopérations entre institutions. Il est utile de signaler que des départements expérimentent des nouvelles formules comme par exemple l'accueil séquentiel ou l'accueil à domicile. La mesure de l'impact sur le devenir des enfants sera très utile pour développer les formules alternatives.

¹⁴ L'essentiel des données chiffrées citées dans ce document provient des enquêtes annuelles aides sociales de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) (France entière sauf Mayotte), sauf mention contraire.

¹⁵ Ces données sont issues des enquêtes annuelles de l'Odas relatives aux dépenses et aux activités d'aide sociale départementale. Pour l'exercice 2022 : <https://odas.net/actualites/enquete-annuelle-depenses-sociales-et-medico-sociales-des-departements-en-2022-larbre>

La structure par âge des enfants confiés (hors décision judiciaire les confiant à un établissement où à une personne) s'est modifiée, avec une part plus importante des jeunes majeurs, mettant à l'épreuve les pratiques d'insertion : en 2021, 61 % des jeunes avaient moins de 16 ans contre 68 % en 2014 ; les 16-17 ans en représentaient environ 20 % aussi bien en 2021 qu'en 2014. En revanche la part des jeunes majeurs est passée à 19 % en 2021 contre 13 % en 2014. Leur nombre baisse de 1 000 dès 2022. Il est vraisemblable que cette baisse sera plus importante en 2023. Par contre la réouverture des frontières amène d'ores et déjà de nombreux nouveaux grands adolescents MNA.

■ Une part très importante des décisions judiciaires

Plus de 70 % des décisions de suivi en milieu ouvert et plus de 75 % des décisions d'accueil qui confient à l'ASE ou directement à un établissement ou à une personne sont prises par l'autorité judiciaire. Il est utile de remarquer que ce sont les départements avec les cellules de recueil des informations préoccupantes (CRIP) qui sont à l'origine de l'essentiel des signalements, transmis au parquet. Cependant, ce recours à l'autorité judiciaire est très variable d'un département à l'autre. Selon la Cour de comptes, la part des décisions judiciaires varie de 64 % à 93 %¹⁶.

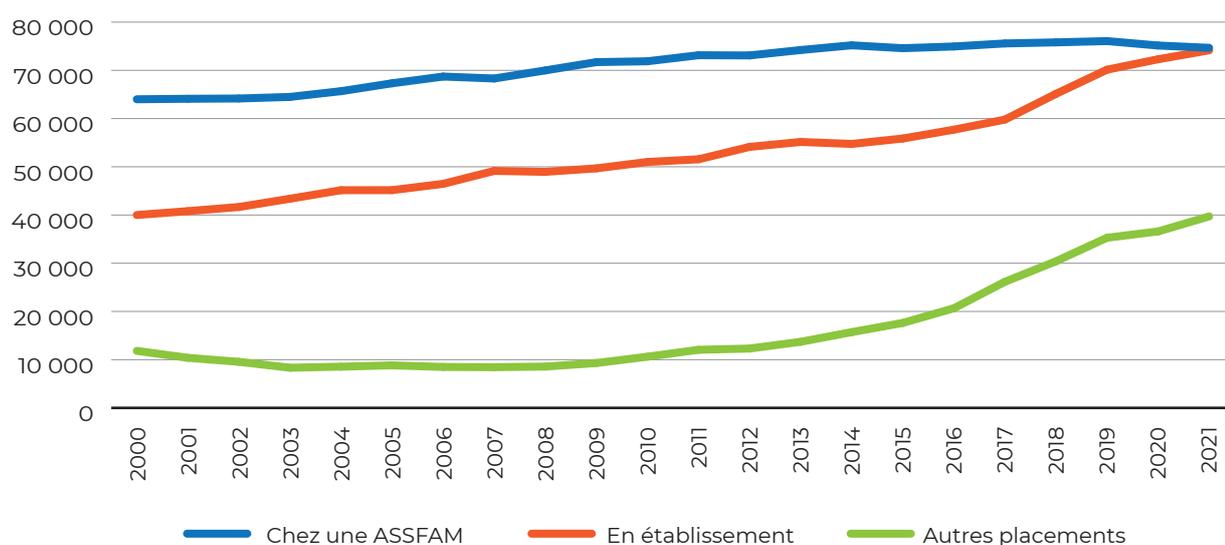
Le nombre de décisions administratives, qui avait baissé depuis la décentralisation jusqu'en 1995, est resté ensuite relativement stable en dépit de la loi du 5 mars 2007 qui appelait à une subsidiarité de la justice, et ce nombre augmente depuis 2018. Le nombre d'accueil provisoire des mineurs diminue depuis plusieurs années alors que l'accueil provisoire des jeunes majeurs, stable pendant de longues années, a presque doublé en trois ans. Le troisième type de décisions administratives concerne les pupilles, beaucoup moins nombreuses.

■ Où sont accueillis les enfants ?

L'accueil chez une ASSFAM¹⁷ était prépondérant en 2000 (64 000 contre 40 000 en établissements). Mais son augmentation a depuis été moindre que celle de l'accueil en établissement. Il en résulte que les deux types d'accueil sont à parité à 74 000 enfants en 2021.

Par ailleurs, les enfants confiés à l'ASE dans un autre type d'accueil, sont désormais 40 000 alors qu'ils étaient 10 000 jusqu'en 2010. Cette catégorie regroupe essentiellement l'hébergement autonome des adolescents et jeunes adultes, ainsi que l'accueil chez un tiers digne de confiance. Cette forte augmentation s'explique par le développement des accueils de jeunes majeurs, en logement autonome, en colocation, en hôtel, en foyer de jeunes travailleurs (FJT)...

Placement des enfants confiés à l'ASE



Source : DREES, enquêtes Aide sociale, France métropolitaine + DROM sauf Mayotte

¹⁶ Cour des comptes - Politique de l'enfance, une politique inadaptée au temps de l'enfant - Rapport public thématique - Novembre 2020 - https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2023-10/20201130-rapport-protection-enfance_0.pdf

¹⁷ La plupart des assistantes familiales sont salariées des départements. Mais certaines d'entre-elles sont salariées des associations.

■ La dépense par enfant accueilli

La dépense de placement par enfant accueilli est en 2021 de 45 000 euros en moyenne. Mais elle est inférieure à 35 000 euros dans 10 départements et supérieure à 65 000 euros dans 10 autres. Les dépenses les plus fortes se situent surtout dans des grands départements urbains, les faibles dépenses dans des départements plutôt ruraux.

Après avoir augmenté de 50 % (en euros courants) entre 2000 à 2015, elle diminue de 2015 à 2021. Ce retournement s'explique par la forte augmentation du nombre de grands adolescents et jeunes adultes qui ne sont accueillis ni dans les établissements ni en accueil familial mais dans des lieux moins coûteux.

■ Quel est le parcours des enfants ?

Les seules informations disponibles sur les parcours ne concernent que les enfants confiés à l'ASE et accueillis en établissement¹⁸.

Les parcours en protection de l'enfance sont rarement limités à une seule mesure. Parmi les enfants accueillis en MECS (en 2017), près des trois quarts avaient bénéficié au moins d'une autre mesure de suivi en milieu ouvert ou d'accueil.

■ Quel est la part des enfants en situation de handicap ?

Il est courant d'entendre les services départementaux estimer que la part des enfants « en situation de handicap » serait supérieure à 20 % des enfants, soit au moins 40 000. Ce qui n'est pas corroboré par les chiffres disponibles, même s'ils sous-estiment la réalité car ils ne prennent pas en compte l'accueil familial.

En effet, près de 2 000 enfants confiés à l'ASE sont reconnus handicapés par les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et se trouvent dans des établissements pour enfants en situation de handicap. De plus 4 000 enfants reconnus handicapés sont accueillis dans un établissement habilité ASE¹⁹. Il faudrait par ailleurs ajouter les enfants handicapés accueillis en accueil familial. Ces données datent de 2017, ce sujet mériterait d'être étudié de manière plus approfondie.

Par ailleurs, seuls 500 enfants confiés sont accueillis dans un établissement sanitaire. Une part sans doute non négligeable des enfants ayant des troubles psychiatriques est donc visiblement accueillie au sein des structures d'ASE.

Une piste d'explication de ce décalage serait la prise en compte dans l'estimation des services départementaux des enfants manifestant des troubles du comportement. Ils ne sont en général pas qualifiés par la MDPH et ne sont pas non plus, sauf exceptions, reconnus comme souffrant de troubles psychiatriques. Il est utile de rappeler que jusqu'en 2006, l'Odas constatait que la majorité des enfants faisait l'objet de ce que l'on appelle aujourd'hui une « information préoccupante » parce que les parents étaient dans l'incapacité de gérer leur comportement²⁰.

¹⁸ DREES - Enquête auprès des établissements et services sociaux et médico-sociaux en 2017.

¹⁹ DREES - Enquête auprès des établissements et services sociaux et médico-sociaux en 2017.

²⁰ Enquêtes annuelles relatives aux signalements d'enfants en danger de l'Odas menées avec les départements et arrêtées à la demande de l'Etat. Pour l'année 2006 : <https://odas.net/sites/default/files/documents/odas/2019-12/lettre-odas-protection-de-lenfance-une-plus-grande-vulnerabilite-des-familles-une-meilleure-coordination-des-acteurs-novembre-2007.pdf>

La prévention est une priorité affichée : l'est-elle dans les faits ?

La prévention est une priorité affichée par les schémas départementaux de la protection de l'enfance. Mais sa traduction dans les comptes n'est pas aisée à déchiffrer, sauf dans le cas où elle est confiée à un opérateur extérieur. Lorsqu'elle est assurée par le personnel départemental, son coût est difficilement identifiable. Comme par exemple pour l'intervention d'une technicienne de l'intervention sociale et familiale (TISF), de la prévention spécialisée ou de la protection maternelle et infantile (PMI). À noter que pour tenir compte de la difficulté de recruter des médecins, des départements repensent l'action de la PMI.

Seule l'observation directe de l'action des professionnels dans les territoires permet d'appréhender ce sujet. C'est ce que fait l'Odas avec notamment plusieurs travaux menés auprès de 14 départements (cf. rapport d'activités de l'Odas 2022). Ce qui permet de constater que la mise en œuvre de la prévention peine à se concrétiser dans les faits.

Ces différents travaux ont vocation à identifier les leviers pour engager une prévention précoce en mobilisant les acteurs éducatifs dans les territoires pour construire un éco-système où l'éducation est une affaire plus partagée. Ce qui nécessite de travailler étroitement avec les communes (éducation, loisirs, sport, culture...) et les établissements scolaires. Mais également d'engager des relations différentes avec les parents, en s'orientant vers de la pair-aidance. Et de veiller à ce que les personnels engagés ne soient pas régulièrement mobilisés en urgence sur la mise en œuvre des dispositifs d'aide.

Seule cette approche globale de la prévention est à même de lutter contre l'affaiblissement des liens sociaux qui provoque de l'isolement et qui est source de danger pour les enfants²¹.

Le sujet délicat des listes d'attente n'a guère été étudié jusqu'à présent. Pour l'instant les seules bribes d'informations disponibles proviennent d'une enquête réalisée par l'Odas au printemps 2023. Étaient demandés le nombre de décisions non appliquées à la date de fin décembre 2022. Le faible nombre de départements répondants (16), invite à une prudente interprétation. Pour ces départements, le retard ne concerne que les mesures de milieu ouvert pour deux tiers d'entre eux (entre 10 et 20 % de retard). Pour les mesures d'accueil, le retard ne concerne qu'une très faible part des décisions. Ces quelques réponses ne correspondent pas au ressenti des services. Face au phénomène de saturation de l'ensemble des dispositifs de protection de l'enfance (placements et milieu ouvert, décisions administratives ou judiciaires), il est impératif d'approfondir la connaissance autour de ce sujet.

En plus de l'augmentation du nombre de MNA, le regain de sollicitation des services de l'ASE est en partie lié aux conséquences de la crise sanitaire et de l'inflation. Mais il témoigne surtout d'une difficulté à appréhender finement les besoins.

Cette approche par les besoins permettrait de mieux adapter l'offre de service mais d'autres voies mériteraient aussi d'être explorées : la régulation des informations préoccupantes pour mieux maîtriser les saisines faites par les départements à l'autorité judiciaire ; la clarification des relations avec les parents pour mieux s'appuyer sur leurs capacités ; l'efficacité des suivis en milieu ouvert ; la diversification des formes d'accueil et le recours plus important à l'accueil chez des tiers ; la mise en œuvre du projet pour l'enfant avec la préoccupation de fluidifier les parcours dans les services de l'ASE ; la coopération entre les acteurs institutionnels et la société civile pour faciliter les complémentarités, en particulier la pédopsychiatrie, la santé scolaire, la protection judiciaire de la jeunesse (PJJ), etc. ; le développement d'une approche globale en prévention.... Ce qui reviendrait à s'engager dans une indispensable évaluation de l'offre de service, pour la rendre la plus variée possible et répondre à la complexité croissante des situations individuelles.

²¹ Rapport de l'Odas à paraître dans le courant du premier semestre 2024.

SIGLES

AED	Aide éducative à domicile
AEMO	Action éducative en milieu ouvert
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ASE	Aide sociale à l'enfance
ASSFAM	Assistante familiale
CD	Conseils départementaux
CECD	Collectivités exerçant des compétences départementales
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CRIP	Cellule de recueil des informations préoccupantes
CVAE	Cotisation sur la valeur ajoutée
DGF	Dotation globale de fonctionnement
DMTO	Droits de mutation à titre onéreux
DREES	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques
EHPAD	Établissement pour personnes âgées dépendantes
FJT	Foyer de jeunes travailleurs
MDPH	Maison départementale des personnes handicapées
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MNA	Mineur non accompagné
PCH	Prestation de compensation du handicap
PMI	Protection maternelle et infantile
RSA	Revenu de solidarité active
TICPE	Taxe intérieure sur la consommation des produits énergétiques
TISF	Technicienne de l'intervention sociale et familiale
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion

SOURCES

Sauf mention contraire, les données utilisées proviennent de la Direction générale des finances publiques (DGFIP).

Pour les parties 1 et 2, il s'agit de la source de données quasi-exclusive, complétée tout de même des données de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee) pour la population. Pour la partie 3, les données DGFIP sont également utilisées mais d'autres sources sont largement mobilisées, notamment des données de la DREES et de l'Odas.

AVERTISSEMENT

Les données figurant dans le présent document sont fournies à titre indicatif et ne constituent pas un engagement de La Banque Postale. Ce document est fourni à titre informatif. La reproduction totale ou partielle du présent document doit s'accompagner de la mention La Banque Postale – Départements de France.

CONTACTS

Départements de France : <https://www.departements.fr/>

La Banque Postale • Direction des études : etudes-secteurlocal@labanquepostale.fr

Retrouvez toutes les publications de La Banque Postale

<https://www.labanquepostale.com/newsroom-publications/etudes/etudes-finances-locales.html>

Départements de France. 6 rue Duguay-Trouin. 75006 Paris.

Assemblée des Départements de France, association loi 1901, 6 rue Duguay-Trouin 7006 Paris,
n° SIRET : 784 180 150 000 38.

LA BANQUE POSTALE - S.A. à Directoire et Conseil de Surveillance. Capital social 6 585 350 218 €.
115 rue de Sèvres 75275 Paris CEDEX 06. RCS Paris n°421 100 645. IDU REP Papiers FR231771_03JRYJ.
ORIAS n° 07 023 424.

Observatoire national du développement et de l'action sociale – Association loi 1901 – 7, square du Roule
– 75008 Paris – numéro Siret : 380168047 000 47

