



LE FINANCEMENT DE L'ACTION SOCIALE DES DÉPARTEMENTS FRANÇAIS

Marc LEROY

Professeur honoraire des universités

Vice-Président de la Société Française de Finances Publiques

IRJS/Sorbonne Fiscalité & Finances Publiques (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne)

Introduction

Les départements sont des acteurs importants de l'action sociale, principalement en matière d'exclusion sociale et de pauvreté, de handicap, d'aide aux personnes âgées et à l'enfance. Initié par les lois du 7 janvier et du 22 juillet 1983, ce rôle d'acteurs de la solidarité et de l'insertion sociale a été renforcé par l'attribution de nouvelles compétences, par exemple la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI, loi du 18 décembre 2003), puis du revenu de solidarité active (RSA, loi du 1^{er} décembre 2008).

Le renforcement de l'action sociale des départements, où leur rôle de chef de file est reconnu¹, justifie politiquement le maintien de cet échelon d'administration publique, mettant un terme,

¹ Loi LRL du 13/08/2004, loi Maptam du 27/01/2014, loi Notre du 7/08/2015.



au moins provisoirement², au débat récurrent sur leur suppression³. Ainsi, selon l'article L121-1 du Code de l'action sociale et des familles : « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent* ». Par ailleurs, l'article L1111-9 (II) du CGCT dispose : « *Le département est chargé d'organiser, en qualité de chef de file, les modalités de l'action commune des collectivités territoriales et de leurs établissements publics pour l'exercice des compétences relatives à : 1° L'action sociale, le développement social et la contribution à la résorption de la précarité énergétique ; 2° L'autonomie des personnes ; 3° La solidarité des territoires* ».

Toutefois le financement de ces dispositifs sociaux et sanitaires, qui représentent en 2024 plus de 45 milliards d'euros (Md€), soit 60% des budgets départementaux et plus de 70% des dépenses de fonctionnement, s'avère lourd pour l'autonomie de gestion des départements. En effet, la succession des crises, la montée de la précarisation et de la vulnérabilité et le vieillissement démographique ont entraîné une hausse des besoins que les finances départementales doivent prendre en compte (1).

La compensation par l'État de ces charges décentralisées (2), au-delà des garanties constitutionnelles, s'avère ainsi délicate. Elle suscite des tensions, emblématiques des relations financières entre l'État et les collectivités locales, qui exacerbent la négociation politique au détriment de la cohérence des politiques sociales (3).

1) LES CARACTÉRISTIQUES DE L'ACTION SOCIALE DES DÉPARTEMENTS

Les dépenses sociales constituent la part du lion du budget des départements (a) qui interviennent sous la forme d'aides et de prestations à la personne ou aux familles et de subventions aux établissements spécialisés (b). Leur marge de manœuvre, qui est limitée, est

² Leur rôle de chef de file est « concurrencé » par d'autres acteurs : V. Donier, « L'avenir de la décentralisation de l'action sociale », *Revue française d'administration publique*, 2015/4, n° 156, p. 1055-1064.

³ Suppression notamment envisagée par le rapport Attali de 2008 (p. 197), par le Premier Ministre socialiste M. Valls dans sa déclaration de politique générale du 8/04/2014 et par l'exposé des motifs de la loi Notre de 2015.



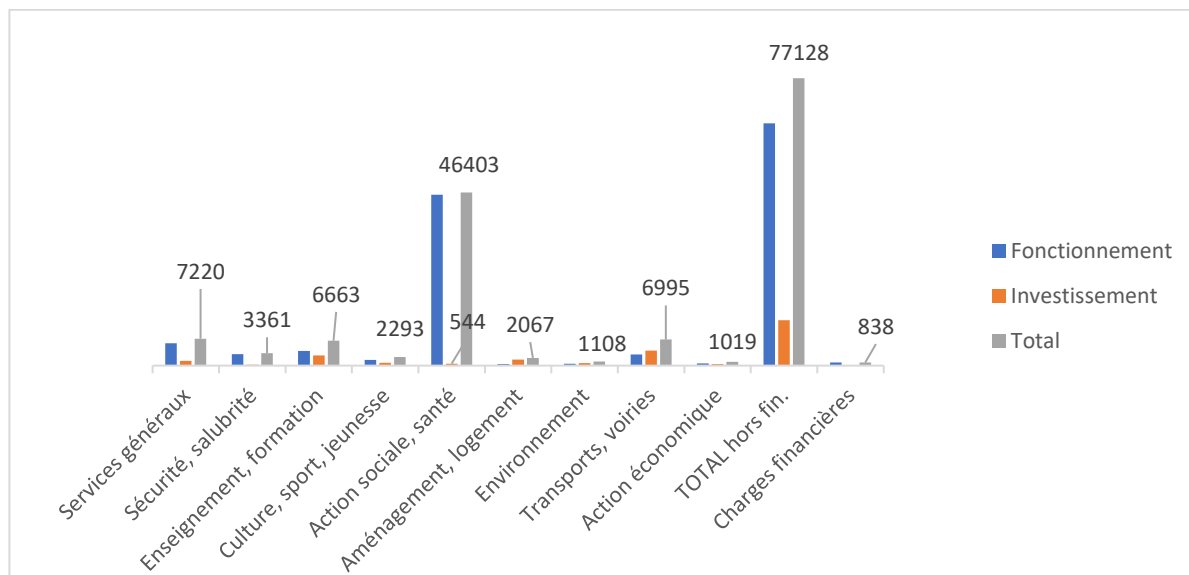
ainsi mise à l'épreuve (c) comme le montre l'analyse financière (opérations réelles selon ces sigles : euros : € ; euros par habitant : €/h ; millions d'euros : M€ ; milliards d'euros : Md€).

a) Le poids des dépenses sociales dans le budget des départements

En considérant la présentation fonctionnelle des dépenses (Figure 1) qui éclaire le financement des politiques locales (à distinguer de la présentation par nature), l'action sociale au sens large des départements s'est élevée à 46,4 Md€ en 2024 (dépenses réellement effectuées retracées dans les comptes de gestion).

Ce domaine représente ainsi (détail au Tableau 4 en annexe) 60% de leur budget total, 71% des dépenses de fonctionnement et 4,5% des investissements. Ces chiffres incluent la santé, la gestion (personnel, achats, frais divers) et l'investissement. Ramené à la population, le coût est de 724 €/h, dont l'essentiel est en fonctionnement, soit 716 €/h (8€/h pour l'investissement).

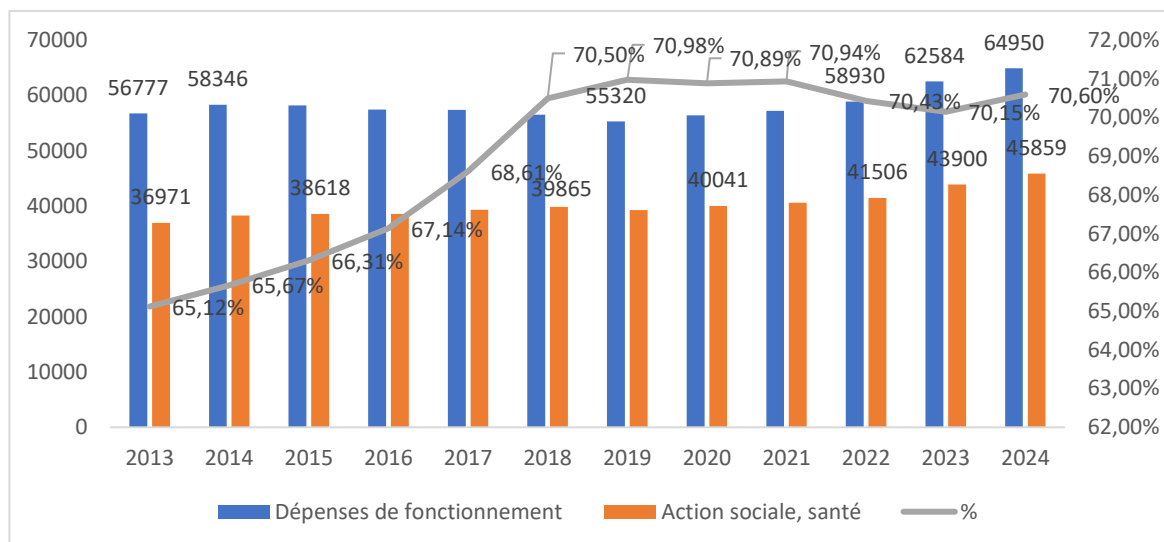
Figure 1 : Les dépenses des départements par fonctions en 2024 (M€)



Source : Auteur d'après les données DGCL, comptes de gestion des départements, budgets principaux en M€.

Les dépenses sociales (fonctionnement) sont globalement en hausse (Figure 2), passant de 36,97 Md€ en 2013, soit 65% du budget de fonctionnement, à 45,86 Md€ en 2024, soit 71%. Cette hausse s'explique par la progression des prestations attribuées aux bénéficiaires.

Figure 2 : La hausse du budget social des départements 2013-2024 (en M€)



Source : Auteur d'après les données DGCL, comptes de gestion des départements, budgets principaux.

Les versements de protection sociale proprement dits des départements et des collectivités exerçant leurs compétences⁴ (comptabilité par nature) sont de 40,5 Md€ en 2024, dont 23,6 Md€ d'aides à la personne et 16,9 Md€ de frais de séjour et d'hébergement en famille ou en établissement médico-social⁵. Elles ont progressé de 2 Md€, soit 5,1% par rapport à 2023, après 6,4% en 2023, et continuent d'augmenter en 2025 en raison d'un accroissement des besoins et de la revalorisation du montant des prestations à la charge des départements.

b) Les interventions sociales assurées par les départements

Les départements sont chefs de file de l'action sociale décentralisée. Leurs interventions (Tableau 1) visent quatre domaines principaux : la famille et l'enfance qui mobilisent en 2024 (présentation par fonctions) 11,1 Md€, soit 14,4% du budget départemental ; le revenu de solidarité active (RSA) avec 10,5 Md€, soit 13,6 % ; le handicap pour 10,4 Md€, soit 13,4% ; la dépendance des personnes âgées sous la forme de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) avec 7,1 Md€, soit 9,2%.

⁴ Ville de Paris, métropole de Lyon, collectivité de Corse et collectivités territoriales uniques de Guyane, de Martinique et de Mayotte. Pour les seuls départements, ces dépenses sont de 36,4 Md€ en 2024.

⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, septembre 2025, p. 76.

Tableau 1 : Les interventions sociales des départements en 2024

En M€	Fonctionnement	Investissement	Total	€/hab	% budget
Total (1+2+3+4)	45 859	544	46 403	724	60,2%
1) Santé	1 031	49	1 079	17	1,4%
2) Action sociale hors APA et RSA	27 250	460	27 710	433	35,9%
dont services communs	2 847	138	2 984	47	3,9%
Dont famille et enfance	10 948	121	11 069	173	14,4%
Dont personnes âgées	2 512	141	2 652	41	3,4%
Dont personnes handicapées	10 318	39	10 357	162	13,4%
Dont autres interventions	625	22	647	10	0,8%
3) Personnes dépendantes (APA)	7 090	0	7 090	111	9,2%
dont services communs APA	150		150	2	0,2%
Dont services à domicile	4 274	0	4 274	67	5,5%
Dont versée aux bénéficiaires en établissement	218	0	218	3	0,3%
Dont versée aux établissements	2 447		2 447	38	3,2%
4) RSA et RMI	10 489	35	10 524	164	13,6%
dont RSA-insertion sociale	577	6	583	9	0,8%
Dont RSA-insertion prof.	549	3	552	9	0,7%
Dont RSA-allocations	9 021	0	9 021	141	11,7%
Dont RSA-autres	341	9	350	5	0,5%

Source : DGCL, comptes de gestion (présentation par fonctions des dépenses).

Le RSA⁶, la prestation de compensation de handicap (PCH)⁷ et l'APA⁸ relèvent des aides à la personne et forment ce que l'on appelle les allocations individuelles de solidarité (AIS). Les AIS sont en hausse en raison des revalorisations décidées par le législateur au niveau national pour ses trois composantes, et sous l'effet de la hausse du nombre de bénéficiaires. De même, l'aide sociale à l'enfance (ASE) est en forte croissance : entre 2017 et 2023, le nombre d'enfants confiés à l'ASE est en hausse de près de 25% et le nombre d'enfants recevant une action éducative de 5,4%, si bien qu'en 2023 397 000 enfants ont bénéficié de

⁶ Le RSA a été créé par la loi du 1/12/2008.

⁷ La PCH a été créée par la loi du 11/02/2005.

⁸ L'APA a été créée par la loi du 20/07/2001 : son montant dépend du degré de dépendance mesuré sur une échelle de 1 à 4 (GIR : groupe iso-ressources) et est compris entre 798 € par mois (maximum GIR 1) à 2046 € (GIR 4), sachant qu'une participation est demandée aux bénéficiaires en fonction de leurs revenus.



l'ASE contre 344 000 en 2017 (hausse de 15,3%)⁹.

Le financement de ces interventions départementales dépend donc de leur marge de manœuvre financière.

c) Une marge de manœuvre limitée, bien que variable selon les départements

Lorsque la situation financière des départements est favorable, l'effort est soutenable. C'est le cas en 2021, en raison notamment du soutien de l'État dans le cadre de la crise sanitaire. C'est aussi plus facile quand le marché immobilier assure des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) dynamiques. Mais, en l'absence de plein emploi, le financement de cette protection sociale demeure fragile, surtout pour les départements les plus pauvres.

Or, les départements ne disposent que d'une marge de manœuvre limitée pour financer les dépenses sociales, d'autant qu'ils doivent aussi assurer les autres services et politiques publiques.

Pour la période récente (Tableau 2), les dépenses de fonctionnement sont en hausse, atteignant 66 Md€ en 2024, tandis que les recettes de fonctionnement stagnent à 71 Md€ (opérations réelles d'après les comptes de gestion). L'épargne brute, à savoir la différence entre les recettes et dépenses de fonctionnement qui sert à l'autofinancement des investissements, est ainsi en baisse, passant de 11 Md€ en 2021 à 5 Md€ en 2024. L'épargne nette, qui est égale à l'épargne brute diminuée des remboursements d'emprunt, est aussi en diminution, passant de presque 8 Md€ en 2021 à 1,8 Md€. La capacité de désendettement, mesurée par le nombre d'années pour rembourser la dette si l'on utilisait l'épargne brute, se dégrade aussi, atteignant presque 7 ans (le seuil d'alerte étant de 8-10 ans).

En 2023 et 2024 la baisse des recettes venant des DMTO (Tableau 2) a compliqué le financement de l'action sociale départementale¹⁰. Toutefois le relèvement en 2025 du taux de cet impôt (cf. après) et la relance du marché immobilier ont redonné des couleurs aux budgets départementaux, la hausse étant estimée à 1,9 Md€¹¹ de recettes par rapport à 2024.

⁹ Cour des comptes, Rapport public, *Les politiques publiques en faveur des jeunes*, chapitre sur l'aide sociale à l'enfance, mars 2025.

¹⁰ K. Gnamey, « Droits de mutation à titre onéreux et autonomie financière », *Gestion et Finances Publiques*, 2025, n° 4, p. 5-14.

¹¹ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, septembre 2025, p. 61.

Tableau 2 : Les finances des départements 2021-2024 en Md€

Budgets principaux	2021	2022	2023	2024
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (1)	57,84	59,50	63,33	65,79
Achats et charges externes	3,73	4,04	4,43	4,49
Frais de personnel	12,34	12,96	13,87	14,33
Charges financières	0,58	0,57	0,75	0,84
Dépenses d'intervention (dont action sociale)	40,42	41,10	43,39	45,23
Autres dépenses de fonctionnement	0,77	0,83	0,89	0,90
RECETTES DE FONCTIONNEMENT (2)	69,16	71,41	70,54	70,67
Impôts et taxes	51,55	53,28	51,54	50,71
dont fraction de TVA	14,70	16,09	20,38	20,69
dont DMTO	14,35	14,60	11,40	9,86
dont TICPE	5,44	5,18	5,15	5,19
dont TSCA	7,93	8,30	8,91	9,42
Concours de l'État	10,21	10,02	9,95	9,96
dont DGF	7,98	7,81	7,80	7,80
Subventions reçues et participations	4,98	5,59	6,40	7,15
Ventes de biens et services	0,42	0,45	0,47	0,52
Autres recettes de fonctionnement	1,99	2,07	2,18	2,33
Épargne brute (3) = (2)-(1)	11,33	11,91	7,21	4,88
Épargne nette = (3)-(8)	7,81	8,59	3,95	1,76
DÉPENSES D'INVESTISSEMENT hors remboursements (4)	11,39	12,25	12,54	12,18
RECETTES D'INVESTISSEMENT hors emprunts (5)	2,63	2,86	3,22	3,25
DÉPENSES TOTALES hors remboursements (6) = (1)+(4)	69,22	71,75	75,88	77,97
RECETTES TOTALES hors emprunts (7) = (2)+(5)	71,79	74,27	73,76	73,92
Remboursement d'emprunts (8)	3,52	3,32	3,26	3,12
Emprunts (9)	2,89	2,38	2,90	5,28
DÉPENSES TOTALES (10)=(6)+(8)	72,74	75,07	79,14	81,09
RECETTES TOTALES (11)=(7)+(9)	74,68	76,65	76,66	79,20
Variation du fonds de roulement = (11)-(10)	+1,93	+1,58	-2,48	-1,89
Dette au 31 décembre (12) (stock)	31,78	30,81	30,52	32,68
Délai de désendettement = (12) / (3)	2,8 ans	2,6 ans	4,2 ans	6,7 ans

Départements hors Corse, Martinique, Guyane et ville de Paris (statuts spécifiques).

Source : DGCL , comptes de gestion (présentation par nature des dépenses).

La situation financière des départements varie cependant selon les cas. Ainsi, les ratios



obligatoires¹² mesurant la situation financière changent d'un département à l'autre. L'analyse de l'ensemble des indicateurs, trop longue pour cette chronique, montre une grande dispersion. Afin de ne pas alourdir cette chronique, sont retenues ici les valeurs extrêmes (3 plus basses et 3 plus hautes) des principaux ratios en 2024 (dernière année disponible avec les opérations réelles). On constate que les départements classés en bas et en haut de l'échelle ne sont pas forcément les mêmes selon le ratio considéré (Tableau 3).

Tableau 3 : Les ratios financiers des départements en 2024 (valeurs extrêmes)

Ratio	Bas 1 Dépt	Bas 1 Valeur	Bas 2 Dépt	Bas 2 Valeur	Bas 3 Dépt	Bas 3 Valeur	Haut 1 Dépt	Ht 1 Val.	Ht 2 Dép t	Ht 2 Val.	Ht 3 Dépt	Ht 3 Val.
R1	01	772 €/h	78	778 €/h	57	806 €/h	971	1749 €/h	23	1525 €/h	976	1501 €/h
R3	78	825 €/h	44	884 €/h	57	862 €/h	976	1979 €/h	971	1941 €/h	48	1813 €/h
R5	36	0 €/h	09	4 €/h	56/87	96 €/h	15	1155 €/h	13	1072 €/h	24	1071 €/h
R7	92/ 95	17%	44/57/67A 76/78/91	18%	13/33/42/ 45/47/54/7 2	19%	09	36%	974	33%	32/976	31%
R9	09	76%	976	77%	36	84%	33	108%	62	104%	02	103 %
R11	09/3 6	0%	87	8%	56	10%	93	92%	13	88%	24	84%

Source : Auteur d'après les données DGCL, comptes de gestion des départements, budgets principaux.

La marge d'autofinancement des investissements, mesuré par le ratio 9 (% des dépenses de fonctionnement augmenté du remboursement de la dette par rapport aux recettes de fonctionnement), est la meilleure dans les départements de l'Ariège (09), de Mayotte (976) et de l'Indre (36), et la plus faible en Gironde (33), dans le Pas-de-Calais (62) et l'Aisne (02).

Pour le ratio 1 des dépenses de fonctionnement par habitant, la Guadeloupe (971) a la charge la plus lourde, suivie par la Creuse (23) et Mayotte, alors que l'Ain (01), les Yvelines (78) et la Moselle (57) sont dans la meilleure position.

Les dépenses de personnel (ratio 7 en % des dépenses de fonctionnement), dont la rigidité réduit la marge de manœuvre, pèsent le plus en Ariège (09), à la Réunion (974), dans le Gers (32) et à Mayotte (976), alors que 15 départements se trouvent en haut du classement.

Pour le ratio 3 portant sur les recettes de fonctionnement par habitant, Mayotte (976), la

¹² Cf. Encadré 2 en annexe sur le régime des ratios.



Guadeloupe (971) et la Lozère (48) sont classés en haut, les Yvelines (78), la Loire-Atlantique (44) et la Moselle (57) étant à l'autre extrême.

L'endettement est le plus élevé, pour le premier ratio (ratio 5, dette par habitant), dans le Cantal (15), les Bouches-du-Rhône (13) et en Dordogne (24), pour le second (ratio 11, dette en % des recettes de fonctionnement) en Seine-Saint-Denis (93), dans les Bouches-du-Rhône (13) et en Dordogne (24).

La démographie a aussi un impact comme le montre la Figure 5 en annexe qui regroupe les départements en quatre catégories selon leur taille, illustrant la diversité des valeurs selon les ratios. Ce facteur est confirmé par une étude de la DGCL : les départements en déclin démographique, situés principalement dans le quart nord-est, présentent une situation financière moins favorable que les départements en croissance situés surtout sur le littoral¹³. Au-delà de la variabilité de leur marge financière, les départements ont dans la plupart des cas besoin de l'État pour financer l'action sociale.

2) LA COMPENSATION FINANCIÈRE PAR L'ÉTAT

Les principes de la compensation des dépenses sociales des départements par l'État relèvent du régime juridique général applicable aux compétences décentralisées (a). L'exigence n'est pas la même selon qu'il s'agit du transfert d'une compétence par l'État, comme dans le cas sensible du RSA (b), ou de la création ou de l'extension d'une compétence départementale, que l'on trouve dans les autres cas retenus pour cette étude (c).

a) Les principes juridiques de la compensation

Un enjeu primordial de l'autonomie des collectivités locales¹⁴ est de leur attribuer des recettes suffisantes pour exercer les compétences que la loi leur attribue¹⁵. La compensation du coût

¹³ DGCL, « Les finances des départements en croissance et en déprise démographique », *Bulletin d'information statistique (BIS)*, n° 193, mars 2025.

¹⁴ M. Leroy (dir.), *L'autonomie financière des collectivités territoriales*, Paris, Economica, 2017.

¹⁵ *Actualité Juridique des Collectivités Territoriales (AJCT)*, « Les financements des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales », 2/02/2024, p. 73-94.



des transferts de compétences¹⁶ de l'État vers celles-ci est exigée par l'article 72-2 de la Constitution, issue de la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003. Elle s'effectue au coût historique du transfert¹⁷ des compétences, c'est-à-dire au moment où il est réalisé, sans devoir tenir compte de l'évolution des charges¹⁸.

Selon l'article 102 de la loi du 2 mars 1982, la compensation des transferts de compétences se calcule par rapport au montant des charges à la date du transfert : « Tout accroissement net de charges résultant des transferts de compétences entre l'État et les collectivités territoriales ou la région sera compensé par un transfert de ressources. Ces ressources seront équivalentes aux charges existantes à la date du transfert et devront évoluer comme la dotation globale de fonctionnement ». L'article 94 de la loi du 7 janvier 1983 avait précisé que la compensation des transferts de compétences « par des ressources d'un montant équivalent » devait s'effectuer « après avis d'une commission présidée par un magistrat de la Cour des comptes et comprenant des représentants de chaque catégorie de collectivités concernée ». En ce sens, l'article 96 de la loi de 1983 a institué la Dotation Globale de Décentralisation (DGD) en vue de compenser les transferts de compétences non couverts par des recettes fiscales.

Ainsi, la compensation des transferts de compétences est garantie au niveau du montant historique du coût lors du transfert, mais n'est pas obligatoirement « glissante » en fonction de l'exercice des compétences transférées. Or, le coût réel est parfois élevé, par exemple lorsque les équipements ou bâtiments transférés par l'État sont dégradés, ou quand la dépense augmente fortement, comme dans le cas du RSA pris en charge par les départements.

La compensation est effectuée par trois instruments : la fiscalité transférée par l'État au secteur local, comme dans le cas de l'accise sur l'énergie (ex TICPE) et de la taxe sur les contrats d'assurance (TSCA) pour les départements ; des dotations budgétaires, inscrites dans la mission Relations avec les collectivités territoriales (cas de la DGD précitée) et des prélèvements sur les recettes de l'État (cas du financement des équipements scolaires, de l'insertion, etc.). La DGD a un caractère résiduel, servant à l'ajustement des compensations :

¹⁶ Notion à ne pas confondre avec les transferts financiers ou de fiscalité.

¹⁷ Décision du Conseil Constitutionnel n° 2004-509 DC du 13/01/2005, considérant 8.

¹⁸ Conseil constitutionnel, décision n° 2011-142/145 QPC du 30/06/2011, Départements de la Seine-Saint-Denis et autres. Décision n° 2003-487 DC du 18/12 /2003, cons. 13, Loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.



en effet, dans le cadre de la réforme des concours financiers de l'État de 2004, 95% de la DGD des départements et des régions ont été intégrés à la DGF. Les transferts de compétences sont désormais compensés principalement par les transferts de fiscalité.

Il faut aussi rappeler que les modifications réglementaires propres à l'exercice des compétences transférées sont compensées dans les mêmes conditions que les transferts initiaux, sauf si la modification résulte d'une mesure générale, comme la revalorisation d'une prestation sociale ou des rémunérations de la fonction publique.

Outre ces transferts verticaux de l'État vers les administrations locales, le législateur décide aussi des transferts horizontaux de compétences entre collectivités territoriales, qui sont compensés par une dotation de compensation ou une fiscalité spécifique.

Les créations, et extensions de compétences, par exemple l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les départements, doivent faire l'objet d'un accompagnement financier suffisant¹⁹, sans être obligatoirement compensées intégralement.

L'effectivité de la compensation des compétences confiées aux collectivités locales est un élément de tension dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales. En effet, la méthode appliquée s'avère parfois insuffisante par rapport au coût des charges à assumer. Par exemple, dans le cas des collèges dont la gestion (sauf le personnel enseignant) relève de la compétence des départements, le coût dépend de l'état des bâtiments, de l'évolution du nombre de jeunes scolarisés et, de manière résiduelle, des priorités du département. Selon la Cour des comptes, en matière d'investissement, la dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC), qui a une dimension forfaitaire, pénalise les départements socialement défavorisés ayant une hausse des jeunes scolarisés et avantage ceux qui ont moins d'effectifs : par exemple, sur la période 2015-2019, le taux de couverture se situe en moyenne à 16%, variant de 8% en Vendée à 84% dans les Ardennes²⁰.

Le cas du transfert par l'État du revenu de solidarité active (RSA) vers les départements, où le « reste à charge » pour ces collectivités est élevé, est particulièrement sensible.

¹⁹ Article L. 1614-1-1 du CGCT.

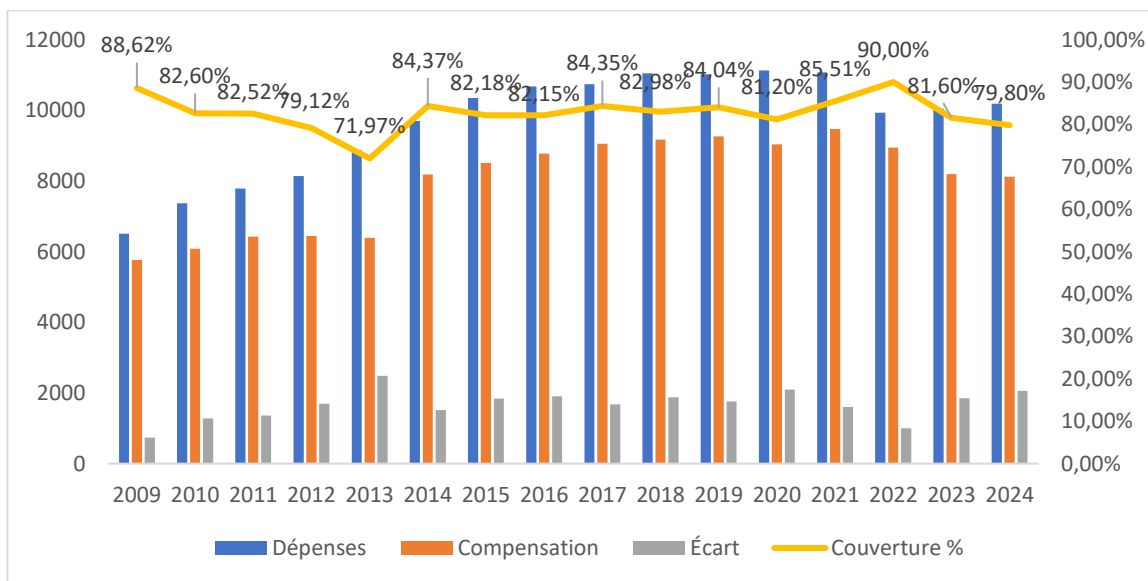
²⁰ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, mars 2023, p. 342.

b) La compensation du revenu de solidarité active (RSA)

Le RSA²¹, créé par la loi du 1^{er} décembre 2008, remplace le revenu minimum d'insertion (RMI), une compétence transmise aux départements par la loi du 18 décembre 2003²². Il assure aux personnes démunies un minimum de ressources afin de remédier à la pauvreté et à l'exclusion sociale.

Les dépenses réelles (comptes de gestion des départements) de RSA (Figure 3) sont globalement passées de 6504 M€ en 2009 à 10 047 M€ en 2023, soit une hausse de plus de 50% (54,47%), effective chaque année, sauf en 2019, 2021 et 2022. Cela étant, la charge varie d'un département à l'autre, selon le taux de pauvreté. Ainsi en 2023, 13 départements enregistrent une baisse et 7 une hausse supérieure à l'inflation²³, et le montant par habitant se situe entre 55€/h et 698 €/h (soit 13 fois plus) selon les départements.

Figure 3 : La compensation des dépenses RSA des départements



Comptes de gestion des départements. Compensation : TICPE, FMDI, Frais de gestion TFPB (DCP), relèvement du taux maximum des DMTO, FSD puis FNP-DMTO.

Source : PLF, *Rapports sur la situation des finances locales*, 2024, p. 98 et 2026, p. 80.

²¹ Article L262-2 du Code de l'action sociale et des familles.

²² La loi de 2003 crée aussi un revenu minimum d'activité dans le cadre d'un contrat d'insertion qui sera remplacé par d'autres dispositifs d'insertion.

²³ Source : Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1, juillet 2024, p. 94.



Le taux de compensation des dépenses de RSA s'échelonne entre 72% et 90% entre 2009 et 2024, ce qui est significatif, son montant étant de 8121 M€ en 2024 (Tableau 5 en annexe). Toutefois, le reste à charge (RAC) des départements, notamment pour les plus pauvres, n'est pas négligeable. Le RAC mesure l'écart entre les dépenses et le montant des recettes spécifiques (excluant les recettes propres générales) allouées à son financement.

Comme le RSA constitue un transfert d'une compétence de l'État, celui-ci est tenu de compenser intégralement la charge calculée au coût historique lors du changement.

Pour le RMI, le droit à compensation²⁴ (par la TIPP : cf. après), fixé au moment du transfert, était de 4,94 Md€. Pour le RSA, la compensation prend en compte le surcoût dû à la généralisation du RSA²⁵ en métropole, soit 761,17 M€ à partir de 2010, et en outre-mer, soit 161,4 M€ à partir de 2012, incluant le transfert d'une nouvelle composante appelé RSA socle. Entre 2013 et 2017, la compensation des revalorisations (5 décrets successifs) a été assurée par l'ajout d'une part (2 fractions) à la part des accises sur les énergies déjà attribuée aux départements, et de 3 dispositifs complémentaires²⁶ au fonds de mobilisation départementale pour l'insertion²⁷ (FMDI).

Ainsi, la compensation du RSA a d'abord mobilisé deux catégories de recettes :

- une accise sur l'énergie, nom donné à la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), cette dernière ayant remplacé à partir de 2011 à la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) qui servait à financer le RMI ;
- une part du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) créé par la loi de finances pour 2006. Ce prélèvement sur recettes est doté d'un montant de 500 M€ par an à périmètre constant, et en 2024, en raison de la recentralisation du RSA dans 6 collectivités (cf. section 3 b) de 431 M€²⁸.

À ces deux compensations historiques, se sont ajoutées d'autres recettes pour faire face à la hausse tendancielle des dépenses de RSA et aux revalorisations exceptionnelles initiées en 2013.

²⁴ Source des chiffres : OFGL, *Les finances des collectivités locales*, juin 2025, annexe 4.

²⁵ Généralisation par la loi du 1/12/2008.

²⁶ Article 42 de la loi de finances pour 2014.

²⁷ Le FMDI a été créé par la loi de finances pour 2006.

²⁸ Source : Gouvernement, *Rapport sur les finances locales*, annexe au PLF 2025, p. 83.



- Premièrement, des abonnements exceptionnels sont parfois versés par l'État, comme en 2006 (457 M€ pour le RMI) et en 2019 (art. 261 de la loi de finances pour 2019) dans le cadre du fonds de stabilisation en faveur des départements doté de 115 M€ en 2019, puis de 200 M€ en 2020 et 2021, qui a pris la suite d'un fonds de soutien exceptionnel en vigueur de 2015 à 2017.

- Deuxièmement, la totalité des frais de gestion nets perçus par l'État au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) a été transféré aux départements par la loi de finances pour 2014, afin d'alimenter le dispositif de compensation péréquée (DCP)²⁹ qui complète la compensation des allocations individuelles de solidarité (AIS), dont le RSA.

Le montant du DCP est passé de 841M€ en 2014 à 1160 M€ en 2024 et 1230 M€ en 2025. Ce fonds est réparti entre les départements comme suit : pour 70% en fonction du reste à charge des 3 allocations composant les AIS, et pour 30% selon un indice synthétique calculé selon la part des bénéficiaires des 3 AIS et du revenu par habitant de chaque département (péréquation).

- Troisièmement, le fonds de solidarité en faveur des départements (FSD) est mobilisé. Il s'agit d'un dispositif de péréquation horizontale (les départements riches versent aux autres) alimenté par un prélèvement forfaitaire sur les DMTO pour financer les AIS. Ce fonds, en place de 2014 à 2019³⁰, a été intégré au fonds national de péréquation des DMTO (FNPDMTO)³¹, dont il constitue la 3^{ème} enveloppe (ou part). Ce dispositif a permis d'allouer : 786 M€ en 2024 aux départements ayant à charge un montant élevé d'AIS.

- Quatrièmement, les départements ont été autorisés en 2014 à relever de 3,8% à 4,5%³², s'ils le souhaitent, le taux maximum des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) qui s'applique notamment sur les ventes de biens immobiliers (appartements, maisons, terrains, etc.) : en 2024, tous les départements appliquaient le taux max de 4,5% sauf 3 (Indre, Mayotte, Morbihan).

La loi de finances pour 2025 porte ce plafond à 5% au regard de la détérioration de la situation

²⁹ Article L3334-16-3 du CGCT : 70% au titre de la compensation et 30% au titre de la péréquation.

³⁰ Ce fonds issu de l'article 116 de la loi de finances pour 2015 (article L3335-3 du CGCT) bénéficiait aux départements ayant un potentiel fiscal par habitant inférieur à la moyenne ou un revenu par habitant inférieur (1,2 fois) à la moyenne pour compenser leur reste à charge (RAC) en matière d'AIS.

³¹ Article L3335-2 du CGCT.

³² Article 77 de la loi de finances pour 2014.



financière des départements, notamment en raison de leurs dépenses sociales. Cette mesure est applicable du 1^{er} avril 2025 jusqu'au 30 avril 2028, et pourrait sans doute être prolongée en cas de nécessité. 83 départements (sur une centaine) ont voté le taux maximum de 5%, ce qui devrait générer selon la Cour des comptes³³ 530 M€ de recettes supplémentaires en 2025, soit 770 M€ en année pleine si la reprise du marché immobilier en France se confirme durablement.

Le régime de compensation de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et de la PCH apparaissent moins favorables.

c) La compensation de l'APA et des autres dépenses sociales

S'agissant de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), qui correspond à la création d'une compétence départementale, et de la prestation de compensation du handicap (PCH), qui a le statut d'une extension de compétence, l'État n'est pas tenu de compenser intégralement la charge nouvelle : il doit simplement prévoir un accompagnement financier pour ne pas porter une atteinte grave à la libre administration locale.

L'accompagnement financier est réalisé par plusieurs moyens :

- les DMTO, dont les recettes financent globalement l'action sociale au sens large des départements depuis la grande réforme de la décentralisation des années 1980 ;
- des concours particuliers de l'État, à savoir pour 2025, une prévision de 3,08 Md€ pour l'APA et 961 M€ pour la PCH.
- des concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), établissement public créé par la loi du 30 juin 2004 qui gère depuis 2021 la nouvelle branche « autonomie » de la Sécurité sociale³⁴. Les recettes de la CNSA proviennent principalement de 3 prélèvements obligatoires au rendement dynamique : la contribution sociale généralisée (CSG), la contribution solidarité autonomie et la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie.

³³ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, septembre 2025, p. 61.

³⁴ Loi du 7/08/2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie et ordonnance du 1/12/2021 en application de l'article 32 de la loi de financement de la Sécurité sociale pour 2021 sur la modification des missions de la CNSA qui devient la caisse nationale de la sécurité sociale en charge de l'autonomie.

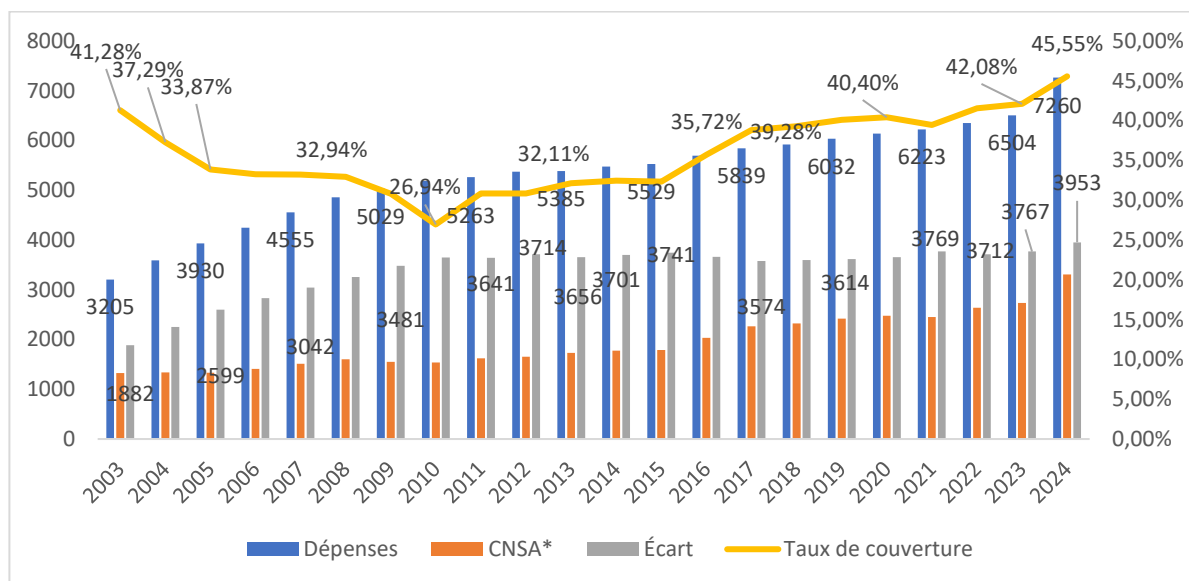


La CNSA a ainsi versé 4 Md€ aux départements en 2024 au titre de l'APA et de la PCH, montant qui correspond à 7,2% pour l'APA et 2% pour la PCH des recettes des 3 prélèvements mentionnés³⁵. Par ailleurs elle verse aussi plusieurs concours spécifiques (hors APA et PCH) pour contribuer au financement des services à domicile, des maisons de handicapés, d'établissements et services médicaux sociaux et pour la prévention.

Ainsi, depuis 2003, la CNCA (et avant un fonds de prévoyance) a couvert les dépenses des départements pour l'APA selon une proportion située entre un minimum de 27% en 2010 et un maximum de 46% en 2024 (Figure 4 et Tableau 6 en annexe pour le détail) : en 2024, il s'agit d'un chiffre provisoire, la Cour des comptes évoquant une contribution de la CNSA de plus de 5 M€ en 2024.

Il ne faut pas oublier non plus qu'il existe d'autres vecteurs de financement de l'APA (les données agrégées ne sont pas disponibles, ni les données pour la PCH).

Figure 4 : La couverture des dépenses d'APA par la CNSA (en M€)



2024 : chiffres provisoires.

Source : OFGL, *Les finances des collectivités locales*, juin 2025, p. 184.

S'agissant des autres dépenses sociales, le poste le plus sensible est constitué par les dépenses

³⁵ Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 2, septembre 2025, p. 72.



d'aide sociale à l'enfance (ASE), qui sont en hausse, en raison de l'importance des mesures éducatives et de placement.

Le financement s'effectue pour l'essentiel sur les ressources générales des départements, dépendant donc de leur marge de manœuvre. L'État alloue parfois des subventions sectorielles exceptionnelles : la loi de finances pour 2025 (votée en retard) a ainsi prévu 33,96 M€ pour le maintien de la prise en charge des jeunes majeurs sans ressources ni soutien familial sortant de l'aide sociale à l'enfance, et 5,20 M€ pour la prise en charge des mineurs confiés aux départements par une décision de justice³⁶.

De même, la Caisse des dépôts a annoncé le 13 novembre 2025³⁷ une enveloppe de 550 M€ de prêts à taux préférentiel (1,7%) d'ici 2028 pour renforcer l'accompagnement des jeunes de l'aide sociale à l'enfance par le canal d'un financement de la rénovation et la construction de 7 000 places d'hébergement.

Mais l'accompagnement financier (direct) de l'État est modeste : par exemple, dans le département du Nord, l'aide sociale à l'enfance (ASE) représente 20 % du budget du département, pour une compensation directe de l'État d'environ 3%³⁸. Ces écarts sont au cœur des revendications des départements.

3) L'ACTION SOCIALE DANS LE JEU POLITICO-FINANCIER LOCAL

Le jeu politico-financier local oppose les acteurs locaux à la régulation financière de l'État (a) : il conduit à des compromis négociés (b) qu'il convient de questionner au regard de la cohérence des politiques sociales (c).

a) La résistance des départements à la régulation financière de l'État

Les élus locaux disposent d'atouts institutionnels et politiques significatifs : cumul des mandats³⁹, instances de consultation, associations d'élus, participation à l'élection des

³⁶ Cf. les deux arrêtés du 25/07/2025 au titre de la mise en œuvre de l'article 10 de la loi du 7/02/2022 relative à la protection des enfants.

³⁷ *Le Monde* du 13/11/2025.

³⁸ *Le Monde* du 31/03/2025.

³⁹ Même limité par rapport aux fonctions d'exécutif local, de nombreux parlementaires sont élus locaux.



membres du Sénat qui représente constitutionnellement les collectivités territoriales (article 24 de la Constitution), parrainage des candidats aux élections présidentielles, pilotage ou co-production des politiques publiques, relais auprès de la population, escarmouches juridictionnelles, droits de réponse, auditions parlementaires, mobilisations, presse spécialisée...

Cette palette diversifiée de moyens d'action est utilisée par les départements pour obtenir de l'État des moyens supplémentaires dans le domaine de l'action sociale.

Ainsi, il faut aussi rappeler que les intérêts des décideurs locaux sont représentés dans diverses instances. Le Comité des finances locales (CFL) qui a un rôle formel, bien qu'auxiliaire, dans l'attribution des transferts financiers, inclut quatre présidents de départements⁴⁰. Il est réuni en une formation restreinte appelée la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)⁴¹ qui est consultée sur les modalités de compensation des compétences transférées (ou créées ou modifiées) par l'État aux collectivités locales.

Les élus locaux sont aussi représentés dans le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)⁴² qui intervient par rapport à l'impact financier des décisions législatives et réglementaires de l'État pour les collectivités locales... Outre ces instances institutionnelles, d'autres lieux de consultation existent, ou sont mis en place, en particulier pour assurer un dialogue avec les associations d'élus.

Par rapport à l'action sociale, les élus ont par exemple contesté le périmètre de la compensation du RSA présentée par le gouvernement au motif qu'il inclut les recettes fiscales provenant du relèvement du plafond des DMTO et les recettes du FSD (2014-2019) puis du FNP-DMTO, dispositifs de péréquation horizontale alimentés par les départements les plus riches.

Par l'intermédiaire de parlementaires, le Conseil constitutionnel a été saisi pour annulation de l'article 196 de la loi de finances pour 2020 qui valide le panier des ressources retenu pour la compensation, au motif qu'il s'agissait d'une validation législative rétroactive contraire à

⁴⁰ Comité créé par la loi du 3/01/1979 dont la composition est fixée à l'article L1211-2 du CGCT.

⁴¹ Créée par la loi du 7/01/1983, modifiée par la loi du 13/08/2004, ses attributions sont définies à l'article L1211-4-1 du CGCT.

⁴² Loi du 17/10/2013.



l'article 16 de la déclaration de 1789 garantissant les droits. Mais la Haute juridiction a considéré que « les dispositions contestées, qui ne font que rappeler, afin de lever toute ambiguïté, l'objet initial de ces trois dispositifs de compensation, n'ont de valeur qu'interprétative »⁴³.

Malgré cet échec juridique, l'ADF a maintenu sa position politique (Encadré 1). Ainsi, dans le conflit politique sur le reste à charge en matière de RSA, l'objectif des départements est d'obtenir des recettes supplémentaires et de refuser la participation à l'effort de redressement des finances publiques demandé par l'État...

Dans cette veine, l'association Départements de France (ex Assemblée des départements de France) se mobilise régulièrement, dans le registre politique de la protestation, par rapport au financement des dépenses sociales (Encadré 1).

Encadré 1 : La protestation des départements (illustrations)

- Réponse de l'Assemblée des départements de France (ADF) au rapport de la Cour des comptes sur le RSA, janvier 2022, p. 207 : « *L'ADF conteste par ailleurs que la possibilité d'augmenter les DMTO de 3,8% à 4,5%, en raison plus particulièrement de sa nature fiscale, puisse être considérée comme une ressource de compensation des dépenses de RSA* ».
- Campagne de communication de l'Assemblée des départements de France (ADF) contre la baisse de la DGF du milieu des années 2010, 19-24/09/2016 : « *Demain, les départements ne pourront plus payer le RSA, demain, les départements ne pourront plus assurer la qualité de nos routes* ». Conférence de presse du président de l'ADF, D. Bussereau (LR), 14/09/2016 (La Gazette du 16/09/2016) : « *L'État ne finance que 60% du RSA qu'il nous a transféré et réclame un versement supplémentaire de 300 M€* ».
- Résolution du bureau de Départements de France (DF, ex ADF), 23/01/2024 : « *Rééquilibrage des concours financiers de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour l'APA et la PCH, dès 2025, à hauteur de 50% des dépenses engagées (...) et couverture intégrale des allocations individuelles de solidarité à horizon 2030* ».
- Communiqué de Départements de France, 16/04/2025 : « *Depuis 2022, les incidences financières des décisions unilatérales du Gouvernement se chiffrent à près de 5,5 Md€ à la charge des départements, principalement dans le champ des dépenses sociales. Dans le même temps, leurs recettes ont chuté de 8 Md€ (...) L'action sociale représente près de 70% des dépenses départementales contre 55% il y a dix ans. Les départements sont désormais dans une impasse budgétaire (...) C'est pourquoi, la commission exécutive de Départements de France a décidé ce jour, à l'unanimité, de ne plus engager de dépenses nouvelles ou supplémentaires, décidées unilatéralement par l'État, sans compensation afférente* ».
- Communiqué de Départements de France, 6 février 2024 (source Localtis) : « *Le*

⁴³ Conseil constitutionnel, Décision 2019-796 du 27/12/2019 DC, §111.



gouvernement ne peut pas faire comme si la mise en place de la solidarité à la source [projet] était sans conséquence sur le volume de la dépense sociale (...) Dépourvus de possibilité de lever l'impôt depuis la perte du foncier bâti au profit du bloc communal et confrontés à une érosion considérable de leurs recettes du fait de la crise immobilière (-3,5 Md€ au titre des DMTO), les départements ne seront pas en mesure de mobiliser les 5,5 Md nécessaires, pour répondre aux besoins des nouveaux bénéficiaires du RSA ».

- Réponse de Départements de France au rapport de la Cour des comptes sur les finances locales, juin 2025 : *« Les départements ne sont pas uniquement les acteurs de la solidarité sociale, mais également ceux de la solidarité territoriale (...) Il est peu rationnel que des recettes aussi cycliques et volatiles que les DMTO (...) financent des dépenses aussi rigides et évolutives que les dépenses sociales des départements (...) DF rappelle qu'elle sollicite (...) le financement des dépenses sociales par une part de CSG (...) Si DF partage la nécessité de procéder au redressement des finances publiques de la France, elle rappelle que de nombreux efforts ont (...) été conduits en gestion et que l'augmentation inéluctable des missions sociales (...) la laisse perplexe quant aux marges de manœuvre disponibles ».*

La négociation passe par des moments de concertation, de dialogue et de conflit. Elle traduit aussi une confrontation de légitimités, celle de l' élu local et celle de l'État. Elle se ramifie en suivant les enjeux techniques et juridiques, et surtout budgétaires, caractéristiques du système politico-financier local français⁴⁴. Une voie explorée est celle d'une recentralisation des politiques sociales.

b) L'expérimentation de la recentralisation des dépenses sociales

Une solution envisagée est celle d'une recentralisation, pour les départements qui le demandent, de la compétence RSA. C'est déjà le cas, à titre définitif, pour le département de Mayotte, la collectivité territoriale de Guyane depuis 2019 et le département de La Réunion depuis 2020. Une expérimentation jusqu'en 2026 a été prévue pour les départements fragiles volontaires par la loi de finances pour 2022 (article 43), puis à nouveau par la loi 3DS du 21 février 2022 (article 132). 3 départements ont fait ce choix, à savoir la Seine-Saint-Denis et les Pyrénées-Orientales depuis 2022, et l'Ariège depuis 2023. Cette expérimentation, dont le bilan est plutôt positif, est prolongée par l'article 120 de la loi de finances pour 2026 jusqu'en 2031.

⁴⁴ M. Leroy, « Le système politico-financier local », *Bulletin Juridique des Collectivités Locales*, n° 7-8, 2023, p. 523-528.



Réciproquement, la recentralisation du RSA implique une reprise sur les ressources attribuées aux départements, ce qui a pu faire hésiter les départements, rétifs à renoncer à une partie des DMTO (inclus dans la reprise), recette juteuse, bien que volatile. Sont aussi prévues la reprise d'une part de DGF et la suppression des fractions d'accises sur l'énergie finançant le RSA. Cette réforme conduit à une différenciation de la compétence RSA⁴⁵ qui, pour l'instant, déplace le jeu juridico-politique des compensations financières.

Une autre expérience de recentralisation dans les mains de la CNSA a été initiée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024. Il s'agit de simplifier la gestion des établissements spécialisés⁴⁶ qui relèvent des départements en matière de dépendance (APA notamment) et de la CNSA pour les soins, et de remédier au sous-financement de la dépendance en établissement. La loi propose de fusionner ces deux prestations et de confier à la CNSA le financement de l'ensemble : lancée en juillet 2025 auprès des volontaires, cette réforme concerne 22 départements et la métropole de Lyon.

Ces expériences sont intéressantes, mais répondent surtout à des considérations financières qui marquent la prudence de l'État à réformer globalement le système politico-financier local. Au-delà de cette solution financière à court terme, la question est aussi d'améliorer l'efficacité et la cohérence des politiques sociales d'insertion. En effet, la pluralité des décideurs, qui font intervenir les Caisses d'allocations familiales, les départements et l'État, ne facilitent pas les démarches, comme le montre le taux de non recours au RSA, estimé à 34%⁴⁷, dans un contexte d'intensification de la lutte contre la fraude sociale⁴⁸.

c) Quelle cohérence d'action sociale départementale ?

Malgré l'effort financier et les avancées réalisées par les départements, les politiques sociales présentent plusieurs limites structurelles.

D'abord, la politique sociale est éclatée entre plusieurs acteurs. Ainsi, s'agissant du handicap

⁴⁵ Sur la différenciation : A. Hastings, L. Janicot, « Penser la différenciation territoriale et financière », *Revue française de finances publiques*, n° 162, 2023, p. 23-36.

⁴⁶ Établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et unité de soins de longue durée (USLD).

⁴⁷ Pour lutter contre le non-recours aux droits 39 territoires expérimentent sur 3 ans depuis 2023 le dispositif « Territoires-Zéro non-recours ».

⁴⁸ Cf. le dossier « Le contrôle des minima sociaux et les juges », *Revue de droit sanitaire et social*, n° 2, 2026.



et de la perte d'autonomie, les financeurs sont les suivants : les départements pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide sociale à l'hébergement (ASH) ; l'État pour l'allocation adulte handicapé (AAH) ; la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) pour l'allocation adulte enfant handicapé (AEEH), sachant que cet établissement public verse aussi, comme on l'a vu, des concours aux départements pour l'APA et la PCH. En 2023, pour un total de 30 M€ (1% du PIB), ces aides sont ainsi financées à 42% par les départements, 38% par l'État et 20% par la CNSA⁴⁹.

Ensuite, les financeurs ne sont pas toujours les décideurs. Pour le RSA, l'éligibilité et le montant de l'allocation sont déterminés nationalement par le législateur, qui décide notamment des revalorisations : le conflit avec les départements sur le montant de la compensation financière est récurrent.

Il faut aussi rappeler que la rigidité des dépenses sociales, qui pèsent lourdement dans les budgets départementaux (71% des dépenses de fonctionnement, cf. Figure 4), entraîne des arbitrages au détriment de certains volets des politiques sociales. Ainsi, l'action pour l'insertion professionnelle et sociale des départements sert trop souvent de variable d'ajustement. Les moyens sont faibles (cf. Tableau 3), 549 M€ en 2024 (5,2% des dépenses de RSA) pour l'insertion professionnelle et 577 M€ (5,5%) pour l'insertion sociale, alors que les allocations versées sur des critères uniformes nationaux s'élèvent à 9021 M€ (86%). De surcroît, le volet économique de l'insertion échappe aux départements qui ne disposent pas de la compétence juridique pour le développement local, mission confiée notamment aux régions.

Par ailleurs, des disparités territoriales se produisent, à la fois par rapport à l'évolution des dépenses sociales, à la densité des aides (taux de bénéficiaires dans la population) et à leur intensité (montant moyen par bénéficiaire). Ainsi, l'évolution du montant des dépenses sociales entre 2018 et 2024 varie de -6,3% à +12,4% selon les départements⁵⁰.

Pour le RSA, la dépense par habitant en 2024 varie de 1 à 11, allant de 59 €/h à 678 €/h, selon les départements, la médiane étant à 151 €/h ; pour l'APA, le rapport est de 1 à 7 en 2024,

⁴⁹ IGF-IGA, *Divergences territoriales dans les modalités d'attribution des aides sociales légales et panorama des aides extralégales*, mai 2025, p. 1.

⁵⁰ Cour des Comptes, *Les finances publiques locales*, Fascicule 1 juin 2025, p. 108.



allant de 41 € par habitant à 272 € selon les départements (médiane : 120 €). S'agissant des aides, pour l'APA, le taux de bénéficiaires en 2024 est de 1 à 4,4 (pour 1000 habitants, de 10 dans les Hauts-de-Seine à 44 dans le Lot) et le montant moyen par bénéficiaire s'échelonne de 4000 à 9000 € selon les départements⁵¹. Ces écarts s'expliquent d'abord par les données socio-démographiques (nombre de personnes âgées, santé...) et les caractéristiques de l'offre (nombre de places en établissements, soutien familial ou non...), mais aussi par la gestion et les choix politiques des départements (instruction, potentiel financier, priorités...).

Pour la PCH, les écarts entre les départements des montants moyens versés par bénéficiaire sont particulièrement élevés. Pour l'aide sociale à l'hébergement, gérée aussi par les départements, le taux de bénéficiaires varie de 0,63 pour 1000 dans les Yvelines à 5 pour 1000 dans la Nièvre, les montants annuels vont de 1700 € dans l'Aveyron à 26 000 € en Guadeloupe, la moyenne nationale étant de 10 700 €.

Des disparités existent aussi dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance, notamment en raison des possibilités d'accueil en établissement ou dans des familles⁵². Certains départements mobilisent quatre fois plus de moyens que d'autres, pour chaque jeune⁵³.

En cette matière les résultats ne sont pas à la hauteur des enjeux sociétaux. Comme on l'a dit, la politique d'insertion présente toujours des lacunes, ce qui entretient la trappe au développement qui, à l'instar d'autres pays européens, frappe la France⁵⁴. Or, ce fléau est une des causes de la défiance d'une partie des citoyens par rapport à la politique et une source du vote populiste (ou de l'abstention).

Il faut aussi souligner l'échec de la politique de protection de l'enfance⁵⁵ qui entraîne des répercussions graves pour les enfants et la société : le pilotage de cette politique est éclaté et ne répond pas aux difficultés : difficultés de recrutement et de formation, délais de prise en charge, manque de places en établissement, inexécution des décisions... Ainsi, les modalités

⁵¹ IGF-IGA, *Divergences territoriales...*, op. cit., mai 2025.

⁵² DREES, *L'aide sociale à l'enfance*, juin 2025.

⁵³ Cour des comptes, *Rapport public annuel*, 2025, p. 338.

⁵⁴ A. Rodríguez-Pose, "Discontent Is Europe's Main Threat", *Intereconomics*, 2025, 2.

⁵⁵ Assemblée Nationale, *Commission d'enquête sur les manquements des politiques publiques de protection sociale*, Rapport n° 1200, avril 2025. Décision-cadre du Défenseur des droits n° 2025-005 relative à la protection de l'enfance et décisions particulières 2025-006 à 2025-012 adressées aux acteurs concernés : le département et le préfet, l'agence régionale de santé, et aussi pour la décision-cadre les ministres de la justice et des solidarités.



de décentralisation de cette compétence n'ont pas apporté les résultats espérés, malgré les efforts des départements pour améliorer la prise en charge du problème sociétal de l'enfance en danger.

La prise en charge de la dépendance, notamment dans les établissements, apparaît aussi insuffisante par rapport aux besoins d'une population âgée en hausse...

Sans détailler plus en avant le bilan, il convient de relever que si l'action sociale, incluant l'emploi et la santé, est une préoccupation forte des Français, la légitimité des départements est fragile dans ce domaine : en ce sens, selon un sondage de 2023⁵⁶, 68% jugent l'action sociale en France non satisfaisante et ne placent pas les départements comme le meilleur acteur pour une action sociale efficace (39% l'État, 21% la commune, 16% la région, 15% le département, 9% l'intercommunalité).

Conclusion

Le cas de l'action sociale des départements montre que le débat sur la répartition des compétences entre les administrations publiques n'est pas clos⁵⁷. Ici, la question du rôle des départements, s'il porte moins sur la suppression de cet échelon, prend d'autres formes qui se basent sur la gestion des politiques sociales au centre de leurs missions.

Plusieurs réformes ont déjà bousculé cette institution séculaire datant de la Révolution française de 1789. Ainsi, les départements ont perdu la clause de compétence générale depuis la loi Notre de 2014 qui encourage le développement des métropoles. Bien plus, la métropole de Lyon, créée par la loi Maptam de 2015 en tant que collectivité territoriale à statut particulier cumulant les compétences d'un département et d'une métropole ordinaire, constitue un précédent qui pourrait inspirer une réforme plus générale. Plus largement, les intercommunalités couvrent désormais la totalité du territoire français avec une gamme de compétences qui pourrait être complétée au détriment des fonctions des départements. Aujourd'hui, la recentralisation des missions sociales départementales est expérimentée...

⁵⁶ Sondage IPSOS pour l'UNCCAS, « Le regard des Français sur l'action sociale », février 2023.

⁵⁷ Par exemple : Sénat, *Rallier les citoyens, relier les territoires : le rôle incontournable des départements*, Rapport d'information n° 706, 15 septembre 2020.



Sans exclure à plus long terme une reconfiguration plus radicale de leur rôle, une solution raisonnable existe dans le cadre du maintien des compétences sociales des départements.

Pour reprendre l'exemple sensible du RSA, on sait que la plupart des dépenses (86% en 2024) relève d'une logique de guichet national, selon des critères uniformes ; ce budget comporte aussi un volet insertion qu'il conviendrait de développer et des dépenses de gestion qui relèvent de la responsabilité des départements. La compensation par l'État doit donc suivre l'évolution des dépenses au regard de leur situation financière, avec une péréquation pour les plus pauvres, sans pour autant déresponsabiliser totalement les conseils élus dans le financement du dispositif (incitation à la bonne gestion).

En se plaçant dans la position du spectateur impartial d'Adam Smith⁵⁸, ou mieux du spectateur équitable au sens de Raymond Boudon⁵⁹, il convient de se mettre d'accord sur le panier de ressources entrant dans le périmètre de la compensation, et de suivre son adaptation aux besoins. Il est nécessaire aussi d'admettre que les départements, comme les autres collectivités locales, ne sont pas dispensées, pour un montant équitable, de participer à l'effort de redressement des finances publiques françaises, dans la mesure où leur équilibre financier dépend significativement des dotations de l'État. En effet, mais c'est un autre débat, si différents choix politiques sont possibles par rapport aux modalités, à la temporalité et aux investissements massifs à réaliser (défense, écologie, social...), la réduction du déficit (estimé à 5,8% du PIB en 2024) et de la dette (estimé à 113% du PIB) est bien un problème public.

Malgré l'influence des idées, cet horizon moral de la raison impartiale ne saurait cependant suffire à transformer les biais du système politico-financier local, qui est largement fermé sur le jeu des conflits-négociations des décideurs locaux et nationaux. Ce jeu exclut largement les usagers des politiques sociales, et plus généralement les citoyens, qui ne sont pas invités à se prononcer sur l'avenir de la protection sociale en France. La recherche d'un compromis

⁵⁸ A. Smith, *Théorie des sentiments moraux*, Paris, PUF, 2003 [1759]. Au spectateur impartial, à relier au principe de sympathie (M. Bizou, *Adam Smith et l'origine du libéralisme*, Paris, PUF, 2003).

⁵⁹ Le spectateur équitable (R. Boudon, « *Vox populi, vox Dei ? Le spectateur impartial et la théorie des opinions* », in Boudon et al. (dir.), *L'explication des normes sociales*, Paris, PUF, 2001, p. 93-127), en s'éloignant de ses intérêts, adopte un horizon moral, sans hypothèse anthropologique : une étude empirique de l'opinion publique sur le RMI montre ainsi que l'individu opte pour une hausse de cette prestation sociale sans contrepartie contraignante (M. Forsé, M. Parodi, 2004, *La priorité du juste*, Paris, PUF, 2004). Il faut ajouter que les principes de justice sociale sont valables dans un contexte donné, par exemple pour l'égalité fiscale, M. Leroy, « Les Français et l'égalité fiscale », *Revue internationale et européenne de droit fiscal*, 2026, 1, p. 35-42.



d'intérêt général, légitimée démocratiquement et resserrant les liens de solidarité dans la société, s'en trouve compromise. Pour éviter la succession des réformes sectorielles et des expédients financiers, une voie plus ambitieuse serait de revoir le modèle général de financement et d'intervention de la décentralisation et de l'ouvrir à une démocratie plus participative.

ANNEXE (pages suivantes) : 1 Encadré, 3 tableaux et 1 figure

Encadré 2 : Les ratios financiers obligatoires pour les collectivités locales

Les collectivités territoriales doivent présenter en annexe de leurs documents budgétaires des données synthétiques sur leur situation financière.

Jusqu'en 2025, cette obligation résultait des articles L2313-1 (communes de 3500 habitants ou plus), L3313-1 (départements) et L4313-1 du CGCT (régions), selon la liste des ratios des articles R2313-1 (communes de 3500 habitants ou plus), R3313-1 (départements) et R4313-1 du CGCT (régions).

À partir de 2026, dans le cadre de la généralisation du compte financier unique (CFU) prévue par l'ordonnance n° 2025-526 du 12/06/2025, ces données synthétiques sont obligatoires en application de l'article L1612-35 (I-1°) du CGCT, créé par le décret n° 2025-1428 du 30/12/2025), selon la liste fixée au nouvel article R1612-56 du CGCT, créé par ce décret qui abroge les dispositions anciennes.

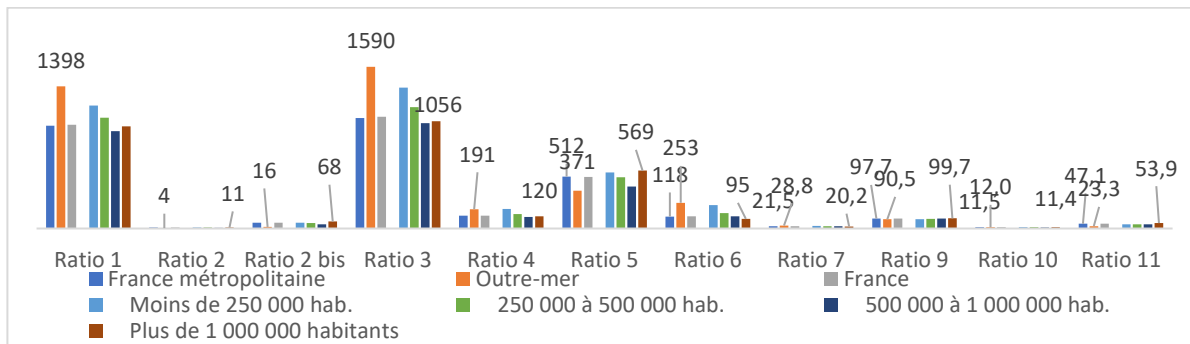
La liste des ratios a été modifiée en partie : suppression des ratios basés sur les impositions (ratios 2 et 2 bis) devenus obsolètes en raison de l'altération de la fiscalité locale : TP, TH sur les résidences principales, CVAE... ; suppression du ratio des dépenses brutes d'équipement rapportées aux recettes de fonctionnement ; la liste (renumérotée) est complétée par 3 nouveaux ratios, entérinant la pratique antérieure de la DGCL, à savoir les taux d'épargne brute et nette rapportés aux recettes de fonctionnement, ainsi que la capacité de désendettement (encours de la dette au 31 décembre rapporté à l'épargne brute).

Tableau 4 : Les dépenses par fonctions des départements 2024

En M€	Fonct.	Invest.	Total	Fonct €/hab.	Invnt €/hab.	Total €/hab.	% B budget	% B. Fonct.	% B. Invest.
Services généraux	5971	1249	7220	93	19	113	9,40%	9,20%	10,30%
Sécurité, salubrité	3095	265	3361	48	4	52	4,40%	4,80%	2,20%
Enseignement, formation	3957	2705	6663	62	42	104	8,60%	6,10%	22,20%
Culture, sport, jeunesse	1556	737	2293	24	11	36	3,00%	2,40%	6,00%
Santé, action sociale	45859	544	46403	716	8	724	60,20%	70,60%	4,50%
Aménagement, logement	457	1610	2067	7	25	32	2,70%	0,70%	13,20%
Environnement	473	636	1108	7	10	17	1,40%	0,70%	5,20%
Transports, voiries	2978	4017	6995	46	63	109	9,10%	4,60%	33,00%
Action économique	604	415	1019	9	6	16	1,30%	0,90%	3,40%
TOTAL	64950	12178	77128	1014	190	1204	100,00%	100%	100%
Charges financières	838		838			13			

Source : DGCL (montants exécutés, comptes de gestion des départements, budgets principaux).

Figure 5 : La situation financière des départements selon leur population en 2024



Ratio 1 = dépenses réelles de fonctionnement (DRF) (sans les travaux en régie) / population ; Ratio 2 = Produit des impositions directes / population (hors fiscalité reversée) ; Ratio 2 bis = Produit des impositions directes avec les prélèvements pour versements de fiscalité / population ; Ratio 3 = Recettes réelles de fonctionnement (RRF) / population ; Ratio 4 = Dépenses brutes d'équipement / population ; Ratio 5 = Encours de la dette / population ; Ratio 6 = Dotation globale de fonctionnement / population ; Ratio 7 = Dépenses de personnel / DRF ; Ratio 9 = Marge d'autofinancement courant : DRF - travaux en régie + remboursement de la dette) / RRF ; Ratio 10 = Dépenses brutes d'équipement / RRF ; Ratio 11 = Taux d'endettement (Encours de la dette / RRF).

Source : Auteur d'après les données DGCL, comptes de gestion des départements, budgets principaux.

Tableau 5 : La compensation des dépenses RSA des départements

M€	Dépenses	Compensation	Écart	Couverture %
2009	6504	5764	740	88,62%
2010	7368	6086	1282	82,60%
2011	7784	6423	1361	82,52%
2012	8143	6443	1700	79,12%
2013	8873	6386	2487	71,97%
2014	9698	8182	1516	84,37%
2015	10350	8506	1844	82,18%
2016	10680	8774	1906	82,15%
2017	10737	9057	1680	84,35%
2018	11048	9168	1880	82,98%
2019	11023	9264	1759	84,04%
2020	11131	9038	2093	81,20%
2021	11074	9469	1605	85,51%
2022	9937	8941	996	90,00%
2023	10047	8196	1851	81,60%
2024	10183	8121	2062	79,8%

Comptes de gestion des départements, Compensation : TICPE, FMDI, Frais de gestion TFPB (DCP), relèvement du taux maximum des DMTO, FSD puis FNP-DMTO

Source : PLF, *Rapports sur la situation des finances locales*, 2024, p. 98 et 2026, p. 80

Tableau 6 : La couverture des dépenses d'APA par la CNSA (en M€)

M€	Dépenses	CNSA*	Écart	Couverture	Bénéficiaires
2003	3205	1323	1882	41,28%	792 000
2004	3591	1339	2252	37,29%	880 000
2005	3930	1331	2599	33,87%	948 000
2006	4244	1412	2832	33,27%	1 025 000
2007	4555	1513	3042	33,22%	1 078 000
2008	4855	1599	3256	32,94%	1 115 000
2009	5029	1548	3481	30,78%	1 136 000
2010	5183	1536	3647	26,94%	1 158 000
2011	5263	1622	3641	30,82%	1 199 000
2012	5370	1656	3714	30,84%	1 220 830
2013	5385	1729	3656	32,11%	1 241 434
2014	5477	1776	3701	32,43%	1 251 784
2015	5529	1788	3741	32,34%	1 265 036
2016	5692	2033	3659	35,72%	1 291 197
2017	5839	2265	3574	38,79%	1 312 271
2018	5919	2325	3594	39,28%	1 302 838
2019	6032	2418	3614	40,09%	1 330 284
2020	6136	2479	3657	40,40%	1 312 134
2021	6223	2454	3769	39,43%	1 325 661
2022	6349	2637	3712	41,53%	1 336 340
2023	6504	2737	3767	42,08%	1 364 741
2024	7260	3307	3953	45,55%	n.d.

2024 : chiffres provisoires

Source : OFGL, *Les finances des collectivités locales*, juin 2025, p.184