



Ministère
de l'emploi, du travail
et de la cohésion sociale

Ministère de la santé
et de la protection sociale



Études et Résultats

N° 365 • décembre 2004

En 2003, les conseils généraux ont dépensé près de 16,7 milliards d'euros d'aide sociale et, en France métropolitaine, près de 14,3 milliards d'euros pour les quatre grandes catégories d'aide que sont l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide sociale aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance et les charges d'insertion du RMI. Les dépenses brutes engagées dans ces quatre secteurs ont augmenté depuis 1999 de 28 % en euros constants, soit de 6 % en moyenne annuelle.

L'augmentation des dépenses nettes des départements est du même ordre (+32 %, soit 7 % par an en moyenne).

En 2003, l'aide sociale aux personnes âgées passe pour la première année au premier rang des dépenses brutes d'aide sociale. Toutefois, en termes de dépenses nettes, ce sont les dépenses d'aide sociale à l'enfance qui continuent à peser le plus lourd, 37 % en 2003. Elles ont augmenté en euros constants de 1 % par rapport à 2002.

Les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées connaissent une hausse très forte en 2003 (+ 33 % par rapport à 2002), cette augmentation étant la conséquence comme en 2002 de la mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie. L'ensemble de l'aide aux personnes âgées représente 4,3 milliards d'euros en 2003.

Les dépenses d'accueil des personnes handicapées ont, quant à elles, augmenté de 5 % en euros constants par rapport à 2002 et atteignent 3 milliards d'euros en 2003.

Enfin, les charges nettes d'insertion du RMI sont en augmentation de 6 % en euros constants entre 2002 et 2003. Les départements ont engagé 750 millions dans des actions d'insertion, soit 18,5 % des dépenses d'allocation du RMI.

Jocelyne MAUGUIN

Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère des Solidarités, de la santé et de la famille
DREES

Les dépenses d'aide sociale des départements en 2003

L'aide sociale garantit, aux personnes qui se trouvent dans l'incapacité d'assurer leur propre subsistance, les moyens de subvenir à leurs besoins. Le champ d'intervention des départements s'est à cet égard élargi depuis 1984, date à laquelle les lois de décentralisation leur ont transféré les compétences en matière d'aide sociale. Les conseils généraux ont notamment pris en charge les programmes départementaux d'insertion pour les allocataires du Revenu Minimum d'Insertion (RMI), à la suite des lois de 1988 et de 1992. Plus récemment, les conseils généraux ont mis en œuvre l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) en direction des personnes âgées à partir du 1er janvier 2002, laquelle s'est substituée aux prestations antérieures (Prestation spécifique dépendance, allocation compensatrice pour tierce personne) tout en élargissant l'accès. A contrario, s'agissant de la prise en charge des dépenses de santé, le champ de l'aide sociale départementale a été réduit au 1er janvier 2000 du fait du remplacement de l'aide médicale par la Couverture Maladie Universelle (CMU)¹, dorénavant à la charge de l'État².

1. Voir Bénédicte BOISGUÉRIN, Christine BONNARDEL, Claude GISSOT, Marie RUAULT : « L'aide médicale départementale : bilan 1996-1999 », Études et Résultats, n° 126, juillet 2001, DREES.

2. Les responsabilités des départements se sont récemment accrues en matière d'insertion, le transfert des compétences de l'État vers les départements concernant l'allocation RMI étant mis en œuvre depuis le 1er janvier 2004. Les dépenses au titre de l'allocation du RMI ne seront pas décrites dans cet article portant sur les résultats de 2003.



Les dépenses d'aide sociale ont un poids relativement important au sein des budgets départementaux : avec 16,7 milliards d'euros de dépenses brutes en 2003, elles constituent environ 60 % des dépenses des conseils généraux dont le budget de fonctionnement est évalué à environ 29,3 milliards d'euros (tableau 1).

Les dépenses d'aide médicale sont devenues négligeables, représentant 0,1 % des dépenses brutes d'aide sociale.

Dès lors, les dépenses d'aide sociale se répartissent en cinq principaux postes : l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide sociale aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance (ASE), les charges d'insertion du RMI et les autres postes (service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte).

Dans la suite du texte, les dépenses et taux de croissance présentés concer-

neront la France métropolitaine. Sauf mention contraire, les montants des dépenses, brutes ou nettes, seront exprimés en euros constants 2003³. Par convention, les effectifs sont présentés en moyenne annuelle afin de se rapprocher des dépenses afférant à l'année.

Les quatre premiers postes représentent 89 % des dépenses brutes d'aide sociale en 2003 (encadré 1). Cette part est semblable à celle observée en 2002, et en augmentation par rapport à 2001 où 86 % des dépenses brutes d'aide sociale étaient réalisées dans ces quatre domaines.

**14,3 milliards d'euros en 2003
en France métropolitaine
pour l'aide sociale aux personnes
âgées, aux personnes handicapées,
à l'enfance et pour l'insertion
des allocataires du RMI**

En 2003, les conseils généraux de France métropolitaine ont dépensé 14,3 milliards d'euros pour les quatre principales catégories d'aide sociale (encadré 2 et tableau 2). Ces prestations ont augmenté en euros courants de 37 % entre 1999 et 2003, soit 8 % en moyenne annuelle (graphique 1). En euros constants, leur croissance est également importante (28 %, soit 6 % par an en moyenne). Cette forte augmentation est due aux années 2002 et 2003⁴, suite notamment à la mise en place de l'APA, les années précédentes connaissant des évolutions de moindre ampleur⁵.

Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale, les départements peuvent exercer des recours en récupération auprès des bénéficiaires des aides ou de leur succession. À ces récupérations s'ajoutent des recouvrements sur d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations, des mandats annulés ou atteints par la déchéance et des subventions. En 2003, les conseils généraux de France métropolitaine ont

T 01 évolution des dépenses d'aide sociale France entière

en millions d'euros constants 2003

	1999	2000	2001	2002	2003
Dépenses totales *					
Total des dépenses brutes	15 238	13 625	13 433	15 122	16 653
Total des dépenses nettes **	13 550	12 045	11 786	13 662	15 097

* y compris aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte.

** Les dépenses nettes sont les dépenses d'aide sociale des départements après déduction des récupérations et recouvrements, mais elles englobent les dépenses prises en charge par l'État par l'intermédiaire du FFAPA.

Champ : France entière

Source : DREES - enquête Aide sociale

E 1

L'enquête sur les dépenses d'aide sociale départementale

L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 fait obligation aux collectivités locales d'élaborer et de transmettre à l'État les statistiques en matière d'action sociale et de santé liées à l'exercice des compétences transférées. Chaque année, la DREES envoie aux conseils généraux un questionnaire destiné à collecter au 31 décembre des informations sur les bénéficiaires et les dépenses relevant de leurs compétences. La DREES a ajouté en 2000 à l'enquête un volet destiné à savoir si les départements avaient mis en place des dispositifs d'aide facultative afin de prendre en charge l'accès aux soins de personnes non bénéficiaires de la CMU.

Tous les résultats sur les dépenses commentés dans ce texte sont obtenus à partir des questionnaires renvoyés par 83 départements dont 2 DOM au mois d'octobre 2004.

Les informations concernant les départements n'ayant pas encore répondu ont été estimées. Les dépenses totales d'APA ont été évaluées à partir du montant issu de la Direction générale de la comptabilité publique arrêté en avril 2004. Ensuite, la répartition des dépenses entre l'APA à domicile, en établissement et au bénéficiaire en établissement a été estimée en fonction de la répartition nationale des départements répondants. Les dépenses de PSD ont été estimées à partir de l'évolution entre 2002 et 2003 des départements répondants. Puis la répartition des dépenses entre la PSD à domicile et en établissement a été estimée à l'aide de la répartition nationale des départements répondants. Pour les autres résultats, en règle générale, les estimations détaillées 2003 ont été faites en appliquant aux données 2002 de chaque département non répondant, son taux d'évolution annuel moyen entre 1998 et 2002. Les données manquantes pour les totaux ont été calculées par la somme des estimations détaillées.

En l'absence de deux questionnaires sur quatre, les informations concernant les départements d'Outre-mer feront l'objet d'une analyse à part entière dans le document de travail faisant suite à cette étude.

3. Les euros constants 2003 permettent d'exprimer les valeurs des années antérieures en euros de 2003 en tenant compte de l'évolution des prix (utilisation de l'indice des prix de l'ensemble des ménages France entière).

4. Jocelyne MAUGUIN : « Les dépenses d'aide sociale des départements en 2002 », Document de travail, n°67, juillet 2004, DREES.

5. Christine BONNARDEL : « Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001 », Études et Résultats, n°198, octobre 2002, DREES.

recupéré plus de 1,4 milliard d'euros. Ce montant est en hausse de 5 % en euros constants par rapport à 2002, après une baisse entre 2001 et 2002 (-6 %) et une quasi stabilisation entre 2000 et 2001.

Les dépenses engagées par les départements après déduction de ces recouvrements, c'est-à-dire les dépenses nettes⁶, suivent le même profil d'évolution que les dépenses brutes : en euros constants, elles ont crû de 11 % entre 2002 et 2003 et de 32 % entre 1999 et 2003, soit de 7 % par an en moyenne. En fait, ces dépenses étaient relativement stables entre 1998 et 2001, avant de connaître une augmentation marquée en 2002, puis en 2003, suite à la mise en place de l'APA. Néanmoins, les dépenses d'aide sociale évoluent de manière plus ou moins importante selon les départements (encadré 3). Il faut toutefois noter que ce montant englobe les dépenses prises en charge par l'État, par l'intermédiaire du FFAPA⁸. Si l'on déduisait des dépenses nettes, le montant en provenance du FFAPA, leur évolution en euros constants serait de 5 % entre 2002 et 2003.

En dépenses nettes, l'aide sociale à l'enfance représente encore la première dépense en 2003

Les dépenses telles qu'elles sont retracées ici affectent, comme cela est fait pour les bénéficiaires à l'aide sociale aux personnes âgées les dépenses d'ACTP destinées aux personnes de 60 ans ou plus. L'aide aux personnes handicapées ne comprend à cet égard plus que l'ACTP allant aux personnes de moins de 60 ans.

Au sein des dépenses brutes relatives (hors aide médicale)⁹, l'aide sociale aux personnes âgées, incluant les concours du FFAPA, vient pour la première année en 2003 en tête des dépenses

E•2

Montant des dépenses et nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

Les dépenses d'aide sociale décomptées ici et le nombre de bénéficiaires comprennent les éléments suivants :

- Pour l'**Aide sociale aux personnes âgées (ASPA)**, ont été pris en compte les dépenses et bénéficiaires d'une aide à domicile (aide ménagère, Prestation spécifique dépendance et Allocation personnalisée d'autonomie) ainsi que les dépenses et bénéficiaires d'une prise en charge en hébergement (accueil en établissement, au titre de l'aide sociale à l'hébergement, de la Prestation spécifique dépendance ou de l'Allocation personnalisée d'autonomie, et accueil chez des particuliers). Pour la moitié des départements qui n'ont pas ventilé l'ACTP selon qu'elle est attribuée aux personnes de moins de 60 ans ou à celles de 60 ans ou plus, une estimation des dépenses a été effectuée concernant l'allocation compensatrice pour tierce personne pour ces deux catégories de bénéficiaires.

- Pour l'**Aide sociale aux personnes handicapées (ASPH)**, sont comptabilisés les dépenses et bénéficiaires des aides à domicile (aides ménagères ou auxiliaires de vie, allocations pour tierce personne) et des aides à l'hébergement (accueil en établissement, accueil familial et accueil de jour).

- Pour l'**Aide sociale à l'enfance (ASE)**, les bénéficiaires et dépenses tiennent compte des enfants placés (les enfants confiés à l'ASE et les placements directs par le juge) et des frais inhérents à leur placement. Les séries chronologiques intègrent également les mesures d'aides éducatives (actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) et actions éducatives à domicile (AED)). Pour les aides financières et l'appui de travailleuses familiales, seule la série des dépenses est publiée.

- Pour les **charges d'insertion du RMI**, les dépenses retracent les efforts fournis par les départements en matière d'insertion. L'effectif des signataires de contrats d'insertion n'est pas disponible. À partir de l'exercice 2004 sera disponible le nombre de contrats d'insertion RMI en cours de validité au 31 décembre.

Les totaux calculés au tableau 2 mesurent donc le montant des dépenses engagées au titre des différents champs d'aide sociale présentés ci-dessus au cours des années 1999 à 2003. Il en est de même pour le nombre de bénéficiaires des aides décrites ci-dessus. Dans quelques cas, plusieurs aides peuvent être allouées à une même personne.

La comparaison entre les bénéficiaires et les dépenses des aides sociales des départements est à faire avec prudence. D'une part, le système d'observation actuel n'enregistre que le nombre de bénéficiaires au 31 décembre de chaque année. Par convention, le nombre de bénéficiaires suivis au cours de l'année *n* au titre d'une prestation a été évalué par la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année *n-1* et celui de l'année *n*. On prend en compte ainsi une partie des flux pour lesquels des dépenses sont engagées mais sans comptabiliser les flux infra annuels, c'est-à-dire les personnes entrées et sorties en cours d'année. Par ailleurs, les ratios de dépenses par bénéficiaire ne représentent pas les montants de dépenses engagées par bénéficiaire. En effet, les dépenses allouées à l'aide sociale intègrent aussi des dépenses globales versées à des établissements dans le cadre de conventions, cette pratique étant fréquente notamment auprès des établissements pour personnes handicapées. Les résidents de ces établissements ne sont pas toujours comptabilisés dans les bénéficiaires de l'aide sociale, contrairement aux personnes destinataires de prestations individualisées.

3

T•02 évolution des dépenses d'aide sociale

	montants en millions d'euros		taux de croissance en %				
	1999	2003	2003 / 1999	2003 / 2002	2002 / 2001	2001 / 2000	2000 / 1999
Dépenses brutes en euros courants	10 425	14 313	37,3	12,9	18,9	1,8	0,5
Dépenses brutes en euros constants 2003	11 209	14 313	27,7	10,6	16,6	0,1	-1,1
Dépenses nettes en euros courants	9 044	12 867	42,3	13,5	22,4	1,7	0,7
Dépenses nettes en euros constants 2003	9 725	12 867	32,3	11,2	20,0	0,0	-0,9

* hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte.

Champ : France métropolitaine

Source : DREES - enquête Aide sociale

6. Dépenses nettes = dépenses brutes - recouvrements.

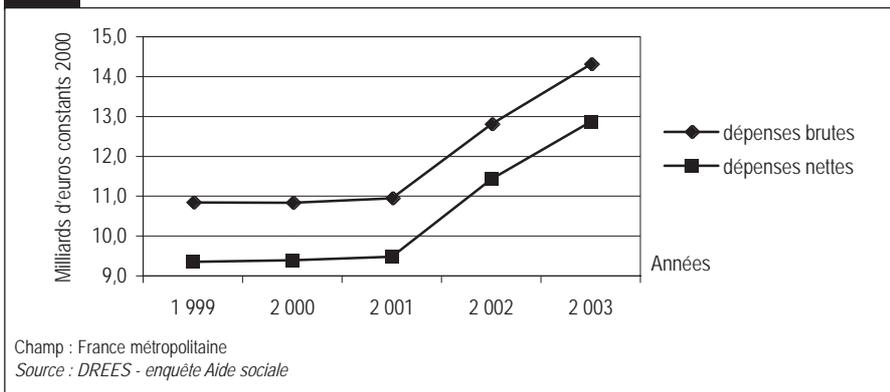
7. Christine BONNARDEL avec la collaboration d'Annie MESRINE : « Les dépenses d'aide sociale de 1996 à 2000 », Études et Résultats, n°164, mars 2002, DREES.

8. FFAPA : fonds de financement de l'allocation personnalisée d'autonomie

9 Hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte.

G
•01

évolution des dépenses des prestations d'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées, à l'enfance et des charges d'insertion du RMI



ses d'aide sociale avec 37 % du total. L'aide sociale à l'enfance passe ainsi au deuxième rang des dépenses brutes (34 %).

Par contre, s'agissant des dépenses nettes de récupérations et recouvrements, l'aide sociale à l'enfance demeure la plus importante des dépenses d'aide sociale avec 37 % du total (graphique 2), mais l'écart se réduit avec les dépenses d'aide sociale aux personnes âgées (34 %). Viennent ensuite les dépenses relatives aux personnes handicapées (23 %) et aux allocataires du RMI (6 %).

E•3

Les disparités d'évolution de dépenses d'aide sociale dans les départements

Les dépenses d'aide sociale des départements ont augmenté de 10 % en euros constants entre 2002 et 2003 sur l'ensemble de la France métropolitaine. Toutefois, cette évolution est très variable selon les départements. Pour apprécier les dispersions, trois groupes de départements ont été définis, en fonction des évolutions constatées soit pour l'ensemble des dépenses ou poste par poste. Le premier groupe correspond au quart des départements (répondants) ayant connu les évolutions les plus faibles, le second à la moitié des départements ayant connu des évolutions médianes, et enfin le troisième groupe correspond au quart des départements ayant eu les évolutions les plus élevées.

Pour l'ensemble des dépenses, un quart des départements ont connu une progression de leurs dépenses nettes inférieure à 7 % tandis que pour un quart des départements, la progression a été supérieure à 16 %. Les départements répondants connaissant les évolutions les plus faibles sont la Creuse, l'Eure-et-Loir, l'Indre-et-Loire, le Loir-et-Cher, la Saône-et-Loire, le Territoire de Belfort, les Vosges. De même, les départements dont l'évolution est la plus forte sont l'Ariège, les Côtes d'Armor, la Drome, la Haute Corse, la Haute Loire, les Hautes Pyrénées, l'Hérault, le Var, le Vaucluse. Toutefois, ces évolutions doivent être interprétées avec prudence : elles rendent compte de l'évolution des politiques menées par les départements, mais aussi d'aléas de gestion ou de trésorerie pouvant affecter les comptes annuels, ainsi que de différences de rythme de montée en charge de certains dispositifs comme l'APA.

Les évolutions sont variables pour les quatre catégories d'aide sociale, notamment pour l'aide aux personnes âgées. Les dépenses qui leur ont été consacrées ont augmenté fortement en 2003 (33 %), mais cette croissance a été plus ou moins importante selon les départements répondants : un quart des départements ont eu une évolution inférieure à 24 % ; mais pour le quart des départements ayant eu une forte augmentation, leur croissance a été supérieure à 44 %.

L'évolution des dépenses d'insertion du RMI, de 6 % pour l'ensemble de la France métropolitaine, est également très dispersée selon les départements. Elle est inférieure à -10 % pour le groupe des départements ayant la plus faible évolution, mais supérieure à 14 % pour le quart des départements dont l'évolution est la plus forte.

L'évolution des dépenses d'aide aux personnes handicapées (+5 % au niveau national) connaît aussi une variation significative quoique moins importante. Un quart des départements ont une évolution des dépenses inférieure à -1 %, alors que un quart des départements ont une croissance des dépenses supérieure à 6 %.

La dispersion des évolutions des départements est plus faible pour l'aide sociale à l'enfance : pour une évolution nationale des dépenses de 1 %, la croissance est inférieure à -1 % pour le quart des évolutions les plus faibles, et supérieure à 6 % pour les évolutions les plus fortes.

Dispersion des évolutions des aides dans les départements

Évolutions	Évolution 2003/2002 en euros constants **	en %		
		Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Dépenses totales nettes *	11	7	12	16
Dépenses nettes d'aide aux personnes âgées (y. c. le FFAPA)	33	24	33	44
Dépenses nettes d'aide aux personnes handicapées	5	3	7	11
Dépenses nettes d'aide à l'enfance	1	-1	4	6
Dépenses nettes d'insertion du RMI	6	-10	2	14

* Il s'agit des dépenses totales nettes des récupérations et recouvrements sur l'ensemble du champ de l'aide sociale des départements, y compris l'aide médicale, le service social départemental, les frais communs, l'aide sociale facultative et les services sociaux sans comptabilité distincte.

** L'évolution entre 2002 et 2003 concerne la France métropolitaine, y compris les départements non-répondants estimés.

Lecture : la médiane, les premier et troisième quartiles sont des valeurs qui partagent en deux les observations d'une variable rangées dans l'ordre croissant. La médiane est la valeur qui sépare l'ensemble des départements répondants en deux groupes de même importance. Le premier quartile (respectivement le troisième quartile) est la valeur en deça de laquelle se situent 25% des départements (respectivement 75% des départements). Par exemple, 25% des départements répondants ont eu une évolution entre 2002 et 2003 de leurs dépenses totales inférieure à 7%.

Champ : France métropolitaine

Source : DREES - enquête Aide sociale

4

La répartition des dépenses nettes entre les différentes catégories d'aides s'est ainsi fortement modifiée depuis cinq ans. La part des dépenses d'aide aux personnes âgées, troisième poste en terme de dépenses nettes avait légèrement diminué entre 1999 et 2001. L'entrée en vigueur de l'APA en 2002 et l'élargissement de son champ d'application par rapport à celui de la Prestation Spécifique Dépendance (PSD) ont généré une très forte augmentation des dépenses d'aide aux personnes âgées. Leur part relative s'est ainsi accrue passant de 18 % des dépenses nettes en 2001 à 28 % en 2002, puis à 34 % en 2003. L'aide sociale aux personnes âgées représente donc désormais le deuxième poste en terme de dépenses nettes, devant l'aide aux personnes handicapées¹⁰.

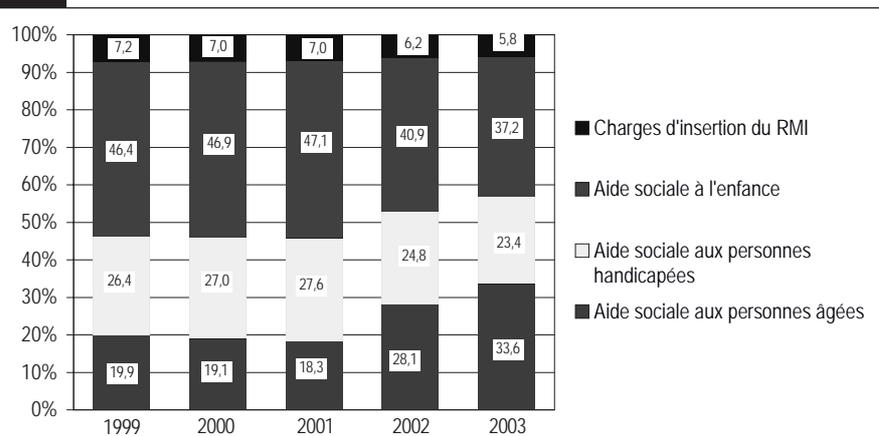
L'augmentation importante des dépenses relatives aux personnes âgées entraîne une diminution de la part des autres types d'aides dans les dépenses nettes, à l'exception de celles correspondant aux charges d'insertion du RMI. Le poids de ces dernières reste en effet stable (6 % des dépenses nettes d'aide sociale). La part des dépenses consacrées à l'aide sociale à l'enfance diminue au contraire de manière importante : avec 37 % des dépenses d'aide sociale en 2003 contre 41 % en 2002. De la même manière, la part des dépenses nettes d'aide sociale aux personnes handicapées recule : avec 23 % des dépenses d'aide sociale en 2003 contre 25 % en 2002.

4,8 milliards d'euros de dépenses nettes en faveur de l'aide sociale à l'enfance

En 2003, les dépenses nettes des conseils généraux approchent ainsi 4,8 milliards d'euros pour l'Aide sociale à l'enfance (ASE) [tableau 3]. Ces dépenses ont augmenté en euros constants de 1 % par rapport à 2002, de même que le nombre moyen de bénéficiaires (tableau 4). La situation était différente

10. De même, la répartition des bénéficiaires selon les différentes catégories d'aide continue d'avoir une forte évolution en 2003 : avec une croissance de 52 % du nombre moyen de personnes âgées bénéficiaires d'une prestation, le poids de ce public parmi les bénéficiaires de l'aide sociale des départements augmente (65 % en 2003 contre 56 % en 2002).

G • 02 évolution de la structure des dépenses nettes d'aide sociale par champ d'aide



Note : les dépenses d'ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses à destination des personnes âgées.
Champ : France métropolitaine
Source : DREES - enquête Aide sociale

T • 03 évolution des dépenses d'aide sociale* en euros constants 2003

en millions d'euros constants 2003

	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/2002
Aide sociale aux personnes âgées						
Dépenses brutes	2 955	2 838	2 773	4 178	5 314	27%
Dépenses nettes	1 937	1 841	1 766	3 254	4 324	33%
<i>dépenses nettes après déduction du concours du FFAPA</i>				2 613	2 966	14%
Aide sociale aux personnes handicapées						
Dépenses brutes	2 921	2 957	3 010	3 234	3 371	4%
Dépenses nettes	2 568	2 605	2 658	2 875	3 005	5%
Aide sociale à l'enfance						
Dépenses brutes	4 604	4 602	4 627	4 804	4 859	1%
Dépenses nettes	4 514	4 516	4 544	4 727	4 785	1%
Charges d'insertion du RMI						
Dépenses brutes	729	692	688	724	769	6%
Dépenses nettes	705	677	670	713	753	6%
Total						
Dépenses brutes	11 209	11 089	11 098	12 940	14 313	11%
Dépenses nettes	9 724	9 639	9 638	11 569	12 867	11%

* Hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte.
Note : les dépenses d'ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses à destination des personnes âgées.
Champ : France métropolitaine
Source : DREES - enquête Aide sociale

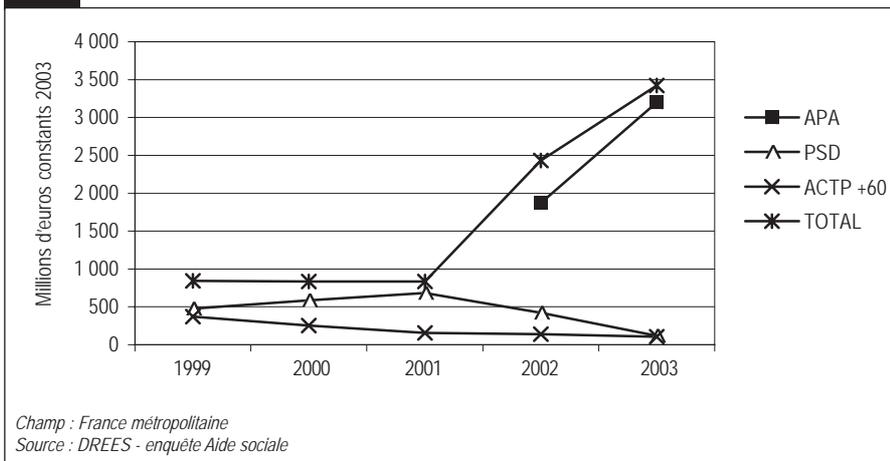
T • 04 évolution des bénéficiaires* de l'aide sociale par champ

	Bénéficiaires (moyenne annuelle) *		
	en 2002	en 2003	Évolution 2003/2002
Aide sociale aux personnes âgées	583 849	885 175	52%
Aide sociale aux personnes handicapées	205 086	212 624	4%
Aide sociale à l'enfance	260 770	262 289	1%

* Le nombre de bénéficiaires suivis au cours de l'année n est estimé par la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n-1 et celui de l'année n (encadré 2).
Champ : France métropolitaine
Source : DREES - enquête Aide sociale

G
•03

évolution des dépenses brutes liées à la dépendance et au handicap



T
•05

évolution des dépenses et des bénéficiaires d'APA, de PSD et d'ACTP des 60 ans ou plus

	1999	2000	2001	2002	2003	Evolution 2003/2002
Dépenses brutes en millions d'euros constants 2003						
APA				1 872	3 199	71%
PSD	476	584	682	421	119	-72%
ACTP + 60 ans	369	251	154	139	106	-24%
TOTAL	845	835	836	2 432	3 424	41%
Nombre de bénéficiaires (moyenne annuelle)*						
APA				325 000	682 506	110%
PSD	96 808	116 981	136 517	91 892	23 342	-75%
ACTP (+60 ans)	83 693	52 945	35 258	24 367	21 025	-14%
TOTAL	180 501	169 926	171 775	441 259	726 873	65%

* Le nombre de bénéficiaires suivis au cours de l'année n est estimé par la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n-1 et celui de l'année n (encadré 2).
Champ : France métropolitaine
Source : DREES - enquête Aide sociale

en 2001 et 2002, où les dépenses d'aide sociale à l'enfance s'accroissaient alors que le nombre moyen de bénéficiaires avait tendance à diminuer¹¹.

La structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance reste stable en 2003 : celles concernant les placements en établissement demeurent les plus importantes, 52,2 % des dépenses de l'ASE en 2003 (50,8 % en 2002). Les placements en famille d'accueil représentent en 2003, 24,2 % de ces dépenses contre 24,3 % en 2002 ; les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières 5,2 % (5,4 % en 2002) ; les actions éducatives, à domicile et en milieu ouvert, y comptent enfin pour 6,6 % des dépenses brutes en 2003 comme en 2002, et les mesures de prévention spécialisée pour 4,4 % en 2003 (4,3 % en 2002).

**Forte progression
des dépenses liées
à la dépendance depuis 2002**

Les changements de réglementation en matière de prise en charge de la dépendance ont eu un impact marqué sur les dépenses d'aide sociale des départements en faveur des personnes âgées. Ces dépenses nettes sont ainsi passées en euros constants 2003 de 3,1 milliards d'euros en 2002 à 4,3 milliards d'euros en 2003. Sur le champ de la prise en charge de la dépendance, l'ensemble des dépenses brutes d'APA, de PSD et d'ACTP avait presque triplé entre 2001 et 2002, atteignant 2,4 milliards d'euros en 2002¹². Ces dépenses ont continué à augmenter de manière importante en 2003 (+ 40 %), attei-

E•4

Dépendance et handicap

Depuis le 1er janvier 2002, l'Allocation Personnalisée d'Autonomie (APA) s'est substituée à la Prestation Spécifique Dépendance (PSD) et vise, à l'instar de la précédente allocation, à prendre en charge la perte d'autonomie des personnes âgées pour accomplir les gestes ordinaires de la vie courante. Elle s'adresse aux personnes dépendantes âgées de 60 ans ou plus, mais le champ de cette nouvelle prestation s'est étendu à des personnes âgées ayant un niveau de dépendance moindre que celui de la PSD, en incluant les personnes de GIR 4¹. Les personnes déjà bénéficiaires de la PSD peuvent choisir entre le maintien de cette allocation ou le bénéfice de l'APA. L'État participe au financement de l'APA sous forme d'un fonds de financement, le FFAPA.

L'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP) est réservée exclusivement aux personnes handicapées de moins de 60 ans depuis la création de la PSD en 1997. Toutefois, les personnes anciennement bénéficiaires de l'ACTP pouvaient choisir jusqu'en 2001 entre le maintien de l'allocation ou le bénéfice de la PSD soit à chaque renouvellement de l'attribution soit seulement jusqu'au terme de la période d'attribution, selon qu'elles en sont devenues bénéficiaires avant 60 ans ou qu'elles l'ont obtenue après 60 ans. Depuis 2002, les personnes anciennement bénéficiaires de l'ACTP peuvent choisir entre le maintien de cette prestation ou le bénéfice de l'APA. La PSD, et désormais l'APA, ont donc largement remplacé l'ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus (tableau 5).

Au contraire des publications antérieures, les dépenses d'ACTP ont été ventilées selon qu'elle sont attribuées à des personnes de moins de 60 ans ou à des personnes de 60 ans ou plus.

1 Roselyne Kerjose : " L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2003 ", Etudes et résultats, n°298, mars 2004, DREES.

11. Ce résultat est à nuancer du fait que le nombre moyen de bénéficiaires sur l'année ne comptabilise pas ceux percevant une aide en cours d'année et qui ne sont présentes ni en début ni en fin d'année. C'est le cas notamment pour les bénéficiaires d'aides financières (allocations mensuelles ou secours) qui sont très souvent distribuées de manière ponctuelle : ces bénéficiaires ne sont pas comptabilisés dans le nombre moyen de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance lorsqu'ils ne sont pas aidés au 31 décembre.

12. L'analyse des recouvrements et, par suite, celle des dépenses nettes, ne peut pas être affinée au niveau d'une prestation. Le taux très élevé de non-réponses sur les questions de recouvrements ne permet de connaître de manière fiable que leurs totaux par grand secteur (personnes handicapées, âgées, etc.) et non par aide.

gnant 3,4 milliards d'euros, dont 3,2 milliards d'euros au titre de l'APA (graphique 3 et tableau 5). Cette évolution est parallèle à celle du nombre de bénéficiaires d'une prestation dépendance (APA + PSD + ACTP des 60 ans ou plus) [tableau 5] qui a connu une très forte augmentation en 2002 et 2003.

Au sein de ces dépenses, celles consacrées à la PSD se sont repliées, pour atteindre 119 millions d'euros en 2003. En effet, une grande partie des bénéficiaires de la PSD sont devenus allocataires de l'APA (encadré 4), la PSD ne comptant plus en moyenne annuelle que 23 300 bénéficiaires au cours de l'année 2003 (tableau 5).

Sur plus longue période, la mise en place de la PSD avait entraîné une baisse importante des dépenses d'Allocation Compensatrice pour Tierce Personne (ACTP) destinées aux personnes de 60 ans ou plus depuis 1997. La diminution des dépenses d'ACTP pour les personnes âgées dépendantes s'est poursuivie en 2002 de manière plus modérée (- 10 %), mais s'est renforcée en 2003 (- 24 %) pour atteindre 106 millions d'euros, en lien avec l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'ACTP âgés de 60 ans ou plus (tableau 5), qui ne sont plus en 2003 qu'au nombre de 21 000 soit 17 % des bénéficiaires de l'ACTP. En 2003, l'ACTP dévolue aux personnes de 60 ans ou plus correspond à 2 % de l'ensemble des dépenses d'aide aux personnes âgées.

53 % de l'aide aux personnes âgées concerne leur accueil en établissement ou en famille d'accueil

Outre la prise en charge de la dépendance, les départements interviennent en faveur des personnes âgées à travers de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), plus marginalement des aides ménagères, ainsi qu'au travers de divers services.

Si l'on considère l'ensemble des dépenses des départements en faveur des personnes âgées, 53 % relèvent de la prise en charge en établissement ou auprès de familles d'accueil. La part des dépenses consacrées à l'accueil des personnes âgées, qui était de 75 % en 2001 et de 61 % en 2002, est en constante

diminution au profit du développement de l'aide à domicile. Toutefois, en montant, elles augmentent de 13 % en euros constants par rapport à 2002 et atteignent 2,8 milliards d'euros en 2003.

Leur dynamisme provient des dépenses d'APA consacrées aux personnes en établissement (1,1 milliard d'euros). Les dépenses de PSD en établissement, quant à elles, chutent de moitié en 2002 puis de trois quarts en 2003, atteignant 22 millions d'euros. Il ne reste d'ailleurs que 7 200 bénéficiaires de la PSD en établissement en moyenne en 2003¹³, alors qu'on dénombre 327 200 bénéficiaires de l'APA en établissement. Par ailleurs, les dépenses d'aide sociale à l'hébergement (ASH) reprennent en 2003 (+ 6 % entre 2002 et 2003 après une année de diminution importante (- 11 % entre 2001 et 2002). Ces dépenses s'élèvent ainsi à 1 665 millions d'euros en 2003, suivant l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'ASH (116 000 bénéficiaires en moyenne annuelle en 2003) qui s'inscrit en hausse après une baisse entre 1999 et 2002.

Les dépenses relatives aux mesures d'accueil des personnes âgées auprès de particuliers ont quant à elles diminué de 14 % en euros constants entre 2002 et 2003, atteignant près de 5,1 millions d'euros. Cependant, le nombre de personnes âgées accueillies par un particulier ou une famille d'accueil prises en charge au titre de l'aide sociale reste sensiblement égal à celui de l'année précédente (1 000 personnes).

Pour l'aide à domicile, les dépenses brutes des départements atteignent en 2003 2,4 milliards d'euros contre 1,6 milliard en 2002 et 0,8 milliard en 1999. Là aussi, la croissance importante en 2003 observée provient des dépenses d'APA à domicile qui s'élèvent ainsi à 2,1 milliards d'euros (soit 65 % des dépenses totales d'APA). En moyenne annuelle, 355 300 personnes ont bénéficié en 2003 de l'APA à domicile. Les dépenses de PSD à domicile ont diminué de 70 % par rapport à 2002, le nombre de personnes concernées afférentes étant passé à 16 000 en moyenne annuelle.

Les dépenses liées aux autres aides à domicile (les aides ménagères, por-

tage de repas et diverses aides autres que la PSD ou l'APA à domicile), à hauteur de 126 millions d'euros en 2003, ont repris leur diminution entre 2002 et 2003 (- 6 %), après une hausse ponctuelle en 2002. Concernant le nombre de bénéficiaires des autres aides à domicile, la baisse se poursuit en 2003, passant en moyenne annuelle de 51 600 en 2002 à 41 300 personnes en 2003.

Les dépenses d'aide sociale consacrées à l'accueil des personnes handicapées poursuivent leur progression

Bien que la part relative des dépenses d'aide sociale consacrée aux personnes handicapées ait diminué, ces dépenses nettes connaissent une hausse de 5 % en 2003, passant en euros constants de 2,9 milliards d'euros en 2002 à 3 milliards d'euros en 2003.

Cette hausse reflète pour l'essentiel l'augmentation des dépenses d'accueil qui constituent la plus grande partie des dépenses engagées par les départements en faveur des personnes handicapées. Représentant quatre cinquièmes des dépenses brutes d'aide sociale aux personnes handicapées, elles ont augmenté de 4 % en euros constants entre 2002 et 2003, et ont atteint plus de 2,7 milliards d'euros. Cette évolution s'inscrit dans une tendance longue au développement de l'effort d'accueil des conseils généraux, que cet accueil soit en établissement ou par des particuliers : leur engagement dans ce domaine s'est accru, en euros constants, de 18 % depuis 1999 (soit 4 % en moyenne annuelle). Depuis 1999, le nombre de bénéficiaires d'une aide à l'hébergement a ainsi augmenté de 30 %, soit 6,5 % en moyenne annuelle, passant de 89 000 à 115 400 bénéficiaires en 2003.

En ce qui concerne l'aide à domicile, les dépenses d'ACTP ont augmenté de 3,5 % par rapport à 2002, atteignant 548 millions d'euros en 2003. L'évolution de ces dépenses est variable d'une année à l'autre, alors que le nombre moyen de bénéficiaires de l'ACTP de moins de 60 ans augmente constamment depuis 1999 pour atteindre 101 000 en 2003. Les

13. Claire BAUDIER-LORIN, Benoît CHASTENET : « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2003 », Études et Résultats, n°332, août 2004, DREES.

dépenses d'aide à domicile, autres que celles relatives à l'ACTP, représentent quant à elles des montants assez faibles : 30 millions d'euros en 2003, soit environ 5 % des dépenses à domicile en faveur des personnes handicapées, soit moins de 1 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale en faveur des personnes handicapées.

Les dépenses d'insertion du RMI en hausse de 5,6 % en 2003

Les dépenses d'insertion du Revenu minimum d'insertion (RMI) se sont accrues en euros constants de 6,8 % entre 1999 et 2003, soit 1,5 % en moyenne par an, passant de 705 à 753 millions d'euros (tableau 6). Leur évolution au cours des cinq dernières années demeure toutefois irrégulière, l'augmentation étant particulièrement importante en 2003 (+ 5,6 %). Le nombre d'allocataires du RMI est également en hausse (+ 3,2 % en moyenne annuelle). En 2002, les dépenses d'insertion du RMI étaient toutefois aussi en augmentation alors que le nombre moyen d'allocataires était en léger repli par rapport à 2001¹⁴.

Pour le financement des actions inscrites au programme départemental d'insertion et des structures correspondantes, le département a l'obligation de consacrer au moins 17 % des sommes versées au cours de l'exercice précédent

T • 06 évolution des dépenses d'insertion du RMI et du nombre d'allocataires

	montants en millions d'euros et bénéficiaires		taux de croissance en %				
	en 1999	en 2003	2003 / 2002	2002 / 2001	2001 / 2000	2000 / 1999	2003 / 1999
Dépenses en millions d'euros constants 2003	705	753	5,6	6,3	-1,0	-4,0	6,8
Nombre d'allocataires* du RMI (moyenne annuelle)	1 005 567	974 669	3,2	-0,8	-4,0	-1,4	-3,1

* Il s'agit ici, pour des raisons de disponibilité statistique, de l'ensemble des allocataires du RMI et non des seuls bénéficiaires des dépenses d'insertion.
Champ : France métropolitaine
Source : DREES - enquête Aide sociale et CNAF

T • 07 part des charges d'insertion du RMI sur l'ensemble des prestations directes du RMI

en millions d'euros constants 2003

Charges d'insertion du RMI	1999	2000	2001	2002	2003	Évolution 2003/2002
Dépenses d'insertion	705	677	670	713	753	6%
Prestations directes	4 456	4 351	3 973	4 059	3 821	-6%
Part des dépenses d'insertion *	17,2%	15,2%	15,4%	17,9%	18,5%	+ 1,5 pt

* Part rapportée aux prestations de l'année antérieure.
Champ : France métropolitaine
Source : DREES - enquête Aide sociale et CNAF

par l'État au titre du RMI dans le département (tableau 7). En France métropolitaine, en 2003, les dépenses d'insertion du RMI réalisées par l'ensemble des départements représentent 18,5 % en moyenne des dépenses engagées par l'État l'année précédente au titre de l'al-

location de RMI. Cette évolution est, en légère hausse par rapport à 2002 où elle atteignait 18 %. De 1999 à 2001, ce taux était inférieur d'environ 2 points au taux minimum fixé par la législation qui était de 20 % jusqu'au 1er janvier 2000, et a été porté à 17 % depuis. ●

14. Cependant, il est à noter que le nombre de bénéficiaires de mesures d'insertion peut évoluer de manière différente, les allocataires du RMI ne bénéficiant pas nécessairement d'actions d'insertion en raison de leur ancienneté dans le dispositif.