



En 2004, le montant des dépenses « nettes » engagées par les conseils généraux en France métropolitaine a atteint 13,7 milliards d'euros au titre de l'aide sociale traditionnelle, auxquels s'ajoutent 4,7 milliards d'euros au titre des allocations versées pour le RMI-RMA désormais à la charge des départements depuis 2004. Ce sont ainsi 18,4 milliards d'euros qui ont été consacrés aux 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 dépenses liées au RMI. À ces dépenses, s'ajoute 1,7 milliard d'euros dédiés aux services communs et autres interventions sociales. Globalement, 20 milliards d'euros ont ainsi été consacrés par les départements à l'aide sociale en France métropolitaine et 1,3 milliard dans les Dom.

Ce sont les dépenses liées au RMI (5,4 milliards d'euros), incluant le service des allocations, qui ont désormais la part la plus importante dans les dépenses « nettes » d'aide sociale en 2004. Dans cet ensemble, les charges d'insertion du RMI apparaissent en diminution (-3% en euros constants), dans un contexte de transition marqué par les réorganisations intervenues suite à la décentralisation.

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance se sont, quant à elles, élevées à 5 milliards d'euros en 2004, celles destinées aux personnes âgées à 4,6 milliards d'euros. Ces dernières ont continué de progresser de 6% en euros constants, mais moins qu'au cours des deux années précédentes. Enfin, les dépenses d'aide sociale en faveur des personnes handicapées ont, quant à elles, augmenté de 8% par rapport à 2003 et atteignent 3,3 milliards d'euros en 2004.

Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004

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 les premières lois de décentralisation en 1984. 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. À partir du 1^{er} janvier 2002, les conseils généraux ont mis en œuvre l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa) en direction des personnes âgées, laquelle s'est substituée aux prestations antérieures (Prestation spécifique dépendance, Allocation compensatrice pour tierce personne) tout en élargissant l'accès. Plus récemment, les responsabilités des départements se sont accrues en matière d'insertion, et surtout, depuis le 1^{er} janvier 2004, ils se sont également vus transférer la responsabilité du versement du RMI. *À contrario*, s'agissant de la prise en charge des dépenses de santé, le champ de l'aide sociale départementale s'est réduit depuis le 1^{er} janvier 2000 du fait du remplacement de l'aide médicale par la Couverture maladie universelle (CMU), dorénavant à la charge de l'État.

Les dépenses d'aide sociale ont un poids important au sein des budgets départementaux : avec 23,1 milliards d'euros de dépenses « brutes » en 2004, elles constituent environ 60% des dépenses des conseils généraux dont le budget de fonctionnement est évalué à environ 36,8 milliards d'euros (tableau 1). Une fois pris en compte les recouvrements et récupérations, les dépenses « nettes »

Jocelyne MAUGUIN

Ministère de l'Emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère de la Santé et des solidarités
Drees

s'élèvent pour l'ensemble de la France métropolitaine et les Dom à 21,3 milliards d'euros.

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 dépenses afférentes au RMI et les autres postes (services communs et autres interventions sociales).

Les quatre premières catégories représentent 92% des dépenses brutes d'aide sociale en 2004 (encadré 1). Cette part est en augmentation par rapport à 2003 (89%) en raison du transfert de compétences relatif au RMI.

Dans la suite du texte, les dépenses et taux de croissance présentés concerneront la France métropolitaine (voir encadré 4 pour les dépenses d'aide sociale dans les Dom). Sauf mention contraire, les montants des

dépenses, brutes ou nettes, seront exprimés en euros courants et les évolutions en euros constants¹. Les effectifs de bénéficiaires seront en outre indiqués en moyenne annuelle afin de se rapprocher des dépenses afférant à l'année.

20 milliards d'euros en 2004 en France métropolitaine pour l'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées, à l'enfance et aux allocataires du RMI

En 2004, les dépenses brutes des conseils généraux de France métropolitaine ont atteint 20 milliards d'euros pour ces quatre grandes catégories d'aide sociale (encadré 2 et tableau 2). Ces prestations ont

augmenté en euros constants de 77% entre 2000 et 2004 (graphique 1). Après avoir connu de faibles évolutions jusqu'en 2001², ces dépenses ont d'abord vivement crû en 2002 et 2003 avec la mise en place de l'Apa³ (respectivement +17% et +12%), puis de nouveau fortement en 2004 (+36%) avec le transfert du versement du RMI aux départements, compensé par l'affectation d'une fraction de la TIPP⁴.

Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale, les départements peuvent engager, pour certaines prestations, des recours en récupération auprès des bénéficiaires des aides ou de leurs héritiers. 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 2004, les conseils généraux de France métropolitaine ont ainsi récupéré 1,7 milliard d'euros. Ce montant est en hausse de 13% en euros constants par rapport à 2003, soit une évolution un peu plus forte que l'année précédente, après une diminution entre 2000 et 2002.

Les dépenses « nettes »⁵ engagées par les départements après déduction de ces recouvrements, suivent le même schéma d'évolution que les dépenses « brutes ». Leur croissance a atteint en euros constants 38% entre 2003 et 2004 et 87% entre 2000 et 2004. Comme les dépenses brutes, elles ont connu une augmentation marquée en 2002 et en 2003, et surtout en 2004 avec la décentralisation du RMI. Cependant, il faut noter que ce montant englobe des dépenses qui sont en partie prises en charge par l'État. En effet, l'État verse une contribution aux départements par l'entremise du FFAPA⁶ pour le financement de l'Apa et a affecté une partie de la TIPP à celui du RMI. Déduction faite de cet apport, les dépenses « nettes » des départements ont progressé de

T 01 évolution des dépenses totales d'aide sociale – France entière

en millions d'euros courants

	2000	2001	2002	2003	2004 (p)
	Dépenses totales *				
Total des dépenses brutes	12 875	12 909	14 881	16 806	23 140
Total des dépenses nettes **	11 383	11 326	13 442	15 287	21 294

* y compris aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2000 à 2003, y compris services communs et autres interventions sociales pour 2004.

** 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 et de la TIPP.

(p) provisoire

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 connaître les dispositifs d'aide facultative éventuellement mis en place par les départements 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 85 départements.

Les données concernant les départements n'ayant pas encore répondu ont été estimées. Les dépenses totales d'Apa ont été évaluées à partir des montants issus de la Direction générale de la comptabilité publique arrêtés en juin 2005. Ensuite, la répartition des dépenses entre l'Apa à domicile ou en établissement a été estimée en fonction de la répartition nationale des départements répondants. Les allocations du RMI-RMA et les récupérations d'indus correspondantes proviennent de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, sur la base de données issues des comptes administratifs de la Direction générale des collectivités locales. Pour les autres résultats, en règle générale, les estimations détaillées 2004 ont été faites en appliquant aux données 2003 de l'enquête annuelle auprès des conseils généraux pour chaque département non-répondant, son taux d'évolution annuel moyen entre 1999 et 2003.

1. Les euros constants permettent d'exprimer les évolutions des dépenses en tenant compte de l'évolution des prix (utilisation de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages France entière).

2. BONNARDEL C., 2002, « Les dépenses d'aide sociale en 2001 », *Études et Résultats*, n°198, octobre, Drees.

3. MAUGUIN J., 2005, « Les dépenses d'aide sociale en 2003 », *Document de travail, Série Statistiques*, n° 81, avril, Drees.

4. TIPP : taxe d'imposition sur les produits pétroliers.

5. Dépenses nettes = dépenses brutes - recouvrements.

6. FFAPA : Fonds de financement de l'Allocation personnalisée d'autonomie.

8% en euros constants entre 2003 et 2004. Dans la suite de l'article, ce sont les dépenses « nettes » des récupérations et recouvrements, mais dont une partie reste financée par l'État par l'intermédiaire du FFAPA⁷ et de la TIPP, qui seront analysées ; elles permettent en effet de décrire l'importance des efforts consentis en faveur des populations concernées à un titre ou à un autre par l'aide sociale.

L'aide sociale liée aux Revenu minimum d'insertion devient la première dépense nette en 2004...

Avec la décentralisation de la prestation, l'aide sociale aux allocataires du RMI est devenue le principal poste de dépense « nette » des départements en 2004, représentant désormais 30% du total des quatre grandes catégories de dépenses (graphique 2 et tableau 3). L'aide sociale à l'enfance et celle destinée aux personnes âgées sont les deuxième et troisième postes des dépenses (respectivement 27% et 25%), suivies par les dépenses relatives aux personnes handicapées (18%).

La répartition des dépenses nettes entre les différentes catégories d'aides s'est ainsi fortement modifiée depuis cinq ans. L'Aide sociale à l'enfance était restée jusqu'en 2003 la principale dépense d'aide sociale des départements. En 2002, l'entrée en vigueur de l'Apa et l'élargissement de son champ par rapport à celui de la Prestation spécifique dépendance (PSD) ont généré une très forte augmentation des dépenses d'aide aux personnes âgées, passant de 18% des dépenses nettes en 2001 à 33% en 2003. Les dépenses d'aide aux personnes âgées sont ainsi devenues supérieures à celles dévolues à la prise en charge des personnes handicapées, et le deuxième poste des dépenses d'aide sociale en 2002 et 2003. En 2004, avec la prise en charge de l'allocation du RMI, la part des dépenses nettes liées au RMI a fortement progressé, passant de 6% en 2003 à 30% en 2004.

... mais les dépenses d'insertion du RMI sont en léger repli

En France métropolitaine, les dépenses nettes liées au RMI sont passées de 748 millions d'euros en 2003 (dépenses d'insertion uniquement) à 5,4 milliards (dépenses d'insertion et d'allocation) en 2004 en euros

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 **dépenses liées au RMI**, aux charges d'insertion s'ajoute en 2004 le montant des allocations du RMI. Les dépenses d'insertion retracent les efforts fournis par les départements en matière d'insertion. Cependant l'effectif des signataires de contrats d'insertion n'est pas disponible.

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 2000 à 2004. 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.

T•02 évolution des dépenses d'aide sociale*

	montants en millions d'euros		taux de croissance en %				
	en 2000	en 2004 (p)	2004 / 2000	2004 / 2003	2003 / 2002	2002 / 2001	2001 / 2000
dépenses brutes en euros courants	10 479	20 042	91,3	38,6	14,1	18,9	1,8
dépenses brutes en euros constants 2004	11 316	20 042	77,1	35,7	11,7	16,7	0,2
dépenses nettes en euros courants	9 110	18 384	101,8	41,1	14,8	22,6	1,7
dépenses nettes en euros constants 2004	9 838	18 384	86,9	38,1	12,4	20,3	0,1

* hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2000, hors services communs et autres interventions sociales pour 2004.

(p) provisoire

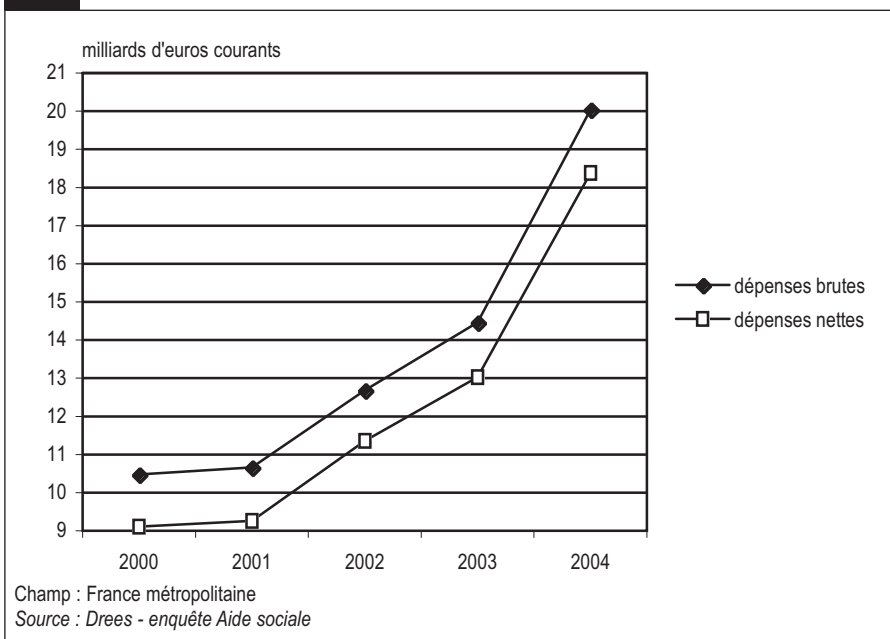
Champ : France métropolitaine

Source : Drees - enquête Aide sociale

7. Jusqu'en 2004, les recettes du Fonds de financement de l'Apa proviennent de deux sources, une contribution versée par l'ensemble des régimes obligatoires d'assurance vieillesse, et pour l'essentiel de 0,1 point du produit de la contribution sociale généralisée. Depuis juillet 2004, le FFAPA est intégré à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie dont le budget provient de la solidarité nationale (contribution sociale autonomie, contribution sociale généralisée, contribution versée par les caisses de retraite) et des transferts de crédits de l'assurance maladie.

G
•01

évolution des dépenses des prestations d'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées, à l'enfance et des dépenses liées au RMI



nombre moyen d'allocataires était en léger repli par rapport à 2001⁹. Durant les années précédentes, l'évolution des charges d'insertion du RMI avait globalement suivi la baisse du nombre d'allocataires. L'évolution particulière de 2004 peut donc sans doute s'expliquer par le contexte d'une première année suivant la décentralisation du RMI, qui a été marquée par des réorganisations, dans une phase de modification des mesures de politique d'emploi.

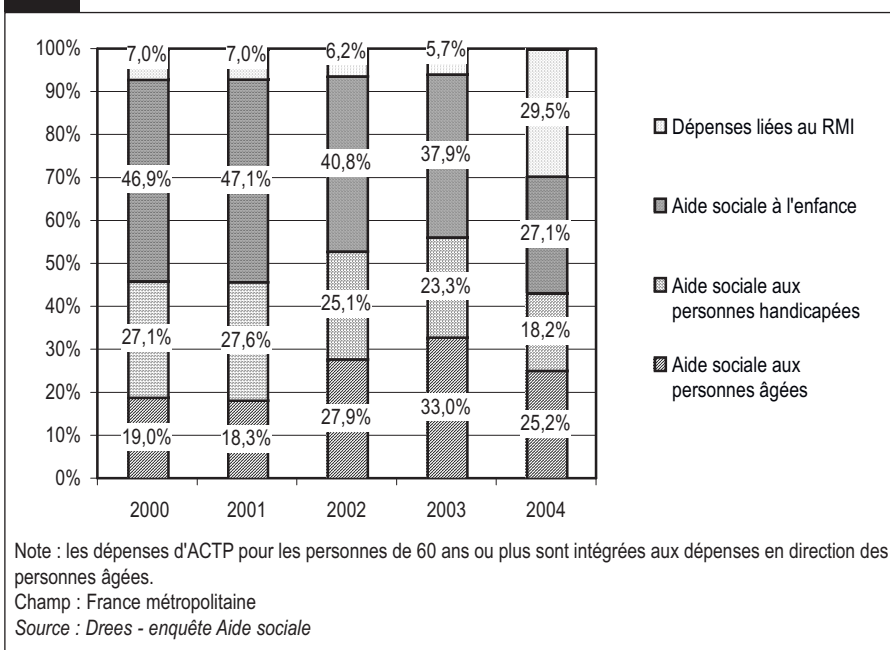
5 milliards d'euros de dépenses nettes en faveur de l'Aide sociale à l'enfance

En 2004, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'Aide sociale à l'enfance (ASE) s'établissent à 5 milliards d'euros (tableau 3). Ces dépenses diminuent en euros constants de 1% par rapport à 2003, alors que le nombre moyen de bénéficiaires s'est légèrement accru (tableau 5)¹⁰. Cette légère diminution, la première à intervenir depuis l'année 2000, n'est toutefois peut-être pas significative dans la mesure où le changement de comptabilité intervenu dans les conseils généraux a entraîné le plus souvent un regroupement des dépenses de personnel d'action sociale. En conséquence, celles-ci ne sont plus comprises dans les dépenses d'ASE en 2004, alors qu'une partie d'entre elles l'étaient précédemment.

La structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance reste stable en 2004 : les dépenses brutes concernant les placements en établissement demeurent les plus importantes (49,1%), suivies de celles afférentes aux

G
•02

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



4

courants (tableau 3). Le montant des allocations du RMI y contribue à hauteur de 4,7 milliards d'euros⁸. Les charges nettes d'insertion, y compris en frais de personnel mais hors RMA, s'élevaient, quant à elles, à 741 millions d'euros, ce qui équivaut à 15% du montant des allocations versées. Sur la période 2000-2004, ces dépenses d'insertion ont progressé de 7% en euros constants (soit 1,8% en moyenne par an) [tableau 4].

Toutefois, l'évolution des dépenses d'insertion demeure variable au cours des

cinq dernières années. En 2004, l'ensemble des charges d'insertion a connu un repli (-3%), alors que le nombre d'allocataires du RMI continuait de croître (+7%) pour atteindre un effectif de 1 041 000 en moyenne annuelle. En 2003 au contraire, les charges d'insertion du RMI avaient progressé de manière importante (+5%), de même que le nombre d'allocataires (+3%) qui a atteint 974 700 en moyenne annuelle. En 2002, les dépenses d'insertion du RMI étaient également en hausse alors que le

8. Le montant du RMA représente 589 000 euros. Il est à noter que certains départements ayant signé des conventions CI-RMA n'ont pas comptabilisé les dépenses liées au CI-RMA dans la rubrique prévue par la nomenclature comptable des départements. Il est possible que ces départements les aient comptabilisées en dépenses d'insertion.

9. 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.

10. Ce résultat est à nuancer du fait que le nombre moyen de bénéficiaires de l'ASE sur l'année (encadré 2) ne comptabilise pas ceux percevant une aide en cours d'année et qui ne sont présents 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.

placements d'enfants en famille d'accueil (24%). Les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières représentent 5% des dépenses brutes ; les actions éducatives, à domicile et en milieu ouvert 6,4%, et les mesures de prévention spécialisée 4,2%. Les dépenses restantes correspondent aux autres frais de placement, à des participations, subventions ou autres dépenses des départements pour des actions en faveur de l'enfance.

53% de l'aide aux personnes âgées est consacrée aux personnes vivant en établissement ou en famille d'accueil...

Avec l'achèvement de la montée en charge de l'Apa, les dépenses d'aide aux personnes âgées progressent moins fortement qu'au cours des deux années précédentes. En termes nets, elles s'élèvent ainsi à 4,6 milliards d'euros en 2004, en augmentation de 6% en euros constants par rapport à 2003. Outre la prise en charge de la dépendance, les départements financent les dépenses d'hébergement des personnes âgées dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et, plus marginalement, les aides ménagères, ainsi que divers services.

Si l'on considère l'ensemble des dépenses brutes des départements en faveur des personnes âgées (5,7 milliards d'euros), 53% sont consacrées à celles vivant en établissement ou auprès de familles d'accueil, que ce soit au titre de la prise en charge de l'hébergement ou de la dépendance. Cette part, qui était depuis plusieurs années en constante diminution au profit du développement de l'aide à domicile (75% en 2001 et 61% en 2002), est restée stable en 2004. Toutefois, le montant des dépenses liées à

l'accueil des personnes âgées augmente de 5% en euros constants et atteint 3 milliards d'euros.

Les dépenses brutes d'Apa (1,2 milliard d'euros) représentent 40% de l'ensemble des dépenses destinées aux personnes âgées en établissement ; ces dépenses progressent de 8% en euros constants. En moyenne

annuelle 360 500 personnes ont bénéficié en 2004 de l'Apa en établissement, soit 10% de plus que l'année précédente. Les autres dépenses d'aide sociale à l'hébergement en établissement (essentiellement l'ASH) ont également crû de 4% en 2004 (après +7% en 2003), rompant avec les diminutions observées jusqu'en 2002, et notamment entre

T • 03 évolution des dépenses d'aide sociale*

en millions d'euros courants

	2000	2001	2002	2003	2004 (p)	évolution 2004/2003 en euros constants
Aide sociale aux personnes âgées						
dépenses brutes	2 672	2 663	4 076	5 296	5 746	6%
dépenses nettes	1 729	1 695	3 171	4 301	4 638	6%
<i>dépenses nettes après déduction du concours du FFAPA</i>			2 542	2 929	3 362	15%
Aide sociale aux personnes handicapées						
dépenses brutes	2 805	2 895	3 188	3 384	3 718	8%
dépenses nettes	2 473	2 557	2 852	3 039	3 338	8%
Aide sociale à l'enfance						
dépenses brutes	4 349	4 446	4 708	5 017	5 110	0%
dépenses nettes	4 268	4 367	4 634	4 944	4 990	-1%
Dépenses liées au RMI						
dépenses brutes	653	661	710	767	5 468	598%
dépenses nettes	640	644	699	748	5 419	609%
<i>dépenses nettes après déduction de la TIPP</i>					1 153	
Total						
dépenses brutes	10 479	10 665	12 682	14 464	20 042	36%
dépenses nettes	9 110	9 263	11 355	13 032	18 384	38%

* hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2000 à 2003, hors services communs et autres interventions sociales pour 2004. Note : les dépenses d'ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses à destination des personnes âgées.

(p) provisoire

Champ : France métropolitaine

Source : Drees - enquête Aide sociale

T • 04 évolution des dépenses d'insertion du RMI et du nombre d'allocataires

	montants en millions d'euros et bénéficiaires		taux d'évolution en % (en euros constants pour les dépenses)				
	en 2000	en 2004 (p)	2004 / 2000	2004 / 2003	2003 / 2002	2002 / 2001	2001 / 2000
Dépenses d'insertion en millions d'euros courants	640	741	7,3	-3,0	4,9	6,4	-0,9
Nombre d'allocataires* du RMI (moyenne annuelle)	991 514	1 041 263	5,0	6,8	3,2	-0,8	-4,0

* 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.

(p) provisoire

Champ : France métropolitaine

Sources : Drees - enquête Aide sociale CNAF

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

	Bénéficiaires (moyenne annuelle) *		
	en 2003	en 2004	évolution 2004/2003
aide sociale aux personnes âgées	885 875	982 553	11%
aide sociale aux personnes handicapées	212 796	223 117	5%
aide sociale à l'enfance	262 289	265 755	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

2001 et 2002 (-11%), alors que le nombre de bénéficiaires de l'ASH (112 500 bénéficiaires en moyenne annuelle en 2004) continue à décroître¹¹. Les dépenses au titre de l'hébergement en établissement se sont élevées à 1,8 milliard d'euros en 2004.

Les dépenses relatives aux mesures d'accueil des personnes âgées chez des particuliers ont augmenté de 8% en euros constants entre 2003 et 2004 atteignant près de 5,7 millions d'euros, mais elles restent marginales. Le nombre de personnes âgées accueillies par un particulier ou une famille d'accueil prises en charge au titre de l'aide sociale est sensiblement le même que l'année précédente (1 100 personnes).

Pour l'aide à domicile, les dépenses brutes des départements atteignent, en 2004, 2,5 milliards d'euros comme en 2003, contre 1,6 milliard en 2002 et 0,7 milliard en 2000. L'essentiel de ces dépenses concernent l'Apa à domicile et s'élèvent à 2,3 milliards d'euros (soit 64% des dépenses totales d'Apa). En moyenne annuelle, 449 100 personnes ont bénéficié en 2004 de l'Apa à domicile, soit 27% de plus que l'année précédente.

Les dépenses liées aux autres aides à domicile (la PSD, les aides ménagères, le portage de repas et diverses autres aides) ont poursuivi, avec 119 millions d'euros en 2004, leur diminution par rapport à l'année précédente (-6%). Le nombre de bénéficiaires des autres aides à domicile diminue également, passant en moyenne annuelle de 41 300 en 2003 à 34 800 personnes en 2004.

**... et une moindre progression
des dépenses liées
à la dépendance**

Au total, en établissement et à domicile, les dépenses brutes consacrées à la prise en charge de la dépendance ont augmenté plus faiblement en 2004 (+5%), atteignant 3,7 milliards d'euros, dont 3,6 milliards d'euros au titre de l'Apa (graphique 3 et tableau 6), alors qu'elles avaient quadruplé entre 2001 et 2003, atteignant 3,4 milliards

d'euros en 2003¹². Cette évolution est parallèle à celle du nombre de bénéficiaires d'une prestation dépendance (Apa + PSD + ACTP des 60 ans ou plus) qui a enregistré une légère hausse entre 2000 et 2001, suivi d'une forte augmentation en 2002 et 2003, puis d'une hausse plus modérée en 2004 (tableau 6).

Du fait de l'ouverture de l'Apa à des personnes âgées plus modérément dépendantes (classées en Gir 4) et qui auparavant n'avaient pas accès à la PSD (encadré 3), le nombre moyen de bénéficiaires de l'Apa a connu une montée en charge importante depuis sa mise en place, pour atteindre 809 700 personnes en moyenne annuelle en 2004. La PSD ne compte plus désormais que 4 900 bénéficiaires en moyenne en 2004 et les dépenses correspondantes ne sont plus isolées dans les comptes établis par les conseils généraux (tableau 6).

Sur plus longue période, la mise en place de la PSD avait entraîné à partir de 1997 une réduction importante des dépenses d'Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) destinée aux 60 ans ou plus. La diminution des dépenses d'ACTP pour les personnes âgées dépendantes s'est poursuivie de manière plus modérée en 2004 (-11%) pour atteindre 99 millions d'euros, en lien avec le recul continu du nombre des bénéficiaires, passé en moyenne annuelle de 52 900 en 2000 à 21 000 en 2003 (tableau 6). En 2004, il reste 19 700 bénéficiaires de l'ACTP de 60 ans ou plus qui percevaient déjà cette allocation avant 60 ans et en ont conservé le bénéfice depuis, ce qui représente 15% de l'ensemble des bénéficiaires de l'ACTP. Cette allocation ne représente plus que 2% de l'ensemble des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées.

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

Bien que la part relative des dépenses nettes d'aide sociale consacrées aux person-

nes handicapées ait diminué, ces dépenses connaissent une hausse de 8% en euros constants entre 2003 et 2004, dépassant 3,3 milliards d'euros en 2004.

Cette hausse traduit pour l'essentiel l'augmentation des dépenses d'accueil qui constituent le poste le plus important des dépenses engagées par les départements en faveur des personnes handicapées (quatre cinquièmes des dépenses brutes). Elles ont augmenté de 8% en euros constants entre 2003 et 2004, atteignant plus de 3 milliards d'euros en 2004. Cette évolution s'inscrit dans un engagement à long terme des conseils généraux pour développer l'accueil des personnes handicapées en établissement ou chez des particuliers. Leur effort dans ce domaine s'est accru, en euros constants, de 25% depuis 2000 (soit +5,6% en moyenne annuelle). Depuis 2000, le nombre de bénéficiaires d'une aide à l'hébergement a ainsi augmenté de 25%, soit 5,7% en moyenne annuelle, passant de 96 600 à 121 500 en 2004.

Concernant l'aide à domicile, les dépenses d'ACTP pour les moins de 60 ans ont augmenté de 1% par rapport à 2003, atteignant 581 millions d'euros en 2004. Ces dépenses, de même que le nombre moyen de bénéficiaires de l'allocation (105 800 en 2004) augmentent constamment depuis 2000. Les dépenses d'aide à domicile, autres que celles relatives à l'ACTP ont, avec 34 millions d'euros en 2004, une importance assez faible (environ 6% des dépenses d'aide à domicile aux personnes handicapées, soit moins de 1% de l'ensemble des dépenses d'aide sociale qui leur sont destinées).

**Entre 2003 et 2004,
des évolutions différenciées
selon les départements**

Si les dépenses d'aide sociale des départements ont augmenté pour la moyenne de la France métropolitaine de 38% en euros constants entre 2003 et 2004, cette évolution est très variable selon les départements. Pour apprécier leur dispersion, trois groupes

11. CHASTENET B., MAUGUIN J., 2005, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2004 », *Études et Résultats*, n° 428, septembre, Drees.

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.

de départements peuvent être distingués, en fonction des évolutions constatées soit pour l'ensemble des dépenses soit poste par poste. Le premier groupe correspond au quart des départements (sur les 81 répondants) ayant connu les évolutions les plus faibles, le deuxième à la moitié des départements ayant connu des évolutions médianes, le troisième groupe étant constitué du quart des départements où les évolutions ont été les plus élevées.

Un quart des départements a ainsi connu entre 2003 et 2004 une progression de ses

dépenses nettes inférieure à 25%, tandis que pour un autre quart d'entre eux, celle-ci a été supérieure à 42% (tableau 7). Les départements ayant connu les évolutions les plus faibles sont l'Ain, l'Aveyron, les Deux-Sèvres, l'Eure-et-Loir, le Jura, la Mayenne. Les départements dont les dépenses d'aide sociale ont au contraire le plus fortement augmenté sont les Alpes-de-Haute-Provence, les Bouches-du-Rhône, la Haute-Garonne, l'Hérault, la Meurthe-et-Moselle, la Seine-Saint-Denis et le Territoire de Belfort. Toutefois, ces résultats ne rendent

pas seulement compte des politiques menées par les départements, mais aussi des aléas de gestion ou de trésorerie pouvant affecter les comptes annuels, ainsi que des différences de rythme de montée en charge de certains dispositifs comme l'Apa.

Les évolutions observées ne sont pas non plus uniformes selon les départements pour les quatre grandes catégories d'aide sociale dont ils ont la charge. Ainsi dans le cadre du RMI, les dépenses consacrées à l'insertion des allocataires ont fortement diminué en 2004 (-3%), mais de façon plus

E•3

Dépendance et handicap

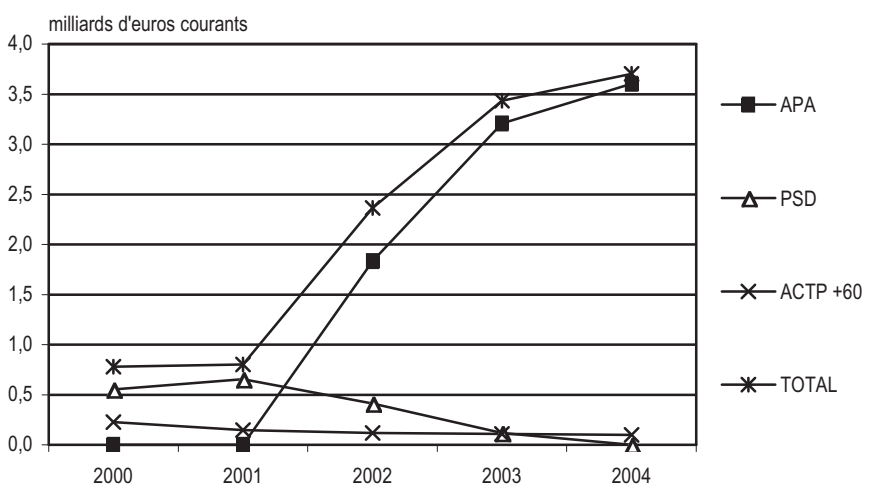
Depuis le 1^{er} janvier 2003, l'Allocation personnalisée d'autonomie (Apa) s'est substituée à la Prestation spécifique dépendance (PSD) et vise, à l'instar de la précédente allocation, à prendre en charge la perte d'autonomie des personnes âgées pour accomplir les gestes ordinaires de la vie courante. 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 retenu pour bénéficiaire de la PSD, en incluant les personnes de Gir 4¹. Les personnes déjà bénéficiaires de la PSD peuvent choisir entre le maintien de cette prestation 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 2003, les personnes anciennement bénéficiaires de l'ACTP peuvent choisir entre le maintien de cette allocation 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 (cf. tableau 6). Au contraire des publications antérieures, les dépenses d'ACTP ont été ventilées selon qu'elles sont attribuées à des personnes de moins de 60 ans ou à des personnes de 60 ans ou plus.

1. Weber A., 2005, « L'Allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2004 », *Études et Résultats*, n° 388, avril, Drees.

G•03

évolution des dépenses brutes liées à la dépendance et au handicap



Champ : France métropolitaine
Source Drees - enquête Aide sociale

T•06

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

	2000	2001	2002	2003	2004 (p)	Évolution 2004/2003 en euros constants
Dépenses brutes en millions d'euros courants						
APA			1 834	3 208	3 603	10%
PSD	552	655	413	119		
ACTP des 60 ans ou plus	227	146	118	109	99	-11%
Ensemble	778	802	2 365	3 435	3 702	5%
Nombre de bénéficiaires (moyenne annuelle) *						
APA			325 000	682 506	809 677	19%
PSD	116 981	136 517	91 892	23 342	4 882	-79%
ACTP des 60 ans ou plus	52 945	35 258	24 367	21 025	19 691	-6%
Ensemble	169 926	171 775	441 259	726 873	834 250	15%

* 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).

(p) provisoire

Champ : France métropolitaine

Source : Drees - enquête Aide sociale

T
•07

disparité des évolutions des dépenses d'aide sociale

évolutions (en %)	évolution 2004/2003 en euros constants **	dispersion ***		
		premier quartile	médiane	troisième quartile
Dépenses totales nettes *	38%	25%	33%	42%
<i>dont dépenses totales nettes hors allocations RMI</i>	3%	-1%	3%	7%
Dépenses nettes d'aide aux personnes âgées (y. c. le FFAPA)	6%	-1%	6%	12%
Dépenses nettes d'aide aux personnes handicapées	8%	2%	7%	12%
Dépenses nettes d'aide à l'enfance	-1%	-6%	1%	6%
Dépenses nettes d'insertion du RMI (hors allocations)	-3%	-12%	1%	4%

* Il s'agit des dépenses totales nettes des récupérations et recouvrements sur l'ensemble du champ de l'aide sociale des départements, hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2003, hors services communs et autres interventions sociales pour 2004.

** L'évolution entre 2003 et 2004 concerne les départements répondants de France métropolitaine.

*** 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 2003 et 2004 de leurs dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées inférieure à 2%.

Champ : France métropolitaine

Source : Drees - enquête Aide sociale

ou moins importante selon les départements (sur les 81 répondants). La moitié des départements a eu des dépenses d'insertion inférieures à celles de l'année précédente, mais un quart des départements a au contraire connu une augmentation supérieure à 10% de ses dépenses d'insertion.

La hausse de 6% des dépenses d'aide destinées aux personnes âgées en France métropolitaine, est également le résultat de situations très inégales selon les départements. Si la moitié des départements a une évolution inférieure à la croissance nationale, pour un quart les dépenses sont notamment inférieures à celles de 2003. À l'inverse, un dixième des départements a une augmentation de ses dépenses supérieure à 20%.

De même, pour l'aide aux personnes handicapées, si près de la moitié des départements a une augmentation de ses dépenses supérieure à la croissance nationale (8%), pour un dixième l'évolution est même supérieure à 20%.

L'évolution des dépenses d'aide sociale à l'enfance (-1% au niveau national) connaît aussi des différences notables. Près de la moitié des départements a des dépenses d'ASE inférieures à 2003, alors qu'un quart a une croissance des dépenses supérieure à 6%.

8

E•4

Les dépenses d'aide sociale départementale en 2004 dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion)

Les dépenses nettes d'aide sociale des départements d'outre-mer (Dom) pour les quatre grandes catégories d'aide sociale (aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance, et dépenses liées au RMI) sont de 1,3 milliard d'euros en 2004 (contre 503 millions d'euros en 2003). Ces prestations ont augmenté de 218% en euros constants entre 2000 et 2004, à un rythme deux fois et demi plus rapide qu'en métropole, sous l'effet de l'intégration en 2004 des dépenses au titre du versement du RMI. Toutefois, la croissance des dépenses a été plus faible dans les Dom qu'en métropole entre 2002 et 2003, la progression observée en 2004 étant également due à un décalage de la montée en charge de l'Apa.

La répartition de leurs dépenses entre les quatre grandes catégories d'aide sociale est en outre très différente de celle que l'on observe en métropole. En dépenses brutes comme en dépenses nettes, la part consacrée au RMI est beaucoup plus importante atteignant 64% (contre 30% en métropole). L'aide sociale aux personnes âgées, désormais en deuxième position, ne représente que 19% des dépenses nettes dans les Dom contre 25% en France métropolitaine. L'aide sociale à l'enfance, qui représente en France métropolitaine la deuxième dépense d'aide sociale (27% du total), n'arrive dans les Dom qu'en troisième position (13%). L'aide sociale aux personnes handicapées représente enfin, avec 4%, une part sensiblement moins importante qu'en métropole (18%).

Les dépenses liées au RMI se sont élevées dans les Dom à 820 millions d'euros en 2004, en incluant les allocations RMI et le Revenu de solidarité¹. Parmi elles, les charges d'insertion du RMI (hors Revenu de solidarité) sont, quant à elles, passées de 105 millions d'euros en 2003 à 101 millions d'euros en 2004, soit une diminution de 6% en euros constants.

Pour l'Aide sociale à l'enfance, les dépenses nettes des conseils généraux ont atteint 168 millions d'euros en 2004. Ces dépenses ont progressé en 2004 après une diminution en 2003. La structure des dépenses d'aide à l'enfance est différente dans les Dom de celle observée en France métropolitaine. Les dépenses liées aux mesures de prévention spécialisée et aux placements en famille d'accueil y sont relativement plus importantes. En effet, la part des placements familiaux est plus élevée (33,1%, contre 24% en métropole) ; les mesures de prévention y comptent pour 4,6% des dépenses d'aide sociale à l'enfance (contre 4,2% en métropole). En revanche, les dépenses de placement en établissement sont moins importantes dans les départements d'outre-mer (44,5% contre 49,1% en métropole), de même pour les dépenses liées aux actions éducatives (4,7% contre 6,4%). Il en est de même pour les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières, qui représentent 3,4% de l'ASE dans les Dom, contre 5% en métropole.

Comme en métropole, les dépenses cumulées liées à la dépendance des personnes âgées (ACTP des 60 ans ou plus, PSD et Apa) ont augmenté entre 2003 et 2004, passant de 123 à 161 millions d'euros courants. Au total, les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées sont passées dans les départements d'outre-mer de 188 à 247 millions d'euros entre 2003 et 2004. L'Apa représente une part importante de ces dépenses (60%), avec une forte augmentation pour la deuxième année consécutive (15% en 2002, 45% en 2003). Avec l'aide sociale à l'hébergement (28% des dépenses), elle constitue la quasi-totalité des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées engagées dans ces départements. Les 8% restants sont destinés à l'aide sociale à domicile hors Apa, 1% des dépenses étant engagées en direction de l'accueil par des particuliers.

Enfin, les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes handicapées y sont passées en euros courants de 48 millions d'euros en 2003 à 50 millions en 2004, soit une hausse de 2% en euros constants.

1. Depuis le 1^{er} janvier 2004, le Revenu de solidarité est financé, comme le RMI, par le département.