



Études et Résultats

N° 602 • octobre 2007

Les disparités départementales en matière d'aide sociale

Les départements, dotés de compétences accrues en matière d'aide sociale depuis les lois de décentralisation de 1984, délivrent des prestations et services aux personnes âgées, aux personnes handicapées ainsi que des aides à l'enfance et à l'insertion des allocataires du RMI. Ils disposent de marges d'action dont l'ampleur varie selon leurs caractéristiques démographiques, leurs ressources fiscales et leurs priorités en matière d'aide sociale.

En 2005, les disparités entre les départements pour les différentes catégories d'aide se sont maintenues sauf pour les bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées pour qui elles se réduisent avec des dépenses moyennes également plus homogènes.

De façon générale, le développement d'une forme d'aide sociale dans un département ne se fait pas au détriment d'une autre catégorie d'aide, tandis que l'accès à une aide sociale et à un minimum social vont souvent de pair. Mais, plus les dépenses par bénéficiaires sont élevées, moins elles concernent de bénéficiaires, en particulier pour l'aide sociale à l'enfance ou aux handicapés.

La richesse des départements en termes de revenu fiscal ou de part de foyers imposables est un des facteurs explicatifs des disparités observées en matière d'aide sociale. D'autres indicateurs comme le taux d'urbanisation, la structure par âge de la population influencent également la détermination de l'aide sociale. Mais l'ensemble de ces facteurs ne suffisent pas à eux seuls à expliquer les différences entre les départements.

Jocelyne MAUGUIN

Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
Ministère du Travail, des Relations sociales et de la Solidarité
Ministère de la Santé, de la Jeunesse et des Sports
Ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique

AVEC LES TRANSFERTS opérés par les lois de décentralisation en 1984, les départements ont été dotés de compétences accrues en matière d'aide sociale. Les conseils généraux délivrent des prestations et des services dans quatre principaux domaines : l'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance et l'aide à l'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI)¹. Le nombre de bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale correspondantes ont évolué de manière différente en lien avec les modifications législatives concernant les prestations accordées. Notamment, la création de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) en 2002, a permis un accès plus large à la prestation pour des personnes âgées moins dépendantes, entraînant une hausse sensible du nombre de bénéficiaires. La part des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées parmi les personnes de 60 ans ou plus est ainsi passée de 3 % en 1999 à 8,3 % en 2005² (tableau 1). Le montant des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées par bénéficiaire qui a été relevé en 2002, a toutefois été révisé à la baisse en 2003 par un ajustement des barèmes de calcul du plan d'aide (loi du 31 mars 2003).

La loi encadre au niveau national les règles d'accès aux aides et fixe dans certains cas les barèmes des prestations distribuées par les départements (aides ménagères, allocation personnalisée

d'autonomie et allocation compensatrice pour tierce personne, aide sociale à l'hébergement). Mais elle laisse aussi aux départements la possibilité de décider de conditions et de montants plus favorables que ceux qu'elle a prévus ou de mettre en place des dispositifs allant au-delà de l'aide légale obligatoire. Ainsi, les départements ont une marge d'action relativement importante dont l'ampleur varie en fonction de leurs caractéristiques démographiques, de leurs ressources fiscales ou bien des priorités qu'ils se sont fixées. Les disparités observées entre les départements résultent donc à la fois de cette liberté de gestion et de leur situation spécifique. L'étude de ces disparités est fondée sur la confrontation de données issues des enquêtes annuelles sur l'aide sociale réalisées par la DREES à travers une analyse en termes de parts de bénéficiaires dans la population et de dépenses par bénéficiaire, et de données relatives au contexte démographique, économique et social de chacun des départements de la France métropolitaine (encadré 1).

Des disparités qui se maintiennent sauf pour l'aide sociale aux personnes âgées

Les parts de bénéficiaires d'aides sociales parmi les populations concernées varient d'un département à l'autre (encadré 2). C'est également le cas des montants de dépenses par bénéficiaire, mais de manière moins marquée (tableau 2). Les disparités en matière d'aide sociale aux personnes âgées se

sont réduites de manière continue depuis 1999³, ce secteur devenant celui où les écarts observés entre les départements en 2005 sont les plus faibles (annexe). Aussi bien en termes de montants que de bénéficiaires, ce domaine a gagné en homogénéité par rapport à la période 1999-2001. La dispersion entre les départements est mesurée à l'aide d'un indicateur synthétique qui évalue l'écart entre les départements ayant les taux ou les dépenses moyennes les plus faibles (le 1^{er} quart des départements) et ceux ayant les taux ou dépenses les plus élevées (le 3^e quart des départements). L'intervalle interquartile⁴ de la proportion des personnes âgées bénéficiaires d'une aide sociale du département diminue ainsi de 13 points entre les deux périodes et celui de la dépense moyenne par bénéficiaire diminue de 6 points. De fait, le niveau moyen des dépenses par bénéficiaire a augmenté dans certains cas de façon importante pour les départements où il était le plus faible en 1999, alors qu'il a plutôt diminué ailleurs, plus particulièrement là où il était parmi les plus élevés (graphique 1). La création de l'APA aurait ainsi modifié l'organisation de l'aide sociale aux personnes âgées, en s'adressant à un nombre plus important de personnes, avec un effet de rattrapage ou d'ajustement à des besoins définis de façon plus homogène par les départements.

À l'inverse, l'effort consacré à l'insertion des allocataires du RMI reste très disparate. D'une part, la répartition du nombre d'allocataires du RMI sur le

1. Jusqu'en 2003, le RMI était un minimum social et n'était pas une composante de l'aide sociale dans son volet allocation ; cependant les dépenses liées à l'insertion des bénéficiaires étaient et sont toujours du ressort des départements.

2. Cette part est mesurée ici par rapport à la population remplissant les critères d'âge pour en bénéficier (60 ans ou plus) mais son évolution serait de même ampleur par rapport à la population des personnes âgées de 75 ans ou plus qui constitue environ 85 % des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées.

3. Baudier-Lorin C., Bonnardel C., 2003, « Les disparités départementales en matière d'aide sociale », *Études et Résultats*, DREES, n° 269, octobre.

4. Plus précisément, l'intervalle interquartile normé qui se calcule comme la différence entre le 3^e et le 1^{er} quartile, rapportée à la médiane.

■ TABLEAU 1

Évolution de l'aide sociale

Unité : euro courant

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Part des bénéficiaires PA / population des 60 ans ou plus	3,0 %	2,9 %	2,8 %	4,8 %	7,1 %	7,8 %	8,3 %
Part des bénéficiaires PH / population des moins de 60 ans	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,4 %	0,5 %	0,5 %
Part des bénéficiaires ASE / population de moins de 21 ans	1,6 %	1,7 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %	1,7 %	1,7 %
Part des allocataires RMI / population des 25-64 ans	3,3 %	3,2 %	3,1 %	3,0 %	3,1 %	3,3 %	3,5 %
Dépenses par bénéficiaire (personnes âgées)	4 900	4 900	4 900	5 400	4 900	4 700	4 700
Dépenses par bénéficiaire (personnes handicapées)	12 500	12 900	12 900	13 900	14 300	15 000	15 100
Dépenses par bénéficiaire de l'ASE	16 100	16 300	16 800	17 800	18 800	18 800	19 000
Dépenses par allocataire du RMI	650	650	680	740	770	5 220	5 270
<i>dont dépenses d'insertion</i>	<i>650</i>	<i>650</i>	<i>680</i>	<i>740</i>	<i>770</i>	<i>730</i>	<i>700</i>

Lecture : la part des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées (PA) est passée de 3 % en 1999 à 8,3 % en 2005. Les dépenses d'aide sociale aux personnes âgées sont passées de 4 900 euros par bénéficiaire en 1999 à 4 700 euros en 2005. La révision des barèmes de calcul du plan d'aide le 31 mars 2003 a entraîné une diminution des dépenses par bénéficiaire entre 2002 et 2004.

Champ • France métropolitaine.

Sources • CAF et DREES - enquête Aide sociale.

ENCADRÉ 1

Les variables retenues dans l'étude

Les données sur l'aide sociale, en termes de bénéficiaires et de dépenses, proviennent des enquêtes annuelles sur l'aide sociale réalisée par la DREES auprès des conseils généraux dans le cadre de la transmission à l'État de statistiques en matière d'action sociale et de santé liées à l'exercice des compétences transférées lors des différentes décentralisations. Les résultats de ces enquêtes sont mis en relation avec des données sociodémographiques et socioéconomiques.

Aide sociale et RMI

Dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées par bénéficiaire en 2005
 Dépenses nettes d'aide sociale aux personnes handicapées par bénéficiaire en 2005
 Dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance par bénéficiaire en 2005
 Dépenses nettes d'insertion du RMI par allocataire en 2005

Nombre moyen de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées en 2005 par habitant de 60 ans ou plus
 Nombre moyen de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées en 2005 par habitant de moins de 60 ans
 Nombre moyen de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance en 2005 par habitant de moins de 21 ans
 Nombre moyen d'allocataires du RMI en 2005 par habitant de 25 à 64 ans

Caractéristiques sociodémographiques ou socioéconomiques

Nombre moyen de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse par habitant de 65 ans ou plus, en 2005
 Nombre moyen de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés par habitant de 20 à 64 ans, en 2005
 Estimations localisées de population des moins de 21 ans, des 25 à 64 ans, des moins de 65 ans, des 60 ans ou plus, au 1^{er} janvier 2005
 Taux d'urbanisation (proportion de personnes habitant en milieu urbain sur la population totale du département en 1999)
 Part des foyers imposables de l'année en 2005
 Revenu fiscal médian de la population en 2005
 Revenu fiscal médian de la population des personnes âgées de 75 ans ou plus en 2005
 Taux du chômage au 4^e trimestre 2005

TABLEAU 2

Évolution de la dispersion des variables relatives à l'aide sociale

Intervalle interquartile normé	Personnes âgées		Personnes handicapées		Enfance		RMI	
	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de 60 ans ou plus	Dépenses / bénéficiaire	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de moins de 60 ans	Dépenses / bénéficiaire	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de moins de 21 ans	Dépenses / bénéficiaire	Allocataires pour 1 000 hab. de 25 à 65 ans	Dépenses d'insertion / allocataire du RMI
période 1999-2001 (*)	38,5	21,9	38,2	25,2	30,2	30,6	48,7	20,1
période 2002-2004	29,9	16,2	40,3	25,3	34,7	30,2	48,9	19,6
2005	25,4	15,8	38,1	23,8	38,1	28,8	46,6	30,2

(*) Les dispersions peuvent être différentes de celles indiquées dans l'Études et Résultats n° 269 d'octobre 2003, en raison de corrections effectuées ultérieurement, ainsi que du champ des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées et handicapées actuellement calé sur celui des bénéficiaires : les dépenses d'ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus sont désormais intégrées aux dépenses à destination des personnes âgées.

Lecture • L'intervalle interquartile normé est un indicateur synthétique de dispersion égal à la différence entre le 3^e et le 1^{er} quartile, rapportée à la médiane. Il est présenté en pourcentage. Une diminution de son niveau indique une réduction des disparités entre les départements, et inversement.

Champ • France métropolitaine.

Sources • CAF et DREES - enquête Aide sociale.

territoire métropolitain est très inégale et évolue peu entre 1999-2001 et 2005, en raison du maintien des disparités économiques entre départements. D'autre part, les dépenses d'insertion sont assez hétérogènes selon les départements, et leur dispersion d'un département à l'autre s'est accrue depuis la période 1999-2001 (tableau 2). Toutefois, le contexte récent, marqué par la décentralisation du RMI en 2004, a pu conduire, comme cela a été souligné dans certaines études⁵, à une adaptation des procédures avec des calendriers variables selon les départements.

En matière d'aide sociale à l'enfance (ASE), les différences entre les départements pour les dépenses par bénéficiaire restent stables entre les deux périodes. En revanche, les proportions d'enfants bénéficiaires de l'ASE sont de plus en plus disparates (tableau 2).

Quant à l'aide sociale aux personnes handicapées, les disparités se maintiennent sur la période, qu'il s'agisse de la densité de bénéficiaires dans le département ou des dépenses allouées par bénéficiaire.

Le développement d'une forme d'aide sociale dans le département ne se fait pas au détriment d'une autre catégorie d'aide

Les départements où la part des bénéficiaires d'une catégorie d'aide sociale est élevée, peuvent aussi être ceux qui développent les aides sociales dans

5. Avenel M., 2005, « Les modes d'organisation adoptés par les conseils généraux pour la gestion du RMI suite à la décentralisation », *Études et Résultats*, DREES, n° 432, octobre. Sautory O., 2007, « Les politiques d'insertion des conseils généraux en direction des bénéficiaires du RMI », *Études et Résultats*, DREES, n° 582, juillet.

Des disparités entre les départements plus ou moins marquées selon le type d'aide sociale

Des disparités moins importantes pour les bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées

En 2005, les personnes âgées sont celles qui bénéficient le plus souvent de l'aide sociale : selon les départements, la part des bénéficiaires varie de 43 à 141 pour 1 000 habitants de 60 ans ou plus, et, dans la moitié des départements, elle dépasse 87 pour 1 000 (tableau). Les variations géographiques autour de cette médiane sont plus faibles que pour les autres domaines de l'aide sociale. Plus d'une personne âgée sur dix en est bénéficiaire dans un quart des départements, situés pour l'essentiel dans la moitié sud de la France (Corse-du-Sud, région Midi-Pyrénées, Lozère, Haute-Loire et Creuse) mais aussi dans quelques départements de l'extrême Nord et de Normandie (carte 1). En revanche, les départements qui comptent moins de 76 bénéficiaires pour 1 000 personnes âgées sont plutôt situés dans la zone Est de la France (en région Rhône-Alpes notamment) et en Ile-de-France ou dans certains départements limitrophes de la région parisienne.

L'aide sociale à l'enfance concerne, selon les départements, entre 9 et 38 enfants pour 1 000 jeunes de moins de 21 ans, la moitié des départements comptant moins de 17 bénéficiaires pour 1 000. Une partie des départements de la grande couronne de la région Île-de-France, d'un large triangle au sud-est de la France, des Pays de la Loire et du Poitou comptent parmi le quart de ceux ayant moins de 14 bénéficiaires pour 1 000 jeunes de moins de 21 ans (carte 2). En revanche, on dénombre plus de 21 bénéficiaires pour 1 000 jeunes dans un quart des départements situés pour la plupart dans la zone frontalière du Nord de la France, ou sur un axe allant de l'Aquitaine à la Franche-Comté, en passant par le massif central et la Bourgogne.

La répartition de l'aide sociale aux personnes handicapées va de 3 à 9 bénéficiaires pour 1 000 habitants de moins de 60 ans en fonction des départements (la médiane se situant à 5 pour 1 000). Les départements comprenant moins de 4,3 bénéficiaires (premier quartile) se trouvent, pour la plupart, en Ile-de-France et dans l'Est de la France (régions du Nord-Est, Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte d'Azur) [carte 3]. À l'opposé, un quart des départements compte plus de six bénéficiaires pour 1 000 habitants de moins de 60 ans. Ils sont situés au sud, en Corse, Midi-Pyrénées et Languedoc-Roussillon, éga-

lement dans une zone centrale du pays et enfin sur le littoral de la Manche, notamment en Normandie.

Des dépenses par bénéficiaire plus élevées et plus dispersées pour l'aide sociale à l'enfance

Les charges d'insertion liées au RMI mises à part, les dépenses nettes les plus faibles par bénéficiaire de l'aide sociale sont celles destinées aux personnes âgées. 50 % des départements dépensent moins de 4 400 euros par bénéficiaire en 2005, contre 15 100 euros pour l'aide sociale aux personnes handicapées et 17 600 euros pour l'aide sociale à l'enfance (tableau).

Bien que d'une faible variabilité géographique, les dépenses consacrées aux personnes âgées atteignent un maximum compris entre 4 800 et 7 600 euros dans les régions Nord - Pas-de-Calais, Corse et Île-de-France (carte 4). Les départements qui enregistrent la plus faible dépense par bénéficiaire, soit moins de 4 100 euros, se situent quant à eux dans une grande moitié sud de la France (Aquitaine, massif central, Provence-Alpes-Côte d'Azur).

Les dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale à l'enfance sont les plus élevées parmi celles engagées au titre de l'aide sociale départementale. Mais elles restent d'une grande variabilité d'un département à l'autre. Ceux qui dépensent le plus, entre 20 600 et 28 600 euros par bénéficiaire, se trouvent en Île-de-France et autour de cette région, sur le pourtour méditerranéen et dans les Alpes du Nord (carte 5). Les départements qui dépensent le moins, entre 7 800 et 15 500 euros par enfant, sont dispersés sur le territoire, avec toutefois une concentration plus nette en Franche-Comté ainsi que dans deux autres zones, l'une composée du Limousin, de l'Auvergne et de départements limitrophes et l'autre de la Drôme et de deux départements des Alpes.

Quant à l'aide sociale aux personnes handicapées, les régions Midi-Pyrénées, Limousin et Rhône-Alpes, ainsi que le sud-ouest de l'Île-de-France abritent les départements qui dépensent le plus dans ce domaine, soit entre 16 900 et 24 000 euros nets par bénéficiaire (carte 6). Les départements qui engagent le moins de dépenses pour les personnes handicapées, soit moins de 13 300 euros par bénéficiaire, sont eux principalement situés dans le Nord de la France ainsi qu'en Corse et du côté des Pyrénées.

Dispersion des indicateurs d'activité et de dépenses d'aide sociale en 2005

Répartition	Personnes âgées		Personnes handicapées		Enfance	
	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de 60 ans ou plus	Dépenses / bénéficiaire (en euros)	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de moins de 60 ans	Dépenses / bénéficiaire (en euros)	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de moins de 21 ans	Dépenses / bénéficiaire (en euros)
1 ^{er} décile	65,7	3 900	3,8	11 800	12,7	13 000
1 ^{er} quartile	75,9	4 100	4,3	13 300	14,3	15 500
Médiane	86,9	4 400	5,0	15 100	17,1	17 600
3 ^e quartile	97,9	4 800	6,2	16 900	20,8	20 600
9 ^e décile	112,5	5 400	7,2	18 700	23,4	22 800

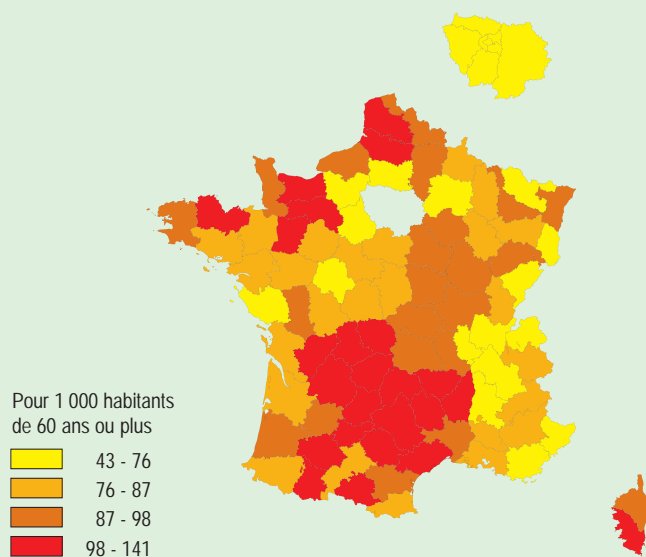
Lecture • La médiane, les 1^{er} et 3^e quartiles, les 1^{er} et 9^e déciles sont des valeurs qui partagent en deux les observations d'une variable rangées dans l'ordre croissant. La médiane est la valeur qui sépare l'ensemble des départements en deux groupes de même importance. Le 1^{er} quartile (respectivement le 3^e quartile) est la valeur en deçà de laquelle se situent 25 % des départements (respectivement 75 % des départements). Le 1^{er} décile (respectivement le 9^e décile) est la valeur en deçà de laquelle se situent 10 % des départements (respectivement 90 % des départements). Par exemple, 25 % des départements comptent moins de 75,9 bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées pour 1 000 habitants de 60 ans ou plus.

Champ • France métropolitaine.

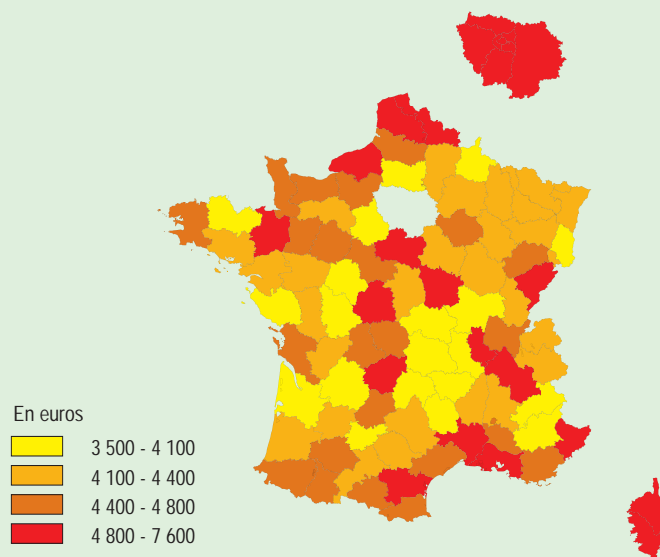
Sources • INSEE et DREES - enquête Aide sociale.

Bénéficiaires et dépenses d'aide sociale en 2005

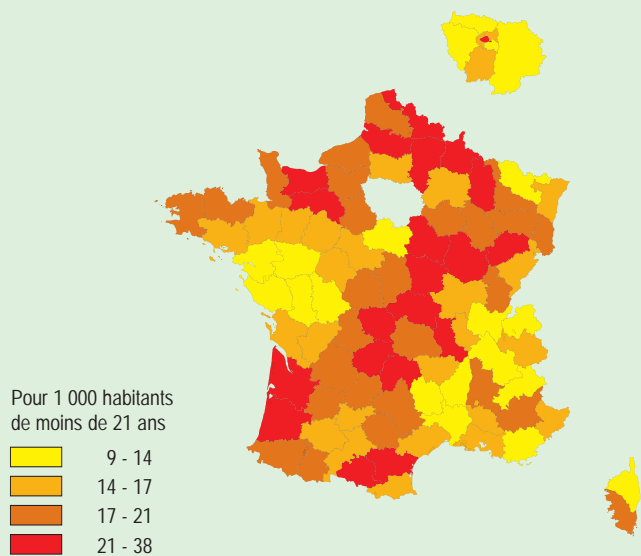
Carte 1 - Bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées



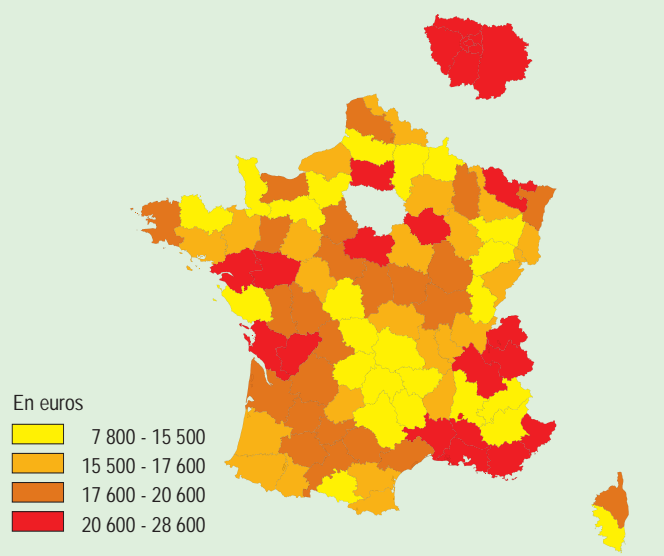
Carte 4 - Dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes âgées



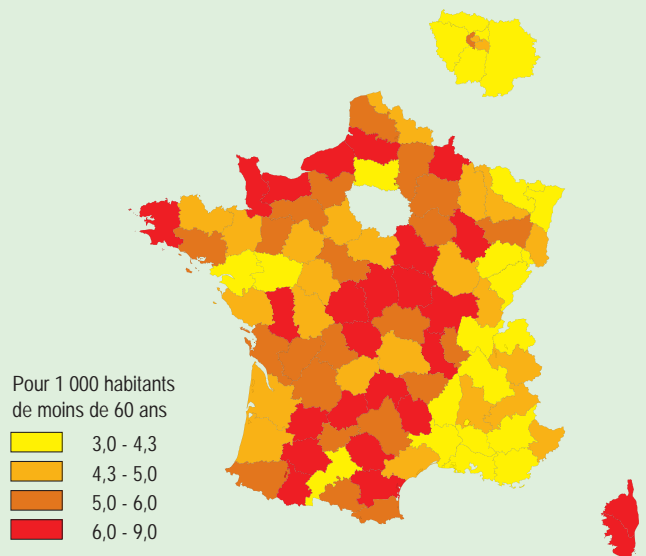
Carte 2 - Bénéficiaires de l'ASE



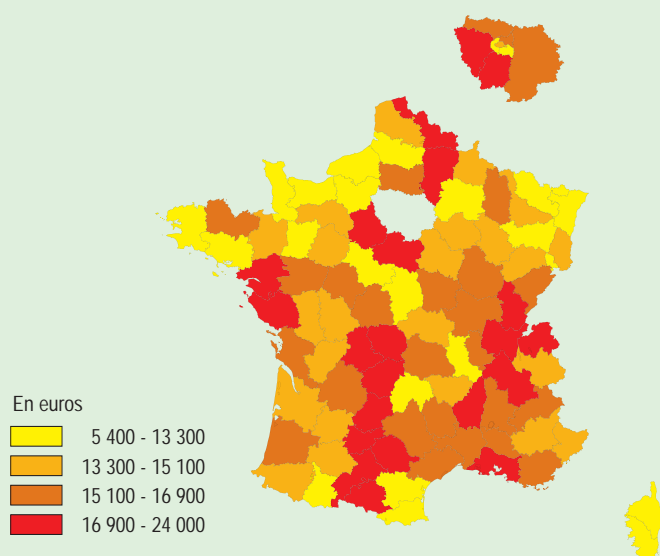
Carte 5 - Dépenses par bénéficiaire de l'ASE



Carte 3 - Bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées



Carte 6 - Dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes handicapées



Sources • INSEE et DREES - enquête Aide sociale.

d'autres domaines. Cette relation entre deux types d'aide est toujours positive mais souvent de faible intensité. Seule la corrélation entre la part des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées est relativement importante (coefficient de corrélation⁶ égal à 0,56 en 2005). Dans les autres cas, l'absence de liaisons fortes est due au fait que les publics concernés ne se recouvrent pas et que chacun doit remplir des conditions d'attribution différentes. L'attribution de l'aide sociale est liée à l'existence de ressources insuffisantes mais dépend aussi d'autres critères comme les risques de santé ou d'éducation en ce qui concerne l'enfant, la situation vis-à-vis de l'emploi pour les allocataires du RMI ou encore le taux d'incapacité et l'inaptitude au travail pour les personnes handicapées. Cette absence de liens suggère également que les départements disposent de libertés d'action dans l'ouverture des droits à l'aide sociale.

Les corrélations du point de vue des dépenses par bénéficiaire sont très faibles entre les publics concernés par l'aide sociale. Cependant, dans les départements où ces dépenses sont relativement élevées pour l'aide sociale aux personnes âgées, elles le sont également dans le domaine de l'aide sociale à l'enfance (coefficient de corrélation de 0,32).

Plus les dépenses par bénéficiaire sont élevées, moins elles concernent proportionnellement de bénéficiaires

Les départements qui ont une proportion importante de bénéficiaires sont en moyenne ceux pour lesquels les dépenses d'aide sociale par bénéficiaire sont les plus faibles. Ceci se vérifie surtout pour l'aide sociale à l'enfance (coefficient de corrélation négatif entre bénéficiaires et dépenses de -0,56). Ainsi, le Cantal, la Creuse, l'Orne et la Saône comptent aussi bien parmi les départements qui ont le plus d'enfants bénéficiaires de l'ASE que parmi ceux qui dépensent le moins par enfant. À l'inverse, la Haute-Savoie, le Maine-et-Loire, les Yvelines ou le Val-d'Oise font partie des départements qui ont peu d'enfants de l'ASE mais qui enga-

gent le plus de dépenses par enfant. Au-delà de l'ajustement aux besoins d'aide existants, sans doute que les départements ayant une plus forte proportion d'enfants couverts par l'ASE ont voulu en élargir l'accès en développant des actions de prévention, par exemple de type éducatif, moins coûteuses que les mesures de placement.

Les départements qui ont le plus de bénéficiaires de l'aide sociale aux per-

sonnes handicapées sont également plutôt parmi ceux qui dépensent le moins par bénéficiaire et inversement (coefficient de corrélation de -0,46). La Corse cumule ainsi faibles dépenses et nombreux bénéficiaires. Les départements de l'Essonne et des Yvelines en Île-de-France font au contraire partie de ceux qui dépensent le plus par bénéficiaire et qui ont le moins de bénéficiaires par habitant de 25 à 64 ans. Là

ENCADRÉ 2

Méthodologie de comparaison départementale

Les dépenses par bénéficiaire

L'indicateur construit répond aux critères suivants :

- gommer l'effet taille des départements. En effet, le montant des dépenses est très sensible au nombre d'habitants et par extension au nombre de bénéficiaires. Une façon de normer les dépenses est de rapporter le montant des dépenses au nombre de bénéficiaires ;
- évaluer au mieux le nombre de bénéficiaires au cours de l'année. Le système d'observation actuel enregistre le nombre de bénéficiaires au 31 décembre de chaque année. Le nombre de bénéficiaires retenu pour l'année n est 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, qui ne sont présentes ni en début, ni en fin d'année ;
- lisser les dépenses. Ce point est très important car un écueil fréquent de l'observation des dépenses des départements est qu'il existait très souvent avant 2005 des reports de dépenses d'une année sur l'autre. Afin d'effectuer des comparaisons entre départements avec précaution sur les années antérieures à 2005, l'analyse a été réalisée en calculant une moyenne des dépenses par bénéficiaire sur trois années consécutives, à savoir les périodes 1999-2001 et 2002-2004. La nouvelle nomenclature comptable des départements mise en œuvre en 2004 prévoyant des exercices comptables constants, les effets des reports d'année en année à partir de 2005 sont limités.

Compte tenu de ces critères, l'indicateur de dépenses par bénéficiaire retenu pour 1999-2001 et 2002-2004 est la moyenne de (ratio n-1, ratio n, ratio n+1) et ratio n pour l'année 2005

$$\text{Avec ratio } n = \frac{\text{dépenses de l'année } n}{\text{moyenne (bénéficiaires au 31 décembre } n-1 \text{ et au 31 décembre } n)}$$

La part des bénéficiaires

Pour des raisons d'homogénéité, les indicateurs de population des bénéficiaires ont été construits selon une méthode analogue lorsque les données étaient disponibles. C'est pourquoi, pour les bénéficiaires des différentes aides sociales départementales (personnes âgées, personnes handicapées, enfance) et pour les allocataires du RMI, l'indicateur de proportion suivant a été construit pour 1999-2001 et 2002-2004 :

Indicateur = moyenne (ratio n-1, ratio n, ratio n+1) et ratio n pour l'année 2005

$$\text{Avec ratio } n = \frac{\text{moyenne (bénéficiaires au 31 décembre } n-1 \text{ et au 31 décembre } n)}{\text{Population potentiellement concernée}} \times 1\,000$$

La population potentiellement concernée, calculée en moyenne sur les périodes 1999-2001, 2002-2004 et au 1^{er} janvier 2005, est relative au champ du domaine de l'aide sociale c'est-à-dire :

- les personnes de 60 ans ou plus dans le cadre de l'aide sociale aux personnes âgées ;
- les personnes de moins de 60 ans dans le cadre de l'aide sociale aux personnes handicapées ;
- les jeunes de moins de 21 ans dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, dont le champ est spécifié dans l'article L 2211 du Code de l'action sociale et des familles ;
- les adultes de 25 à 64 ans dans le cadre de l'insertion des allocataires du RMI.

6. Le coefficient de corrélation permet de mesurer une liaison entre deux variables. Plus ce coefficient est proche de 1, plus forte est la corrélation. Une corrélation positive indique que les deux variables varient dans le même sens. Ainsi, les départements où la part des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées est importante sont assez souvent ceux où la part des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées l'est aussi.

aussi, les départements affichant une plus forte proportion de bénéficiaires ont pu faire le choix d'élargir l'accès à l'aide sociale et couvrir ainsi plus de personnes ayant un moindre besoin d'aide nécessitant un engagement financier plus réduit.

La relation entre dépenses et nombre de bénéficiaires va dans le même sens pour l'aide sociale aux personnes âgées, mais de façon moins nette (coefficient de corrélation de -0,26). Ainsi, les départements d'Île-de-France supportent des dépenses par bénéficiaire parmi les plus élevées mais pour une faible proportion de bénéficiaires, tandis qu'à l'inverse, en Aveyron, Haute-Loire ou Lozère par exemple, les dépenses par bénéficiaire sont faibles et la part des bénéficiaires est importante).

L'accès à une aide sociale et à un minimum social vont souvent de pair

La proportion de bénéficiaires d'une aide sociale est souvent associée à celle des allocataires d'un minimum social s'adressant à la même catégorie de population. C'est le cas de l'aide sociale départementale pour les personnes âgées qui est corrélée positivement à l'allocation supplémentaire du fonds de solidarité vieillesse (ASV) versée par l'État (coefficient de corrélation de 0,5). En effet, le plafond de res-

sources en dessous duquel une personne âgée peut prétendre au minimum vieillesse ouvre droit à l'aide ménagère proposée dans le cadre de l'aide sociale aux personnes âgées. De ce fait, dans les départements où la proportion d'allocataires du minimum vieillesse est importante, celle des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées l'est également, ce qui est par exemple le cas de la Corse-du-Sud, de la Creuse, de la Lozère et de quelques départements de la région Midi-Pyrénées en 2005.

De même, dans le domaine du handicap, l'aide sociale départementale pour les personnes handicapées est fortement corrélée à l'allocation aux adultes handicapés (AAH) versée par l'État (coefficient de corrélation de +0,65), les critères d'attribution de ces prestations étant très proches. Ainsi, la majeure partie des départements où la part des bénéficiaires de l'aide sociale départementale aux personnes handicapées est la plus faible est aussi celle qui compte le moins de bénéficiaires de l'AAH. C'est le cas de l'Île-de-France, du Doubs, de la Haute-Garonne et de certains départements en région Rhône-Alpes.

Des disparités en matière d'aide sociale liées à la richesse des départements

La « richesse » des départements fournit une explication des disparités

départementales et de la relation entre parts de bénéficiaires et dépenses par bénéficiaire. Un département « riche », en termes de proportion de foyers imposables ou de revenu fiscal médian⁷, compte en général moins de bénéficiaires de l'aide sociale ; en revanche, compte tenu de rentrées fiscales plus élevées, il dispose de moyens financiers plus importants et peut engager des dépenses par bénéficiaire plus conséquentes ou bien étendre les aides sociales à des populations plus importantes que celles qui ressortent du strict cadre légal.

Les indicateurs de richesse des départements sont corrélés négativement, avec plus ou moins d'intensité, avec les parts de bénéficiaires, et ceci pour les trois formes d'aide sociale destinées aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance.

Concernant les aides aux personnes âgées, un autre indicateur est également déterminant : les ressources des personnes âgées de 75 ans ou plus, mesurées par le revenu fiscal médian de cette classe d'âge. Plus ce revenu est faible, plus les nombres relatifs de bénéficiaires d'aide sociale aux personnes âgées sont élevés (le coefficient de corrélation s'établit à -0,66).

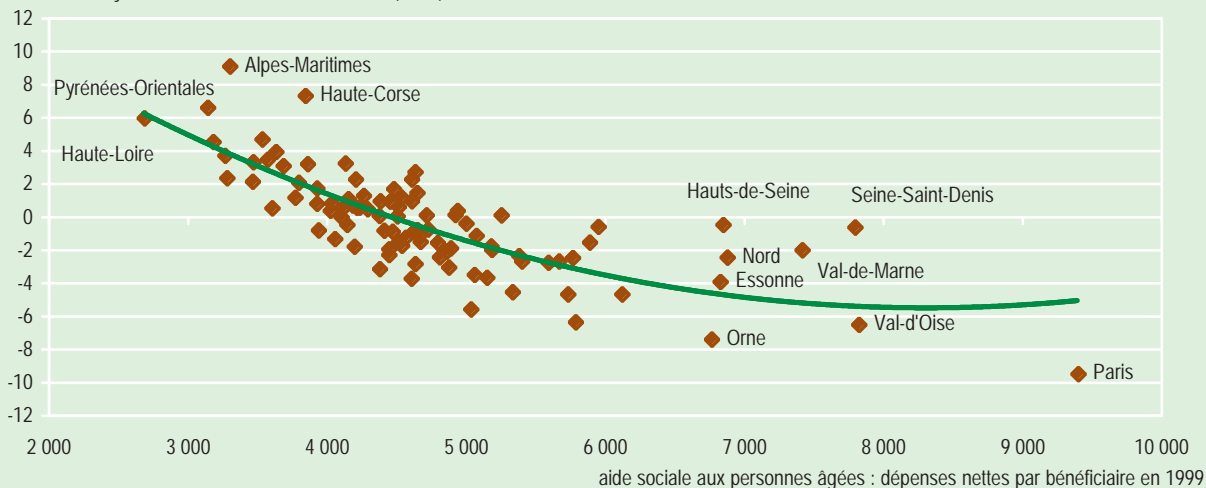
Ces mêmes indicateurs de richesse sont corrélés positivement avec les dépenses par bénéficiaire. Un revenu

7. La moitié des personnes du département ont un revenu fiscal inférieur et l'autre moitié un revenu fiscal supérieur à cette médiane.

GRAPHIQUE 1

Évolution des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées entre 1999 et 2005

évolution moyenne annuelle entre 1999 et 2005 (en %)



Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

fiscal élevé se conjugue avec des dépenses d'aide sociale à l'enfance et aux personnes âgées par bénéficiaire plus importantes.

D'autres indicateurs caractéristiques des départements ont également été introduits pour compléter l'analyse car ils ont aussi une influence sur la détermination de l'aide sociale dans les départements (le taux d'urbanisation, la structure par âge de la population).

Des disparités partiellement expliquées par les caractéristiques des départements

Les caractéristiques des départements étant plus ou moins liées entre elles, les corrélations ne sont pas toutes significatives « toutes choses égales par ailleurs ». Une régression reprenant l'ensemble des données sociodémographiques et socio-

économiques précédemment observées (taux d'urbanisation, structure par âge de la population, indicateurs de richesse du département) met en évidence que ces variables ne sont pas suffisantes pour expliquer les disparités départementales. Ces variables expliquent environ 60 % des variations de proportions de bénéficiaires par département et 40 % de celles des dépenses moyennes pour l'aide sociale aux personnes âgées (tableau 3). Pour l'aide sociale à l'enfance, elles expliquent 27 % des écarts de la proportion d'enfants couverts et 40 % des variations de dépenses moyennes par bénéficiaire. Elles expliquent 35 % des disparités du taux de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées, mais n'influent pas sur leurs dépenses moyennes qui sont probablement liées aux caractéristiques propres aux handicapés.

Plus précisément pour l'aide sociale aux personnes âgées, on constate notamment que là où la part des foyers imposables est élevée, le département intervient pour un plus faible nombre de bénéficiaires de l'aide sociale. Par ailleurs, les bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées reçoivent plus d'aide dans les départements les plus urbanisés.

Les départements avec un taux d'urbanisation élevé ont aussi une plus faible proportion de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance mais les dépenses y sont plus conséquentes.

Enfin, la part de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées paraît plus importante là où la proportion de personnes âgées est forte, traduisant probablement un plus fort indice de vieillissement. ■

■ TABLEAU 3

Résultats des régressions des parts de bénéficiaires et des dépenses par bénéficiaire des aides sociales en fonction des indicateurs socioéconomiques des départements en 2005

	Personnes âgées				Personnes handicapées				Enfance			
	Bénéficiaires pour 1 000 hab. de 60 ans ou plus		Dépenses / bénéficiaire		Bénéficiaires pour 1 000 hab. de moins de 60 ans		Dépenses / bénéficiaire		Bénéficiaires pour 1 000 hab. de moins de 21 ans		Dépenses / bénéficiaire	
	Signe du coefficient	Rang de la variable	Signe du coefficient	Rang de la variable	Signe du coefficient	Rang de la variable	Signe du coefficient	Rang de la variable	Signe du coefficient	Rang de la variable	Signe du coefficient	Rang de la variable
Part des foyers imposables	-	1	-	3	-	2			-	1		
Revenu fiscal du département											+	2
Revenu fiscal des 75 ans ou plus			+	2								
Taux d'urbanisation			+	1					-	2	+	1
Part des 60 ans ou plus	-	3			+	1						
Part des moins de 21 ans	-	2										
Taux de chômage	-	4	-	4					+	3		
Contribution de l'ensemble de ces caractéristiques à l'explication des disparités	59,5 %		40,6 %		35,3 %		(2,6 %)		27,3 %		40,4 %	

Lecture • En ce qui concerne les bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées, la proportion de bénéficiaires est déterminée à 59,5% par les caractéristiques sociodémographiques et socioéconomiques des départements suivantes (par ordre décroissant dans la régression) :

- en premier lieu, la part des foyers imposables, qui est la variable la plus déterminante de la régression (rang 1). Le coefficient qui lui est associé est négatif; ce qui signifie que plus la part des foyers imposables est forte, plus celle des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées est faible;
- et, dans une moindre mesure, la part des moins de 21 ans, celle des 60 ans ou plus et le taux de chômage (rangs 2, 3 et 4).

Champ • France métropolitaine.

Sources • INSEE et DREES - enquête Aide sociale.