



Études et Résultats

N° 682 • mars 2009

Les dépenses d'aide sociale départementale en 2007

Les compétences des départements en matière d'aide sociale recouvrent l'aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées, à l'enfance et les dépenses liées au RMI. En 2007, les dépenses totales nettes d'aide sociale s'élèvent à 26,4 milliards d'euros, dont 25 milliards pour la France métropolitaine et 1,4 milliard pour les départements d'outre-mer (DOM).

Avec 6,3 milliards d'euros en France métropolitaine, les dépenses totales nettes liées au RMI, aux CI-RMA et aux contrats d'avenir représentent 29 % des quatre grandes catégories de dépenses. Elles sont restées stables en 2007.

Les dépenses nettes destinées aux personnes âgées, deuxième poste de dépenses, ont progressé de 6 %, évolution similaire à celle du nombre de bénéficiaires. Ces dépenses s'élèvent à 5,8 milliards d'euros en 2007. Les dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance, qui concernent pour moitié les dépenses correspondant aux placements en établissements, ont atteint 5,6 milliards d'euros. Enfin, les dépenses d'aide sociale en faveur des personnes handicapées ont augmenté de 7 %, soutenues par la progression des dépenses relatives à l'accueil, pour s'établir à 4,4 milliards d'euros en 2007.

L'évolution et la structure des dépenses d'aide sociale varient selon les départements. Dans les départements d'outre-mer, la part des dépenses consacrées au RMI demeure beaucoup plus importante qu'en métropole (63 %).

Élise CLÉMENT

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

L' AIDE SOCIALE départementale garantit aux personnes qui se trouvent dans l'incapacité d'assurer leur autonomie ou leurs moyens d'existence l'accès à différents dispositifs permettant de couvrir leurs besoins essentiels. Le champ d'intervention des départements s'est élargi depuis les premières lois de décentralisation de 1984.

Depuis 2002, les conseils généraux gèrent l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), destinée aux personnes âgées, et qui s'est substituée à la prestation spécifique dépen-

dance (PSD) et à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Depuis 2004, ils prennent en charge l'intégralité de la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) : ils sont désormais responsables du versement de l'allocation et de l'insertion des bénéficiaires. Depuis 2006, s'ajoute la prestation de compensation du handicap (PCH), qui finance des besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées et qui remplace l'ACTP versée aux personnes handicapées – les anciens titulaires de l'ACTP peuvent toutefois choisir de la garder plutôt que de recevoir la PCH. À l'inverse,

■ TABLEAU 1

Évolution des dépenses totales d'aide sociale

En millions d'euros courants

		Dépenses totales *				
		2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Total des dépenses brutes	France métropolitaine	16 207	22 350	23 679	25 423	26 686
	DOM	612	1 370	1 390	1 462	1 503
	France entière	16 820	23 720	25 068	26 885	28 189
Total des dépenses nettes **	France métropolitaine	14 708	20 535	21 886	23 686	24 972
	DOM	592	1 352	1 359	1 421	1 464
	France entière	15 301	21 887	23 245	25 107	26 435

* Y compris aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2003, y compris services communs et autres interventions sociales à partir de 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 des concours CNSA, de la TIPP et du FMDI.

(p) Données provisoires.

Champ • France entière.

Sources • Enquête Aide sociale, DREES.

■ ENCADRÉ 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.

En 2007, les résultats sur les dépenses d'aide sociale ont été 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, ainsi que la répartition des dépenses entre l'APA à domicile et en établissement, ont ainsi été évaluées à partir des montants établis par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Les dépenses totales de la PCH ont également été évaluées à partir des montants établis par la CNSA. La ventilation entre la PCH des personnes de moins de 60 ans et celle des personnes de 60 ans ou plus a été estimée à partir de la répartition des bénéficiaires de la PCH de plus ou moins de 60 ans. Les allocations versées au titre du RMI-RMA, la récupération des indus correspondants et le montant de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) reversée aux départements proviennent de la Commission consultative sur l'évaluation des charges, sur la base des comptes administratifs de la Direction générale des collectivités locales (DGCL). Pour les autres estimations détaillées de 2007, elles ont été obtenues, en règle générale, en appliquant aux données 2006 de chaque département non répondant son taux d'évolution annuel moyen entre 2002 et 2006.

la prise en charge des dépenses de santé par les départements s'est réduite du fait de l'instauration de la couverture maladie universelle (CMU) au 1^{er} janvier 2000, qui s'est substituée en grande partie à l'aide médicale d'État (AME).

D'après l'enquête de la DREES (encadré 1), les dépenses d'aide sociale occupent une place importante dans le budget des départements. En 2007, les dépenses brutes s'élèvent à 28,2 milliards d'euros (tableau 1) sur un budget global de 45,4 milliards d'euros¹, représentant ainsi 62 % des dépenses de gestion courante² (hors investissement). Les recettes de fonctionnement alimentent le budget des départements pour financer leurs dépenses. En 2007, ces recettes se sont élevées à 52,3 milliards d'euros¹, soit une hausse de 5 % en euros constants par rapport à l'année passée. Le budget de l'État

contribue à ces recettes en versant aux départements une base de ressources régulières : la dotation globale de fonctionnement dont ils ont le libre emploi. En 2007, cette dotation s'est chiffrée à 11,7 milliards d'euros¹ (+1 %). Outre cette dotation, l'État verse une contribution aux départements par l'entremise de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)³ pour le financement des aides aux personnes âgées dépendantes et handicapées (APA et PCH). Il affecte également une dotation par l'intermédiaire du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI) pour le financement du RMI. Les dotations versées par la CNSA et le FMDI s'élèvent respectivement à 2 milliards⁴ et 500 millions d'euros en 2007. Enfin, l'État verse une dotation globale de décentralisation ainsi que des subventions ou compensations

fiscales qui compensent les exonérations que l'État a accordées aux contribuables locaux. Au total, l'ensemble des dotations, participations et subventions versé par l'État ou par des établissements publics a atteint 16,3 milliards d'euros en 2007, soit une augmentation de 2,8 % en euros constants¹.

Les recettes de fonctionnement des départements sont également alimentées par des contributions directes, c'est-à-dire des impôts perçus directement sur le contribuable. Le produit de la taxe professionnelle, celui du foncier bâti et du foncier non bâti ainsi que celui de la taxe d'habitation constituent l'ensemble des contributions directes qui se sont chiffrées à 18,7 milliards en 2007¹.

Des impôts indirects constituent également une source de financement pour les départements pour un montant de 15 milliards d'euros en 2007¹. Aux taxes sur les droits de mutation ou sur les conventions d'assurance s'est ajoutée depuis 2004, en compensation de la charge financière du RMI, la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) dont le produit a été peu dynamique sur l'ensemble de la période. L'assiette de la TIPP, qui est calculée sur la base des consommations de carburant enregistrées sur le territoire de chaque collectivité, n'a que peu progressé entre 2004 et 2006 et, pour la première fois, a diminué en 2007. Le montant global de la TIPP attribué aux départements de métropole est ainsi passé de 4,4 milliards d'euros à 4,3 milliards entre 2006 et 2007.

Enfin, d'autres ressources du type produits exceptionnels ou recouvrements perçus complètent les recettes de fonctionnement des départements à hauteur de 2,2 milliards en 2007¹.

Les dépenses d'aide sociale se répartissent en cinq postes principaux (encadré 2) : l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide sociale aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance, les dépenses afférentes au revenu minimum d'insertion (RMI) et les autres postes (dépenses de personnel, services communs et autres interventions sociales). En 2007, les quatre premières catégories ont représenté 89 % des dépenses

1. Sources : Dépenses extraites des comptes primitifs de l'année 2007, DGCL, France entière.

2. Les dépenses de gestion courantes comprennent les dépenses d'aide sociale, les dépenses pour les collèges, les dépenses de voiries et les contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

3. La CNSA est un établissement public créé par la loi du 30 juin 2004. Mis en place en mai 2005, il constitue, depuis le 1^{er} janvier 2006, à la fois une « caisse » chargée de répartir les moyens financiers et une « agence » d'appui technique.

4. Sources : CNSA.

■ TABLEAU 2

Évolution des dépenses par catégories d'aide sociale*

	En millions d'euros courants					
	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	Évolution 2007/2006 en euros constants
Aide sociale aux personnes âgées						
Dépenses brutes	5 296	5 741	6 037	6 432	6 887	5 %
Dépenses nettes	4 301	4 638	4 944	5 368	5 762	6 %
Aide sociale aux personnes handicapées						
Dépenses brutes	3 384	3 740	3 956	4 386	4 728	6 %
Dépenses nettes	3 039	3 351	3 497	4 000	4 363	7 %
Aide sociale à l'enfance						
Dépenses brutes	5 017	5 118	5 282	5 552	5 678	1 %
Dépenses nettes	4 944	4 999	5 173	5 453	5 642	2 %
Dépenses totales liées au RMI**						
Dépenses brutes	767	5 482	5 924	6 334	6 471	1 %
Dépenses nettes	748	5 435	5 840	6 238	6 316	0 %
dont dépenses nettes d'allocation du RMI	-	4 677	5 038	5 233	5 178	-3 %
Total						
Dépenses brutes	14 464	20 081	21 199	22 704	23 764	3 %
Dépenses nettes	13 032	18 423	19 454	21 059	22 084	3 %

* Hors aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2001 à 2003, hors services communs et autres interventions sociales à partir de 2004.

** Dépenses d'allocation et d'insertion liées au RMI, aux CI-RMA et aux contrats d'avenir.

Note • Les dépenses d'ACTP et de PCH pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses à destination des personnes âgées.

(p) Données provisoires.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête Aide sociale, DREES.

brutes d'aide sociale des départements, une proportion voisine de celle de 2006.

La suite de l'analyse porte sur la France métropolitaine, les dépenses d'aide sociale des départements d'outre-mer (DOM) étant étudiées par ailleurs (encadré 3).

22,1 milliards d'euros de dépenses nettes pour les quatre catégories d'aide sociale

En 2007, les dépenses brutes des conseils généraux de France métropolitaine ont atteint 23,8 milliards d'euros pour les quatre grandes catégories d'aide sociale, soit une progression de 3 % en euros constants⁵ (tableau 2).

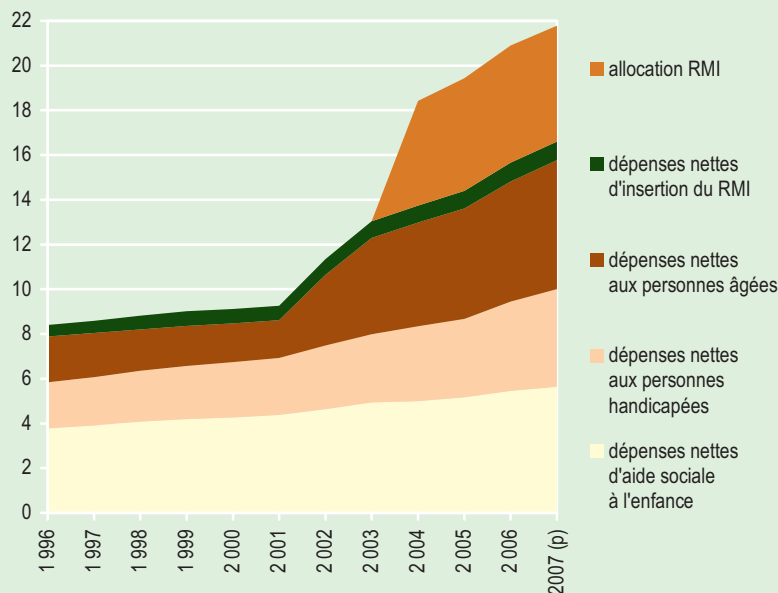
Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale, les départements peuvent engager des recours en récupération auprès des bénéficiaires de certaines aides ou de leurs héritiers. À ces récupérations, s'ajoutent des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations, des mandats

5. Sauf mention contraire, les montants des dépenses, brutes ou nettes, seront exprimés en euros courants et les évolutions en euros constants. Les évolutions sont analysées en euros constants afin d'apprécier leur dynamique réelle, hors évolution des prix. Les dépenses courantes sont déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. En 2007, cet indice a augmenté de 1,5 %.

GRAPHIQUE 1

Évolution des dépenses nettes d'aide sociale

En milliards d'euros courants



(p) Données provisoires.

Note • Les dépenses d'ACTP et de PCH pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses en direction des personnes âgées.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête Aide sociale, DREES.

ENCADRÉ 2

Les dépenses d'aide sociale et le nombre de bénéficiaires

Quatre grands postes de dépenses

L'aide sociale aux personnes âgées recouvre les dépenses relatives à l'aide à domicile (aides ménagères et APA, ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus et, depuis 2006, PCH pour les personnes de 60 ans ou plus), ainsi que les dépenses liées aux prises en charge en hébergement (accueil en établissement, au titre de l'aide sociale à l'hébergement ou de l'APA, et accueil chez des particuliers). Pour les départements qui n'ont pas ventilé l'ACTP ou la PCH en fonction de l'âge des bénéficiaires (plus ou moins de 60 ans), les dépenses ont été estimées, et seules celles relatives aux personnes de 60 ans ou plus sont prises en compte au titre des personnes âgées.

L'aide sociale aux personnes handicapées comprend les dépenses d'aides à domicile (aides ménagères ou auxiliaires de vie, ACTP et PCH pour les moins de 60 ans), ainsi que les aides à l'hébergement (accueil en établissement, accueil familial et accueil de jour). Depuis 2006, la PCH s'ajoute aux dépenses d'aides à domicile. Ce nouveau dispositif remplace l'ACTP (Décret n° 2005-1588 et Décret n° 2005-1591). Ce remplacement devrait être progressif puisque les bénéficiaires de l'ACTP peuvent soit continuer de percevoir cette allocation, soit intégrer la nouvelle prestation s'ils le souhaitent au moment du renouvellement des droits.

L'aide sociale à l'enfance (ASE) tient compte des dépenses pour les enfants placés (confiés à l'ASE ou placés directement par le juge), de même que des frais inhérents à ce placement. Elle intègre également les mesures d'aides éducatives : actions éducatives en milieu ouvert (AEMO) et actions éducatives à domicile (AED), les aides financières et celles concernant l'appui de travailleuses familiales.

Les dépenses de RMI stricto-sensu comprennent les versements de l'allocation et les charges d'insertion uniquement dans le cadre du RMI.

Les dépenses totales liées au RMI comprennent les versements de l'allocation, auxquels s'ajoutent aux charges d'insertion qui retracent l'effort fourni par les départements dans ce domaine ainsi que les dépenses de CI-RMA et les dépenses liées aux contrats d'avenir.

Décompte des bénéficiaires et volume des dépenses

Outre le fait que dans quelques cas plusieurs aides peuvent être allouées à une même personne, la comparaison entre le nombre de bénéficiaires et les dépenses affectées aux différents postes d'aides sociales dans les départements n'est pas simple et doit rester prudente (tableau 3). D'une part, le système d'observation actuel n'enregistre que le nombre de bénéficiaires présents 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 donc été évalué par la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n-1 et celui de l'année n. Une partie des flux pour lesquels des dépenses sont engagées peuvent être ainsi pris en compte, mais sans que les flux infra annuels concernant les personnes entrées et sorties en cours d'année puissent être repérés. En outre, les ratios de dépenses par bénéficiaire ne reflètent pas le montant réel des dépenses engagées pour chacun d'eux. En effet, les dépenses d'aide sociale intègrent aussi les sommes allouées globalement à des établissements dans le cadre de conventions, pratique fréquente notamment auprès des établissements pour personnes handicapées. Les résidents de ces établissements ne sont de surcroît pas toujours comptabilisés comme bénéficiaires de l'aide sociale, contrairement aux personnes destinataires de prestations individualisées. Pour toutes ces raisons, les interprétations visant à mettre en regard dépenses et bénéficiaires ne peuvent être que très relatives.

TABLEAU 3

Évolution des bénéficiaires et des dépenses brutes d'aide sociale selon le type d'aide

	Dépenses en millions d'euros courants				
	2003	2004	2005	2006	2007 (p)
Aide sociale aux personnes âgées					
Bénéficiaires *	882 400	982 800	1 052 400	1 121 300	1 193 300
<i>Dont : aide à domicile (APA, PSD, ACTP et PCH + 60, aides ménagères)</i>	431 700	505 000	559 300	611 800	666 900
<i>aide à l'accueil (ASH, APA, PSD, Accueil familial)</i>	450 700	477 800	493 100	509 500	526 400
Dépenses brutes	5 296	5 741	6 037	6 432	6 887
<i>Dont : aide à domicile (APA, PSD, ACTP et PCH + 60, aides ménagères, etc.)</i>	2 424	2 560	2 734	2 916	3 126
<i>aide à l'accueil (ASH, APA, PSD, Accueil familial...)</i>	2 871	3 032	3 132	3 310	3 558
Aide sociale aux personnes handicapées					
Bénéficiaires *	213 100	223 100	231 800	240 500	256 300
<i>Dont : aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères)</i>	97 700	101 600	106 500	113 200	127 300
<i>aide à l'accueil (ASH, accueil familial)</i>	115 400	121 500	125 300	127 300	129 000
Dépenses brutes	3 384	3 740	3 956	4 386	4 728
<i>Dont : aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères, etc.)</i>	591	616	652	750	827
<i>aide à l'accueil (ASH, accueil familial, etc.)</i>	2 750	3 065	3 234	3 520	3 758
Aide sociale à l'enfance					
Bénéficiaires *	262 300	265 700	270 900	275 300	279 100
<i>Dont : enfants accueillis à l'ASE</i>	134 600	136 000	137 900	139 600	140 800
<i>actions éducatives</i>	127 700	129 700	133 000	135 700	138 300
Dépenses brutes	5 017	5 118	5 282	5 552	5 678
<i>Dont : enfants accueillis à l'ASE</i>	3 532	3 909	4 041	4 273	4 429
<i>actions éducatives</i>	300	332	349	355	375
Dépenses totales liées au RMI**					
Nombre d'allocataires* du RMI, des CI-RMA et des contrats d'avenir (1)	974 700	1 041 900	1 118 800	1 156 800	1 124 100
Allocataires* du RMI (2)	974 700	1 041 300	1 109 200	1 129 500	1 076 300
Allocataires* de CI-RMA*** (3)	-	930	2 600	7 000	11 000
Allocataires* de contrats d'avenir*** (4)	-	-	10 300	29 200	52 100
Dépenses brutes	767	5 482	5 924	6 334	6 471
<i>Dont : dépenses d'allocation du RMI</i>	-	4 707	5 092	5 304	5 277
<i>dépenses d'insertion du RMI</i>	767	775	811	867	883
<i>dépenses de CI-RMA****</i>	-	1	11	55	100
<i>dépenses liées aux contrats d'avenir****</i>	-	-	11	108	210

* Le nombre de bénéficiaires et d'allocataires 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. Il s'agit en fait d'un nombre de mesures d'aide et non d'individus, une personne pouvant être comptabilisée plusieurs fois si elle bénéficie de plusieurs aides. De plus, il correspond au nombre de bénéficiaires de prestations et ne comprend pas les personnes bénéficiant d'actions globales menées par les départements.

** Dépenses d'allocation et d'insertion liées au RMI, aux CI-RMA et aux contrats d'avenir.

*** Allocataires de CI-RMA et de contrats d'avenir payés et non payés dans le dispositif du RMI. Ainsi, la somme des lignes (2), (3) et (4) ne correspond pas à la ligne (1) qui ne prend en compte que les allocataires CI-RMA et contrats d'avenir non payés dans le dispositif du RMI, ceci afin d'éviter les doubles comptes.

**** Certains départements n'ont pas comptabilisé les dépenses liées au CI-RMA dans la rubrique prévue par la nomenclature comptable. Il est possible que ces dépenses ainsi que le montant des contrats d'avenir soient comptabilisées avec les dépenses de RMI.

Note • Les dépenses d'ACTP et de PCH pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses à destination des personnes âgées.

(p) Données provisoires.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquêtes Aide sociale, DREES; CNAF, MSA pour les allocataires du RMI, des CI-RMA à partir de 2005 et des contrats d'avenir; Application extranet pour les allocataires CI-RMA en 2004, DREES.

annulés ou atteints par la déchéance et des subventions. En 2007, les conseils généraux ont ainsi récupéré ou recouvré 1,7 milliard d'euros (+1 %). Après déduction des recouvrements, récupérations et remboursements, les dépenses nettes engagées par les départements s'élevaient à 22,1 milliards d'euros en 2007 (graphique 1), soit une augmentation identique à celle des dépenses brutes (+3 %).

Ces dépenses nettes des récupérations et recouvrements comprennent la partie financée directement par l'État ou par l'intermédiaire du concours de la CNSA et du FMDI. Elles permettent ainsi de décrire l'importance des efforts consentis en faveur des populations concernées à un titre ou à un autre par l'aide sociale, indépendamment de leur source de financement. Par ailleurs, pour l'analyse de la décomposition des dépenses, nous utiliserons systématiquement les données brutes, la ventilation fine des récupérations permettant de calculer les dépenses nettes ne pouvant se faire que globalement pour chaque grand poste et non par poste détaillé.

L'aide sociale liée au RMI : première dépense en 2007

Depuis la décentralisation intervenue en 2004, l'aide sociale aux allocataires du RMI, des contrats insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) et des contrats d'avenir est devenue le principal poste de dépense des départements. En 2007, elle représente 29 % du total des dépenses nettes, devant l'aide sociale aux personnes âgées (26 %), à l'enfance (25 %) et les dépenses relatives aux personnes handicapées (20 %).

En France métropolitaine, les dépenses brutes liées au RMI (allocation et insertion), aux CI-RMA et aux contrats d'avenir sont passées de 6,3 milliards d'euros en 2006 à 6,5 milliards en 2007⁶ (tableau 2), soit une augmentation de 1 %. Le nombre⁷ d'allocataires de ces trois dispositifs⁸ a quant à lui reculé de 3 %.

Dans ces dépenses, le versement de l'allocation du RMI a contribué à hauteur de 5,3 milliards d'euros (-2 % en un an). Dans le même temps, le

6. Certains départements n'ont pas comptabilisé les dépenses liées au CI-RMA dans la rubrique prévue par la nomenclature comptable. Il est possible que ces dépenses ainsi que le montant des contrats d'avenir soient comptabilisés avec les dépenses liées au RMI. Pour les 85 départements ayant distingué le poste de dépenses du CI-RMA, son montant net représente 98,6 millions d'euros. Le montant des contrats d'avenir représente, quant à lui, 199 millions d'euros pour les 71 départements ayant fait cette distinction.

7. Les effectifs d'allocataires et de bénéficiaires seront indiqués en moyenne annuelle afin de se rapprocher des dépenses afférentes à l'année (encadré 2).

8. Le nombre d'allocataires de ces trois prestations est obtenu en additionnant le nombre d'allocataires du RMI et les allocataires des CI-RMA et des contrats d'avenir « non payés » dans le dispositif du RMI.

nombre d'allocataires payés au titre du RMI diminuait de 5 %⁹. La baisse des dépenses brutes d'allocations de RMI a été compensée par la hausse des dépenses brutes liées aux CI-RMA et aux contrats d'avenir (tableau 3).

52 % de l'aide aux personnes âgées sont consacrés aux personnes vivant en établissement ou en famille d'accueil

Deuxième poste de dépenses, les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées se sont élevées à 5,8 milliards d'euros en 2007 (+6 % par rapport à 2006), et ont concerné 1,2 million de personnes. 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.

Parmi l'ensemble des dépenses brutes des départements en faveur

des personnes âgées (6,9 milliards d'euros), 52 % (3,6 milliards d'euros) sont consacrés aux personnes âgées vivant en établissement ou dans des familles d'accueil (tableau 3), que ce soit au titre de la prise en charge de l'hébergement ou de la dépendance. Sous l'effet du développement des aides à domicile, notamment par le biais de l'APA, la part des dépenses liées à l'accueil des personnes âgées avait fortement diminué entre 2001 et 2003, passant de 72 % à 53 % ; depuis, elle est restée stable.

Les dépenses d'APA en établissement (1,6 milliard d'euros) représentent 44 % des dépenses brutes destinées aux personnes âgées accueillies en établissement ou chez des particuliers (en famille d'accueil) et ont progressé de 7 %. En moyenne annuelle, 410 000 personnes en ont bénéficié en 2007 (+4 %). Les autres dépenses au titre de l'hébergement en établissement (essentiellement l'ASH) s'établissent

à 2 milliards d'euros en 2007, enregistrant une progression de 5 % en 2007, alors que le nombre de bénéficiaires de l'ASH n'a que faiblement augmenté (+0,4 %), pour atteindre 113 000 bénéficiaires. Bien que marginales, les dépenses relatives aux mesures d'accueil des personnes âgées chez des particuliers ont augmenté de 12 % entre 2006 et 2007, atteignant 11,3 millions d'euros ; 1 350 personnes âgées étaient accueillies au titre de l'aide sociale par une famille d'accueil.

Les dépenses brutes allouées à l'aide à domicile des personnes âgées ont atteint 3,1 milliards d'euros en 2007, soit une hausse de 6 % par rapport à 2006. L'essentiel de ces dépenses est consacré à l'APA à domicile et s'est élevé à 2,9 milliards d'euros, soit 64 % des dépenses totales d'APA. En 2007, 620 000 personnes ont bénéficié de l'APA à domicile, soit 8 % de plus que l'année précédente.

9. Bailleau G., Trespeux F., 2008, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2007 », *Études et Résultats*, DREES, n° 656, septembre.

ENCADRÉ 3

Les dépenses d'aide sociale 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) se sont élevées à 1,4 milliard d'euros en 2007, en hausse de 0,6 % par rapport à 2006. La mise en œuvre progressive de l'APA et l'intégration en 2004 des dépenses au titre du versement du RMI a eu des effets plus importants sur les dépenses dans les DOM : sur la période 2001-2004, leur augmentation a été deux fois plus rapide qu'en métropole.

La répartition des dépenses entre les quatre grandes catégories d'aide sociale a conservé la même structure qu'en 2006 et est toujours très différente de celle observée en métropole. En dépenses brutes comme en dépenses nettes, la part consacrée au RMI est beaucoup plus importante : 63 % contre 29 % en métropole. L'aide sociale aux personnes âgées ne représente que 19 % des dépenses nettes dans les DOM contre 26 % en France métropolitaine. L'aide sociale à l'enfance, qui représente en France métropolitaine 25 % des dépenses d'aide sociale ne compte que pour 13 % des dépenses dans les DOM. L'aide sociale aux personnes handicapées représente, enfin, avec 6 % des dépenses totales, une part sensiblement moins importante qu'en métropole (20 %).

Les dépenses nettes liées au RMI se sont élevées dans les DOM à 866 millions d'euros en 2007, en incluant les allocations RMI et le revenu de solidarité (RSO). Parmi elles, les charges d'insertion du RMI (hors RSO) sont passées de 55 millions d'euros en 2006 à 52 millions d'euros en 2007, soit une diminution de 7 %.

Pour l'aide sociale à l'enfance, les dépenses nettes des conseils généraux ont atteint 177 millions d'euros en 2007. La tendance à la baisse observée depuis 2005 s'est arrêtée et ces dépenses ont légèrement augmenté en 2007 (+1 %). La structure des dépenses d'aide à l'enfance est différente dans les DOM de celle observée en métropole. Les dépenses liées aux mesures de prévention spécialisée et aux placements en famille d'accueil y sont relativement plus

importantes : la part des placements familiaux est plus élevée (36 % contre 25 % en métropole), de même que les mesures de prévention (5 % des dépenses d'aide sociale à l'enfance contre 4 % en métropole). En revanche, les dépenses de placement en établissement sont moins importantes dans les DOM (42 % contre 49 % en métropole), comme les dépenses liées aux actions éducatives (4 % contre 6 %). Il en est de même pour les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières, qui ont représenté 3 % de l'ASE dans les DOM contre 5 % en métropole.

L'ensemble des dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées est passé dans les DOM de 254 à 255 millions d'euros entre 2006 et 2007, soit une baisse de 1 %. Comme en métropole, l'APA représente une part importante de ces dépenses (65 %). Avec les dépenses d'accueil en établissements (24 % des dépenses), elle a constitué la quasi-totalité des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées engagées dans ces départements en 2007 ; 8 % des dépenses ont été destinées à l'aide sociale à domicile hors APA et 1 % ont été engagées au titre de l'accueil par des particuliers. Comme en métropole, les dépenses cumulées liées à la dépendance des personnes âgées (ACTP et PCH des 60 ans ou plus, PSD et APA) ont augmenté entre 2006 et 2007, passant de 180 à 191 millions d'euros.

Les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes handicapées sont passées dans les DOM de 71 millions d'euros en 2006 à 78 millions en 2007, soit une hausse de 9 %. Cette augmentation a été principalement soutenue par les dépenses d'accueil en établissement qui se sont accrues de 14 %, passant de 31 millions à 36 millions d'euros entre 2006 et 2007. Les dépenses d'aides à domicile ont, quant à elles, diminué de 4 % en 2007.

Enfin, les autres dépenses brutes relatives à l'aide sociale (dépenses de personnel, services communs et autres interventions sociales) se sont élevées à 89 millions d'euros, incluant 69 millions d'euros de frais de personnel.

Les dépenses liées aux autres aides à domicile (les aides ménagères, le portage de repas et autres aides) ont continué de diminuer (88 millions d'euros en 2007, soit -6 % par rapport à 2006), essentiellement en raison de la réduction du nombre de bénéficiaires d'aides ménagères qui est passé de 26 800 en 2006 à 25 200 personnes en 2007 en moyenne annuelle.

Une progression régulière des dépenses liées à la dépendance des personnes âgées

Au total, en établissement et à domicile, les dépenses brutes consacrées par les départements à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées (en regroupant APA, ACTP et PCH pour les personnes de 60 ans ou plus et PSD) ont augmenté en 2007 au même rythme qu'entre 2005 et 2006 (+7 %), atteignant 4,7 milliards d'euros (tableau 4).

C'est l'APA qui a concentré, en 2007, l'essentiel de ces dépenses (4,5 milliards d'euros). Le nombre moyen de bénéficiaires de l'APA a dépassé le million de personnes en 2007 (contre 961 000 en 2006) ; cette progression traduit la poursuite de la montée en charge de ce dispositif.

Les dépenses d'ACTP destinées aux personnes de 60 ans ou plus ont atteint 126 millions d'euros en 2007, 19 300 personnes âgées ayant préféré conserver cette allocation. Bien que leur nombre ait fortement progressé entre 2006 et 2007, les bénéficiaires de la PCH de 60 ans ou plus restent peu nombreux (2 700 en moyenne annuelle). Le montant des dépenses correspondant s'est élevé à 32 millions d'euros. Au total, l'ACTP et la PCH représentent 2 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale destinées aux personnes âgées.

5,6 milliards d'euros de dépenses nettes en faveur de l'aide sociale à l'enfance

En 2007, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance (ASE) se sont établies à 5,6 milliards d'euros (tableau 2). Elles ont légèrement augmenté par rapport à 2006 (+2 %), à l'image de l'évolution du nombre de bénéficiaires, qui a connu une hausse de 1,4 % en 2007 (tableau 3)¹⁰.

La structure des dépenses d'ASE est restée stable en 2007 : les dépenses brutes¹¹ les plus importantes restent celles relatives aux placements en établissement (49 %), suivies des placements d'enfants en famille d'accueil (25 %). Les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) représentent 5 % des dépenses brutes, les actions éducatives à domicile et en milieu ouvert, 6 % et les mesures de prévention spécialisée, 4 %. 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.

Augmentation des dépenses d'aide sociale consacrées à l'accueil des personnes handicapées

Les dépenses nettes consacrées aux personnes handicapées ont progressé de 7 % en 2007, atteignant 4,4 milliards d'euros. Elles ont concerné 256 300 personnes réparties pour moitié entre aides à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères) et accueil familial en établissement.

Les dépenses liées à l'accueil constituent le poste le plus important des dépenses brutes engagées par les départements en faveur des personnes handicapées : 3,8 milliards d'euros en 2007, soit près de quatre cinquièmes des dépenses brutes, en augmentation de 5 % entre 2006 et 2007. Cette évolution traduit un engagement de 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 soldé par une augmentation de 27 % de ces dépenses depuis 2003 (soit un taux d'évolution annuel

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

11. Les dépenses nettes par grand secteur ne peuvent pas être affinées au niveau d'une prestation. C'est pourquoi la structure des dépenses par grand secteur est présentée en dépenses brutes.

TABLEAU 4

Évolution des dépenses brutes d'aide sociale destinées à la prise en charge de la dépendance des personnes âgées

En millions d'euros courants

	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	Évolution 2007/2006 en euros constants
APA	3 208	3 584	3 873	4 192	4 492	6 %
PSD	413	119				
ACTP + 60 ans	109	105	109	108	126	14 %
PCH + 60 ans				7	32	348 %
Total	3 729	3 809	3 982	4 300	4 650	7 %

(p) Données provisoires.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête Aide sociale, DREES.

TABLEAU 5

Évolution des dépenses brutes d'aide sociale destinées à la prise en charge des personnes handicapées (PCH et ACTP)

En millions d'euros courants

	2003	2004	2005	2006	2007 (p)	Évolution 2007/2006 en euros constants
ACTP - 60 ans	562	582	610	615	547	-12 %
PCH - 60 ans				85	237	174 %
Total	562	582	610	700	784	10 %

(p) Données provisoires.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête Aide sociale, DREES.

moyen de +6 %). Depuis 2003, le nombre de bénéficiaires d'une aide à l'hébergement a ainsi augmenté de 12 %, soit 3 % par an (tableau 3).

Les dépenses en direction des personnes handicapées à leur domicile, de même que le nombre de bénéficiaires des allocations correspondantes, ont constamment augmenté depuis 2000 ; elles atteignent 827 millions d'euros en 2007. Les dépenses à domicile, hors ACTP et PCH, restent marginales (42 millions d'euros en 2007) : elles représentent 5 % des dépenses d'aide à domicile aux personnes handicapées, ou encore 1 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale qui leur sont destinées.

Les dépenses afférentes aux deux prestations PCH et ACTP des personnes de moins de 60 ans ont augmenté de 10 % entre 2006 et 2007 (tableau 5). La baisse des dépenses d'ACTP pour les personnes de moins de 60 ans (547 millions d'euros en

2007, soit -12 %), est compensée par la hausse de celles relatives à la PCH pour les personnes de moins de 60 ans (237 millions d'euros en 2007, soit +174 % en un an).

Les autres dépenses d'aide sociale et les dépenses de personnel

Les autres dépenses rattachées à l'aide sociale dispensée par les départements s'élèvent à 2,9 milliards d'euros en 2007. Elles comprennent les dépenses relatives aux autres interventions sociales et aux services communs à l'aide sociale, ainsi que les frais de personnel.

Les dépenses de personnel des départements pour l'aide sociale (hors RMI) se sont élevées à 2,2 milliards d'euros en 2007, en hausse de 4 % par rapport à 2006. Les autres dépenses brutes rattachées à l'aide sociale (autres interventions sociales et services communs à l'aide sociale, mais hors frais de personnel) ont augmenté de 12 % entre

2006 et 2007, passant ainsi de 616 millions d'euros à 701 millions d'euros.

Entre 2006 et 2007, des évolutions différenciées selon les départements

Si l'ensemble des dépenses d'aide sociale (en incluant les dépenses de personnel) des départements de France métropolitaine a augmenté de 4 % entre 2006 et 2007, cette évolution recouvre des situations très variables selon les départements (tableau 6).

Entre 2006 et 2007, un quart des départements ont connu une progression de leurs dépenses nettes inférieure à 2 %, tandis qu'elle était supérieure à 7 % pour un autre quart. Certains départements ont même diminué leurs dépenses d'aide sociale : le Lot, le Vaucluse, la Mayenne, la Marne, l'Indre-et-Loire, le Loiret et la Saône-et-Loire. Au contraire, les dépenses ont assez fortement augmenté dans l'Allier, le Cher, les Côtes-d'Armor et l'Hérault. 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. Plus généralement, et notamment pour ce qui concerne le RMI, ils dépendent aussi de la conjoncture démographique et économique locale.

Les variations sont encore plus importantes pour chacune des quatre grandes catégories d'aide sociale ; elles ont été particulièrement marquées dans le cadre des dépenses d'aide aux personnes handicapées. Ainsi, si pour plus de la moitié des départements l'augmentation de ces dépenses est supérieure à l'évolution métropolitaine (+7 %), elle a été de plus de 20 % pour dix d'entre eux. Quatorze départements ont toutefois enregistré une diminution des dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées entre 2006 et 2007.

■ TABLEAU 6

Dispersion des évolutions des dépenses d'aide sociale en 2007

Évolutions en euros constants en %

	Évolution moyenne	Dispersion **		
		Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Dépenses totales nettes *	4 %	2 %	4 %	7 %
Dépenses nettes d'aide aux personnes âgées	6 %	2 %	6 %	10 %
Dépenses nettes d'aide aux personnes handicapées	7 %	3 %	9 %	12 %
Dépenses nettes d'aide à l'enfance	2 %	-1 %	3 %	6 %
Dépenses nettes liées au RMI	0 %	-1 %	1 %	4 %

* Il s'agit des dépenses totales nettes des récupérations et recouvrements sur l'ensemble du champ de l'aide sociale des départements, y compris dépenses de personnel, services communs et autres interventions sociales.

** 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 deçà de laquelle se situent 25 % des départements (respectivement 75 % des départements). Par exemple, 25 % des départements répondants ont eu, entre 2006 et 2007, une évolution de leurs dépenses d'aide sociale aux personnes âgées inférieure à 2%.

Champ • France métropolitaine.

Sources • Enquête Aide sociale, DREES.