



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

Ministère de la santé
et de la protection sociale



Études et Résultats

N° 317 • juin 2004

Plus de quarante départements ont répondu à l'enquête spécifique sur les aides sociales extralégales ou facultatives développées en 2002 en décrivant cinq des dispositifs les plus significatifs qu'ils ont mis en œuvre. La quasi-totalité de ces départements mènent des actions de ce type auprès des personnes âgées ou handicapées. Les deux tiers d'entre eux en développent également auprès des personnes en difficulté sociale, des familles ou des jeunes.

La téléalarme, l'aménagement du logement et l'acquisition d'aides techniques sont les aides les plus souvent citées au sein de l'action sociale facultative destinée aux personnes âgées, leur attribution étant généralement encadrée par des conditions d'âge et de ressources. De même, les dispositifs les plus fréquemment proposés aux personnes handicapées concernent l'adaptation du logement, l'aide aux déplacements et aux transports, mais aussi, plus spécifiquement, un soutien financier aux associations spécialisées ou un complément à l'Allocation compensatrice pour tierce personne à domicile. Les secours financiers ou en nature constituent, quant à eux, les principales aides des fonds de solidarité départementaux en direction des personnes en difficulté sociale. L'aide aux familles concerne surtout les subventions accordées aux structures d'accueil de la petite enfance ou périscolaires ainsi que le soutien à la parentalité. Enfin, l'effort des départements en direction des jeunes se concrétise essentiellement par des aides extralégales ou facultatives à la formation, aux activités de loisirs ou à l'insertion sociale et professionnelle.

Les coûts financiers de ces aides, qui restent difficiles à apprécier, semblent surtout importants dans le domaine du handicap, notamment du soutien aux associations d'aide à la vie autonome à domicile.

L'aide sociale extralégale ou facultative des départements

Les départements ont depuis 1982 dans leurs compétences l'ensemble des prestations légales d'aide sociale telles qu'elles sont définies par la législation et la réglementation sociale en vigueur, à l'exception de certaines prestations qui restent à la charge de l'État. Au-delà de l'aide sociale légale et obligatoire, nombre de départements proposent en outre un certain nombre de prestations ou de services complémentaires relevant de l'aide sociale extralégale ou facultative (encadré 1).

La prise en charge de dépenses de soins ou de protection complémentaire en faveur des personnes non couvertes par la Couverture maladie universelle (CMU) est, par exemple, un dispositif mis en œuvre par un certain nombre de départements qui fait l'objet d'une enquête régulière de la part de la Drees¹.

À côté de ce dispositif, le champ de l'enquête annuelle réalisée auprès des départements a été enrichi en 2003 par un volet spécifique consacré à l'aide extralégale ou facultative. Celui-ci leur proposait de

Claire BAUDIER-LORIN

Ministère de l'Emploi, du travail et de la cohésion sociale
Ministère de la Santé et de la protection sociale
Drees

1. Les informations collectées auprès de 73 départements ayant répondu à l'enquête annuelle en 2002 viennent compléter cette étude (cf. encadré 5).



Méthodologie de l'enquête

L'enquête interrogeait les départements sur les aides sociales qu'ils offrent au-delà de l'aide sociale légale¹, en distinguant l'aide sociale « extralégale » et l'aide sociale « facultative ».

L'aide sociale légale comprend l'ensemble des prestations légales d'aide sociale fixées par la législation et la réglementation sociales dans l'article L. 121-1 du Code de l'action sociale et des familles, à l'exception des prestations énumérées à l'article L. 121-7 du même code qui restent à la charge de l'État².

Néanmoins, en application de l'article L. 121-4 alinéa 1 du dit code, « les conseils généraux peuvent décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements applicables aux prestations mentionnées à l'article L. 121-1 » et, dans ce cas, « assurent la charge financière de ces décisions ». C'est ce que nous avons choisi de qualifier d'aide sociale « extralégale ».

Par ailleurs, les départements mettent en place des dispositifs, souvent ponctuels et qui n'ont pas le caractère obligatoire des prestations légales et « extralégales » (article L. 121-5 du Code de l'action sociale et des familles). Ils relèvent de l'aide sociale facultative qui peut être définie comme l'ensemble des actions non obligatoires menées par les conseils généraux.

L'enquête proposait aux départements d'exposer cinq dispositifs d'aide sociale extralégale ou facultative (au sens défini ci-dessus), qui leur paraissaient les plus importants en termes de dépenses ou de population visée. Ils étaient invités à décrire le dispositif (réponse ouverte), à cocher parmi une liste la ou les populations concernées, à indiquer les montants des dépenses et le nombre de bénéficiaires.

Quarante-quatre départements ont répondu à l'enquête décrivant en moyenne cinq dispositifs. Néanmoins, quatre départements en ont cité plus de cinq dont un, situé en Ile-de-France, en a cité vingt-six pour une dépense totale de 23 millions d'euros. Pour ces cas particuliers, nous avons dû sélectionner cinq dispositifs en retenant ceux affectés des montants de dépense les plus élevés. Il faut enfin signaler que deux départements ont répondu, à contrario, ne pas mettre en œuvre d'aides de cette nature.

L'enquête permet ainsi d'analyser 172 dispositifs et 196 actions, en considérant un dispositif comme comportant autant d'actions que de populations visées : par exemple un dispositif en direction à la fois des personnes âgées et des personnes handicapées compte pour deux actions.

Par contre, les réponses recueillies n'ont pas permis de réaliser une analyse du coût global consacré par les départements à ce dispositif à partir des données transmises sur la dépense et le nombre de bénéficiaires, en raison de la limitation à cinq dispositifs par département et du nombre insuffisant de départements ayant répondu à l'enquête. Aussi, la Drees lance-t-elle une nouvelle enquête en 2004 de nature plus quantitative qui devrait apporter des éclairages sur ce sujet. Par ailleurs, les comptes administratifs des départements ne permettent pas d'identifier les dépenses d'aide sociale « extralégales » et facultatives en tant que telles : on ne peut en pratique dissocier le montant des aides extralégales du montant des aides légales, toutes deux confondues au sein de l'aide sociale obligatoire. Certains départements, par ailleurs, comptabilisent une partie de leurs dépenses d'aide sociale facultative dans les chapitres réservés à l'aide sociale obligatoire³.

De ce fait, on ne retrouve pas sur le chapitre 957⁴ dédié à l'aide sociale facultative et aux opérations de régularisation ces montants de dépenses. Ainsi, si on rapporte, par département, le montant des dépenses d'aide sociale « extralégale » et facultative mentionnées dans l'enquête aux dépenses imputées sur le chapitre dédié à l'aide sociale facultative en 2001, le ratio varie de 1 à 275 %.

1. Baudier-Lorin Claire, Chastenot Benoît, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2002 », *Études et Résultats*, n° 255, août 2003 ; Bonnardel Christine, « Les dépenses d'aide sociale des départements en 2001 », *Études et Résultats*, n° 198, octobre 2002, Drees.

2. Les frais d'aide médicale de l'État ; l'allocation de Revenu minimum d'insertion jusqu'au 1^{er} janvier 2004 ; l'allocation simple aux personnes âgées ; l'allocation différentielle aux adultes handicapés ; les frais d'hébergement, d'entretien et de formation professionnelle des personnes handicapées dans les établissements de rééducation professionnelle ; les frais de fonctionnement des centres d'aide par le travail ; les prestations d'aide sociale engagées en faveur soit de personnes dont la présence sur le territoire métropolitain résulte de circonstances exceptionnelles soit de personnes pour lesquelles aucun domicile fixe ne peut être déterminé ; les mesures d'aide sociale en matière de logement, d'hébergement et de réinsertion ; l'allocation aux familles dont les soutiens indispensables accomplissent le service national.

3. Chapitres 952, 953, 954, 955, 956 et 959.

4. Le chapitre 957 retrace les emplois divers tels que l'aide aux chômeurs, aux travailleurs migrants, aux victimes de guerre et des sinistres ou encore les actions sociales de proximité, les participations à des centres sociaux et les fonds EDF ou fonds énergie. Cette aide est souvent versée sous forme de primes, de secours, de bourses ou de subventions. Le total estimé des dépenses brutes inscrites en 2001 au chapitre 957 s'élève à 325 millions d'euros (France entière).

décrire cinq dispositifs originaux parmi l'ensemble de leurs aides extralégales ou facultatives réalisées au cours de l'année 2002. Quarante-deux départements, qui ont des caractéristiques proches de la moyenne des départements français en termes de caractéristiques socio-démographiques et d'aide sociale (encadré 2), ont ainsi décrit leurs dispositifs les plus significatifs. Leurs réponses nous permettent de brosser un tableau qui, bien que non exhaustif, offre un panorama sur la diversité des aides menées par les départements.

Les aides extralégales ou facultatives les plus souvent citées sont décrites par la suite en fonction du public qu'elles visent – personnes âgées, personnes handicapées, personnes en difficulté sociale, jeunes et familles – alors que les dispositifs cités seulement par un, voire deux départements, mais considérés pour autant par eux comme importants, sont mentionnés dans l'encadré 3.

Enfin il nous a paru intéressant de rapprocher ces actions de celles mises en œuvre par les communes afin d'en étudier les similitudes et les complémentarités (encadré 4).

La quasi-totalité des départements mènent des actions extralégales ou facultatives en faveur des personnes âgées ou handicapées

Les départements ayant répondu à l'enquête citent tous, à une exception près, au moins une action en faveur des personnes âgées ou handicapées de leur département. Parmi ceux-là, la majeure partie d'entre eux (63 %) mentionnent à la fois au moins une action en direction des personnes âgées et au moins une action en direction des personnes handicapées, 22 % d'entre eux n'évoquent que les personnes handicapées et 15 % que les personnes âgées. Toutefois, l'enquête n'avait pas vocation à cerner toutes les actions puisqu'elle ne portait que sur celles considérées comme les plus importantes.

Deux tiers des départements citant au moins une aide en faveur des personnes âgées ou handicapées lui associent, par ailleurs, au moins une action en direction d'un autre public. Ces aides consi-

dérées comme les plus importantes concernent dans des proportions voisines les personnes en difficulté sociale, les familles ou les jeunes.

La téléalarme, l'aménagement du logement et l'acquisition d'aides techniques sont les aides extralégales ou facultatives les plus souvent citées en direction des personnes âgées

La téléalarme ou la télé assistance constitue l'aide la plus souvent citée à destination des personnes âgées par les départements ayant répondu à l'enquête² ; la moitié de ces départements l'étendent aussi aux personnes handicapées. Il s'agit, le plus souvent, d'un appareil installé au domicile de la personne ou qu'elle porte sur elle ; relié à un central de surveillance ou à un proche de façon à permettre une alerte en cas d'urgence. La participation du département peut aller de la prise en charge du coût de l'installation au domicile de la personne âgée à celui de l'abonnement, et le cas échéant au financement du central. Les conditions d'accès à la prestation, essentiellement des limites d'âge ou de ressources, diffèrent d'un département à l'autre : personnes de plus de 60 ans ayant un revenu mensuel inférieur au SMIC pour l'un, fonction des ressources pour un autre, personnes âgées de plus de 75 ans qui ne bénéficient pas de l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA) ou titulaires de la carte invalidité pour un troisième, personnes âgées non imposables pour un quatrième.

La seconde action extralégale ou facultative importante fréquemment mentionnée par les départements répondants à destination des personnes âgées concerne les mesures d'amélioration ou d'adaptation du logement, destinées à permettre le maintien à domicile de la personne âgée. La nature des travaux

2. La téléalarme, le portage de repas et de façon moindre l'aménagement du logement peuvent par ailleurs être financés dans le cadre du plan d'aide défini lors d'une demande d'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). METTE Corinne, « L'Allocation personnalisée d'autonomie à domicile : une analyse des plans d'aide », *Études et Résultats*, n° 293, février 2004, Drees.

E•2

Les départements ayant répondu à l'enquête

Sur les 42 départements ayant rempli le questionnaire d'enquête, deux sont des départements d'outre-mer et 40 des départements métropolitains disséminés sur le territoire avec toutefois une localisation plus marquée au nord-est de la France, sur le pourtour méditerranéen et en Île-de-France. On peut aussi noter l'absence de représentants d'une grande zone s'étendant sur les pourtours de la Loire, de la région Centre aux Pays de la Loire.

L'étude des caractéristiques socio-démographiques¹ et des caractéristiques d'aide sociale² des départements métropolitains répondants montre toutefois que ceux-ci constituent un ensemble, en moyenne, assez proche de la moyenne nationale³ (tableaux 1 et 2). L'ensemble des départements répondants en est très proche aussi bien en ce qui concerne la richesse moyenne par habitant⁴, que le taux de chômage ou la répartition de bénéficiaires de l'aide sociale. Par contre, ils sont légèrement plus urbanisés que la moyenne nationale (+2 points) et les personnes âgées de ces départements (75 ans et plus) sont un peu plus aisées : le nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire du minimum vieillesse est ainsi inférieur de 8 points à la moyenne nationale. Les dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes âgées sont cependant plus élevées (+3 %) dans ces départements.

Tableau 1 - Caractéristiques d'aide sociale des départements métropolitains ayant répondu à l'enquête

	France métropolitaine	Écart à la moyenne nationale (en points ou en %)
Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées pour 1 000 hab. de 60 ans ou plus	26,0	0 pts
Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées pour 1 000 hab. de moins de 65 ans	6,1	- 1 pts
Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance pour 1 000 hab. de moins de 21 ans	16,2	0 pts
Nombre d'allocataires du RMI pour 1 000 hab. de 25 à 65 ans	29,1	+ 1 pts
Dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes âgées	4 751	3%
Dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes handicapées	10 300	1%
Dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale à l'enfance	16 054	0%
Charges d'insertion du RMI	669	0%

Lecture : la moyenne des parts de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées, sur les départements répondants, est inférieure de 1 point à la moyenne des parts sur les départements métropolitains ; la moyenne des dépenses par bénéficiaire de l'aide sociale aux personnes âgées est, sur les départements répondants, supérieure de 3 % à la moyenne des départements métropolitains.
Champ : France métropolitaine.
Sources : CAF et Drees - enquête Aide sociale.

Tableau 2 - Caractéristiques socio-démographiques des départements métropolitains ayant répondu à l'enquête

	France métropolitaine	Écart à la moyenne nationale (en points ou en %)
Nombre de bénéficiaires de l'allocation supplémentaire vieillesse (ASV) pour 1 000 hab. de 65 ans ou plus	83,8	- 8 pts
Nombre de bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) pour 1 000 hab. de 20 à 65 ans	22,6	- 1 pts
Potentiel fiscal	225	0%
Foyers imposables	50,3%	0 pts
Produit intérieur brut (PIB) par habitant	18 133	1%
Revenu fiscal de la population totale	19 275	0%
Revenu fiscal de la population des 75 ans ou plus	9 178	2%
Les personnes de 65 ans ou plus	17,6%	- 1 pts
Les enfants et les jeunes de moins de 21 ans	27,2%	1 pts
Taux d'urbanisation	43,4%	2 pts
Taux de chômage	8,7%	0 pts

Lecture : la moyenne des PIB par habitant des départements répondants est supérieure de 1 % à la moyenne des PIB par habitant des départements métropolitains.
Champ : France métropolitaine.
Sources : CAF et Drees - enquête Aide sociale.

1. Nombre moyen de bénéficiaires sur l'année 2000 de l'Allocation supplémentaire du minimum vieillesse par habitant de 65 ans et plus et de l'Allocation aux adultes handicapés par habitant de 20 à 65 ans ; part des foyers imposables de l'année 1999 ; PIB par habitant en 1996 ; population au recensement de 1999 ; taux d'urbanisation ou proportion de personnes habitant en milieu urbain sur population totale du département en 1999 ; taux de chômage au 4^e trimestre 2000.

2. Il s'agit :

- du nombre moyen de bénéficiaires sur la période 1999-2001 de l'aide sociale aux personnes âgées par habitant de 60 ans ou plus, de l'aide sociale aux personnes handicapées par habitant de moins de 65 ans, de l'aide sociale à l'enfance par habitant de moins de 21 ans et du nombre moyen d'allocataires du RMI sur la période 1999-2001 par habitant de 25 à 65 ans ;
- des dépenses nettes par bénéficiaire en moyenne sur la période 1999-2001 d'aide sociale aux personnes âgées, d'aide sociale aux personnes handicapées et d'aide sociale à l'enfance ainsi que des charges d'insertion du RMI par allocataire en moyenne sur la période 1999-2001.

3. Données de l'étude sur « les disparités départementales en matière d'aide sociale en 2002 », BONNARDEL Christine, BAUDIER-LORIN Claire, *Études et Résultats*, n° 269, octobre 2003, Drees.

4. Le PIB est, en moyenne, supérieur de seulement 1 % au taux national et le potentiel fiscal - évalué en appliquant aux quatre principales taxes directes locales le taux moyen national d'imposition de chacune de ces taxes -, qui permet d'apprécier la richesse potentielle de chaque département indépendamment de sa politique fiscale, est identique à celui de la France métropolitaine.

pouvant faire l'objet d'une aide financière est souvent très précise : réfection de toiture, ravalement de façade, réfection électrique ou branchement au réseau EDF-GDF, isolation, installation sanitaire... Pour ces mesures, le département prend à sa charge tout ou partie des travaux d'aménagement de l'habitat le plus souvent dans la limite d'un plafond qu'il a fixé : 20 % du montant des travaux dans la limite de 1 525 € pour l'un, dans la limite d'un plafond de 3 811 € pour un autre, 2 700 € par appartement pour un troisième. Par ailleurs, le département peut participer à l'achat de matériels techniques nécessaires à l'autonomie de

la personne âgée (cane, déambulateur, fauteuil roulant ou aide pour pallier les problèmes d'incontinence) en complément de la part non prise en charge par les organismes de sécurité sociale. Là encore, comme pour la téléalarme, des conditions d'âge ou de ressources encadrent le plus souvent l'accès à l'aide.

Enfin, les départements évoquent parmi les actions les plus significatives, différents types d'aides comme le portage de repas à domicile ou l'aide aux déplacements ou aux transports. Cette dernière est majoritairement mentionnée par les départements d'Île-de-France qui prennent en charge des cartes d'abonne-

ment (carte améthyste ou rubis) ou versent des prestations sous la forme de chèques taxi par exemple.

Certains départements mentionnent aussi le soutien financier à des associations d'aide à domicile et à des instances de coordination gérontologique – dont les centres locaux d'information et de coordination gérontologique (CLIC). Ils peuvent participer aussi à l'hébergement temporaire en établissements, aux gardes de nuit et à l'accueil de jour des personnes âgées en prenant en charge leurs frais de séjour en établissement ou chez un particulier, ou en subventionnant des établissements pour qu'ils réservent à cette fin des lits d'hébergement temporaire.

E•3

Les autres actions significatives développées par certains départements

À côté des dispositifs les plus fréquemment cités, certaines actions extralégales ou facultatives sont mises en œuvre par un ou deux départements, et sont considérées par eux comme significatives ou importantes. Leur diversité permet ainsi de disposer d'un panorama assez large des actions qui peuvent être menées.

Pour les personnes âgées

- des compléments d'aides ménagères ;
- des services ménagers et des participations aux foyers-restaurants ;
- des dispositifs directement liés à la mise en œuvre de l'APA dont le diagnostic logement pour un département, la suppression de la participation financière des bénéficiaires en établissement sous dotation globale pour un autre ;
- la prise en charge des frais d'obsèques : pour les bénéficiaires d'un placement au titre de l'aide sociale pour un département, pour les indigents pour un autre ;
- le versement d'une allocation aux enfants ou petits-enfants vivant avec leur(s) ascendant(s) ;
- le remboursement des frais téléphoniques (taxe de branchement et moitié de l'abonnement) ;
- la prise en charge de frais de gestion de tutelle ;
- un numéro AZUR (informations téléphoniques) ;
- la suppression de l'obligation alimentaire à l'encontre des petits-enfants et du recours sur succession pour toutes les aides à domicile sauf hébergement temporaire ;
- une allocation cécité pour les personnes atteintes ne pouvant prétendre à la PSD.

Pour les personnes handicapées

- le financement d'heures d'aides ménagères complémentaires ;
- la prise en charge d'un accueil de jour ;
- un complément d'argent de poche et un forfait mutuelle en établissement ;
- une aide à la vie quotidienne des personnes travaillant en structure protégée ;

- un suivi éducatif intermittent d'adultes à domicile ;
- une aide financière aux vacances ;
- une prise en charge des séjours d'hébergement des moins de 20 ans (lieux de vie...).

Pour les jeunes

- l'accompagnement scolaire (aide aux structures organisant des ateliers, 1 525 € par groupe de 15 enfants dans la limite de 50 % du budget de l'action) ;
- la participation aux frais de transport (carte imagin'R en Ile-de-France) ;
- l'aide à la restauration ;
- un dispositif téléphonique d'aide et d'information.

Pour les familles

- un prêt d'honneur aux candidats à l'adoption : montant du prêt plafonné à 3 048,98 € ;
- la prise en charge d'heures de travailleuses familiales au titre de la PMI ou de l'ASE ;
- les subventions aux associations qui réalisent des animations dans les salles d'attente PMI visant à favoriser le lien mère enfant ;
- le soutien financier à une structure qui gère des appartements d'accueil d'urgence pour les femmes, accompagnées ou non d'enfants, en grandes difficultés (violences conjugales).

Pour les personnes en difficulté sociale

- une aide aux sinistrés suite aux inondations ;
- l'accompagnement social des bénéficiaires du RMI ou de l'API.

À côté des aides à l'adaptation du logement et aux transports, le soutien à la vie autonome à domicile est une aide facultative spécifiquement proposée aux personnes handicapées

Parmi les dispositifs les plus souvent cités par les départements à destination des personnes handicapées, on retrouve, comme pour les personnes âgées, l'adaptation de l'habitat, l'aide aux déplacements et aux transports et, dans une moindre mesure, la téléalarme et le portage de repas. Néanmoins, des aides plus spécifiques leur sont aussi proposées comme le partenariat avec des associations spécialisées pour favoriser la vie autonome à domicile ou un complément d'aide à l'Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).

L'aide extralégale ou facultative la plus souvent évoquée par les départements répondants à l'enquête demeure toutefois l'aide à l'amélioration ou à l'adaptation du logement pour favoriser le maintien à domicile de la personne handicapée. La nature de l'aide est un peu différente de celle proposée aux personnes âgées, et plus orientée vers des aides techniques : appareil de domotique, fauteuil roulant, matériel informatique adapté, aménagement du véhicule. Néanmoins certains départements proposent aussi, dans les mêmes conditions que pour les personnes

L'aide sociale facultative des départements et des communes

âgées, une aide financière pour la réalisation de travaux. Contrairement aux personnes âgées, les conditions d'accès ne sont pas forcément liées aux ressources de la personne mais à son taux d'incapacité ou au fait qu'elle soit par ailleurs titulaire d'une prestation d'aide sociale (ACTP par exemple).

L'aide aux déplacements ou aux transports est, en outre, deux fois plus citée comme une action significative des départements pour les personnes handicapées que pour les personnes âgées, et leurs actions apparaissent également plus diversifiées : allocation pour se rendre en accueil de jour, prestation pour bénéficier des transports adaptés, service de réservation de véhicules handicar (courses, médecin, loisirs ou travail), cartes améthyste et rubis en Île-de-France, allocation chèque taxi...

Un certain nombre de départements mentionnent également l'aide qu'ils peuvent apporter aux personnes handicapées par l'intermédiaire d'un soutien financier à des associations ou des organismes spécialisés dans l'aide à domicile, comme des équipes spécialisées pour la vie autonome à domicile (ESVAD), des services d'auxiliaires de vie ou encore des services sociaux associatifs spécialisés. Ces organismes peuvent aussi bien apporter un soutien technique et social aux personnes handicapées qui souhaitent vivre à domicile, que favoriser l'insertion sociale et professionnelle en milieu ordinaire ou encore coordonner les réseaux professionnels et associatifs des intervenants de proximité.

Une prestation complémentaire à l'Allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) à domicile a également été mise en place par plusieurs départements. L'ACTP, prestation légale, est destinée aux personnes handicapées qui justifient de la nécessité de l'aide d'une tierce personne pour les actes essentiels de la vie courante (se laver, marcher, s'habiller...) et dont le taux d'incapacité permanente, reconnu par la COTOREP (Commission d'orientation et de reclassement professionnel), est d'au moins 80 %. Le montant de l'ACTP varie selon la nature et la permanence de l'aide dont la personne a

Il semble intéressant de mettre en regard l'aide sociale extralégale ou facultative des départements et celle mise en œuvre par les communes en sachant que ces dernières développent une action sociale qui leur est propre et qui, à ce titre, relève entièrement de l'aide facultative, alors que les départements offrent une aide complémentaire à l'aide sociale légale et obligatoire qu'ils assurent par ailleurs.

Il ressort d'une enquête réalisée par la Drees en 2002 auprès d'un échantillon de communes¹ que c'est auprès des personnes âgées que les communes interviennent le plus souvent (huit communes sur dix déclarent mener au moins une action en leur faveur). Les personnes en difficulté ainsi que les enfants et adolescents font l'objet d'actions dans une proportion similaire (quatre communes sur dix) et seules deux communes sur cent déclarent mettre en œuvre des actions destinées aux personnes handicapées.

Si la nature des activités développées par les communes est différente selon la taille de la commune – les communes de 10 000 habitants et plus étant celles qui mènent les actions les plus diversifiées –, on peut néanmoins retenir comme activités les plus fréquentes des communes de 5 000 habitants ou plus :

- à destination des personnes âgées (le champ principal) : un service de portage de repas, la gestion d'un logement foyer, un service d'aide ménagère et un service de téléalarme ;

- à destination des personnes en difficulté : des prestations en nature – colis, bons alimentaires, distribution de vêtements... –, des prestations en espèces, des logements ordinaires d'urgence, des cours d'alphabétisation, une banque alimentaire, un écrivain public, un service d'accueil d'urgence ;

- à destination des enfants et adolescents : crèches, haltes-garderies, centres de loisirs sans hébergement ;

- à destination des personnes handicapées : un service de transport.

En termes de publics, l'aide sociale facultative des départements concerne donc les mêmes catégories de populations que l'aide sociale des communes (les personnes âgées, les personnes handicapées, les personnes en difficulté, les familles et les jeunes) mais l'implication des communes et des départements apparaît différente selon les publics auxquels ils s'adressent. Les communes interviennent le plus souvent en direction des personnes âgées et très peu en direction des personnes handicapées, alors que les départements interviennent, dans leur aide extralégale ou facultative, de façon significative en faveur des personnes handicapées et âgées et de façon moindre en direction des personnes en difficulté, des familles et des jeunes.

Les départements et des communes mettent par ailleurs en œuvre un certain nombre d'actions de même nature comme le portage de repas, le service de téléalarme et des services d'aide ménagère pour les personnes âgées ; l'aide au transport des personnes handicapées ; les secours en nature ou en espèces à destination des personnes en difficulté ou enfin la participation aux modes de garde à destination des familles.

Un certain nombre des actions identifiées semblent propres aux départements, notamment celles qui viennent en complément des aides sociales légales comme le complément d'ACTP ou le prolongement d'aides dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Les autres actions s'adressent aux personnes âgées comme les mesures liées à l'amélioration ou à l'adaptation du logement, les matériels techniques nécessaires à l'autonomie de la personne âgée, les aides aux déplacements ou aux transports, le soutien financier à des associations d'aide à domicile, la garde de nuit, l'accueil de jour... mais aussi aux familles à travers l'aide à la parentalité ainsi que le soutien à la formation et à l'insertion des jeunes. En ce qui concerne l'aide aux personnes handicapées les départements ont une implication beaucoup plus forte en faveur de ce public, aussi bien en termes de prestations versées que de participation financière auprès des associations du secteur.

Par contre, une plus grande complémentarité semble exister entre les deux types de collectivités dans le secteur des personnes en difficulté. En effet, les communes sont très actives dans le domaine de l'urgence sociale grâce à la mise en œuvre de services d'accueil d'urgence, de logements d'urgence ou de boutiques de solidarité² ainsi que de dispositifs mobiles. Elles proposent aussi des services de proximité comme les banques alimentaires, les épiceries sociales ou solidaires, des cours d'alphabétisation, les services d'un écrivain public. Par contre les départements évoquent d'autres types d'aides concernant le transport des personnes en difficulté ou à la recherche d'un emploi, des heures d'aide ménagère pour les personnes sortant d'une hospitalisation ou présentant des problèmes de santé, la prise en charge de soins ou de protection complémentaire en matière de santé ainsi qu'une participation au logement social.

Enfin, il faut souligner la participation des communes dans la gestion d'établissements comme les maisons de retraite, les MAPAD, mais aussi les dispensaires, les centres de soins ou d'hygiène alimentaire et d'alcoologie ou, enfin, les centres sociaux ou les services sociaux spécialisés ou polyvalents.

1. Sur 1 923 communes de 5 000 habitants ou plus interrogées, 813 d'entre elles ont répondu. Parmi les 30 805 communes de 100 à moins de 5 000 habitants, un échantillon de communes a été sélectionné : 1 019 communes ont répondu à l'enquête. Voir DUTHEIL Nathalie, « L'action sociale des communes – Premiers résultats », Études et Résultats, n° 195, octobre 2002 ; « L'action sociale des communes de 100 à moins de 5 000 habitants », Études et Résultats, n° 271, novembre 2003 ; « L'action sociale des communes de 5 000 à moins de 200 000 habitants », Études et Résultats, n° 307, avril 2004, Drees.

2. Ces boutiques proposent des services tels que des repas, un point d'hygiène, une laverie, une aide aux démarches administratives et la participation à des actions sociales.

Les aides départementales destinées à favoriser l'accès aux soins de personnes non admises à la Couverture maladie universelle

La loi du 27 juillet 1999 portant création d'une Couverture maladie universelle (CMU) a substitué celle-ci à l'Aide médicale gratuite (AMG), auparavant gérée par les conseils généraux dans le cadre de l'aide sociale. Pour autant, certains départements ont, dès l'année 2000, mis en place des dispositifs facultatifs pour limiter les effets de seuil ou pour maintenir leur niveau de prise en charge tel qu'il existait avant la mise en place de la CMU.

En 2002, 27 départements sur les 73 ayant répondu à l'enquête annuelle de la DREES sur ce sujet (soit 37 %) ont indiqué avoir mis en place une aide en faveur des personnes ne bénéficiant pas de la CMU. Cette proportion est équivalente à celle enregistrée pour l'année 2001 puisque 39 % des départements répondants avaient indiqué avoir engagé une telle action.

Cette aide est destinée, comme en 2001, à financer tout ou partie d'une couverture complémentaire mutualiste ou dans une moindre mesure à prendre en charge des dépenses ponctuelles de soins ou des frais médicaux de type prothèses ou soins dentaires. Ainsi, parmi les répondants, 18 départements financent exclusivement l'adhésion à une mutuelle soit 67 %, 6 départements prennent en charge à la fois cette adhésion et des dépenses ponctuelles de soins (22 %), enfin 3 départements remboursent exclusivement des dépenses de soins ou de frais médicaux (11 %).

Les actions des départements se sont centrées en 2002, comme en 2001, autour de trois publics prioritaires :

- les personnes âgées et les personnes handicapées hébergées au titre de l'aide sociale en établissement (cité par 13 départements dont 5 fois exclusivement pour des personnes âgées). Ces aides sont dispensées sous forme d'une déduction sur la contribution personnelle que les bénéficiaires de l'aide à l'hébergement versent aux départements ;

- les anciens bénéficiaires de l'aide médicale (cité par 5 départements dont 1 associe un barème de ressources égal à 1,6 fois le RMI) ;

- les personnes ne bénéficiant plus de la CMU ou personnes isolées, RMIstes dont le niveau de ressources est inférieur à un barème de ressources fixé par les conseils généraux (cité par 9 départements) : entre 562 € (plafond CMU) et 609,80 €, entre le plafond CMU et 548,97 € entre 548,82 € et 588 €, inférieur à CMU +10 %.

En 2002, deux départements ont également orienté leur aide vers les jeunes pris en charge par le service de l'Aide sociale à l'enfance (1 en 2001 et 3 en 2000). L'un de ces départements ouvre également ce dispositif aux bénéficiaires du RMI.

A signaler que 12 départements – contre 3 en 2000 et 11 en 2001 – déclarent avoir négocié en 2002 des tarifs préférentiels avec les mutuelles pour des cotisations (25 € par mois pour un département, 338,40 € par an pour un autre, un forfait de 473,02 € par an pour un troisième) ou des remboursements de frais médicaux tels que définis dans le panier de soins de la CMU complémentaire.

sonnes en situation de précarité. Il s'agit d'aides en espèces ou en nature comme la distribution de repas ou de colis alimentaires, le règlement de factures de gaz ou d'électricité, le versement d'aides exceptionnelles ou d'aides spécifiques aux personnes surendettées. Certains départements prennent également en charge des aides individuelles au transport pour les personnes en difficulté ou les personnes à la recherche d'un emploi.

Par ailleurs, certains départements financent des heures d'aide ménagère complémentaires au bénéfice des personnes ayant de faibles ressources qui sortent d'une hospitalisation ou présentent des problèmes de santé, pour faciliter ou permettre leur maintien à domicile. Nous savons enfin, grâce à l'enquête annuelle spécifique de la Drees auprès des conseils généraux, qu'un certain nombre de départements prennent également en charge les dépenses de soins ou de protection complémentaire pour des personnes qui ne bénéficient pas de la Couverture maladie universelle (CMU) ou qui sortent de ce dispositif (encadré 5).

Enfin, plusieurs départements mentionnent une action spécifique dans le domaine du logement social : il peut s'agir d'une politique d'aide à la pierre en faveur du logement social ou de subventions aux organismes HLM ou aux communes pour la création de logements locatifs. Un département cite, par ailleurs, des aides financières aux propriétaires aux ressources modestes pour effectuer des travaux indispensables dans leur logement.

Les subventions aux structures d'accueil de la petite enfance et le soutien à la parentalité sont les aides les plus fréquentes à destination des familles

Les aides départementales décrites par les départements en direction des familles reposent soit sur une aide aux structures d'accueil de la petite enfance, soit sur une aide à la parentalité.

Les subventions versées par un certain nombre de conseils généraux pour

besoin. Il est calculé par référence à la majoration pour tierce personne (MTP) servie aux titulaires d'une pension de retraite pour invalidité³. Un complément d'aide à l'ACTP est ainsi prévu par certains départements lorsque cette prestation s'avère insuffisante pour couvrir les besoins essentiels de l'existence de la personne. Il peut prendre la forme d'une prestation subsidiaire ou d'une aide en nature sous forme d'heures de services d'auxiliaire de vie. Dans le cas d'une prestation, les départements versent soit un montant complémentaire d'ACTP (50 % de la MTP par exemple),

soit une ACTP plus élevée, calculée sur la base de 100 % de la MTP pour l'un ou dans la limite d'un montant mensuel plafonné à 1 067 € pour un autre.

Les secours financiers ou en nature constituent les principales aides des fonds de solidarité départementaux en direction des personnes en difficulté sociale

Les départements ayant répondu à l'enquête mentionnent en premier lieu, en termes d'aide à destination aux personnes en difficulté, les secours aux per-

3. Le montant mensuel de la majoration pour tierce personne est de 945,87 € depuis le 1^{er} janvier 2004. Le montant de l'ACTP varie entre 40 % et 80 % de ce montant soit entre 378,35 et 756,70 € par mois.

le fonctionnement des crèches collectives, des haltes-garderies, des jardins d'enfants ou des centres de loisirs sans hébergement (CLSH) ont pour objet de diminuer le coût à la charge des familles. Ces aides financières sont calculées à partir d'un tarif par place, arrêté par le département, qui varie entre 1 à 2 € par jour et par place selon le type de structure. Ce soutien financier vient en complément de l'aide accordée par les départements à l'investissement pour la construction, la rénovation, l'équipement des locaux d'accueil. Ainsi un département mentionne un budget de 1 067,14 € par place dans le cadre d'une construction ou d'une rénovation et 152,45 € par place pour l'acquisition d'équipements.

Les actions de soutien à la parentalité peuvent quant à elles se matérialiser par le versement de subventions à des associations chargées d'organiser des médiations familiales. Elles peuvent aussi se traduire par l'organisation de points de rencontre parents-enfants pour permettre l'exercice du droit de visite dans un lieu neutre, et permettre le maintien des relations parents-enfants au sein des familles séparées. Des ateliers visant à favoriser l'expression et le traitement des difficultés des relations entre enfants et parents sont aussi parfois organisés. Un département mentionne également le fonctionnement d'un service d'écoute téléphonique chargé d'accompagner les parents dans leur rôle éducatif.

Les aides à la formation et à l'insertion sociale constituent l'essentiel des aides extralégales ou facultatives destinées aux jeunes

Les dispositifs ciblés en direction des jeunes que mettent en œuvre les départements répondants à l'enquête prennent deux formes principales. Il s'agit, d'une part, de soutiens à la poursuite de for-

mations professionnelles ou d'études supérieures (une aide financière, un prêt d'honneur ou encore la prise en charge des intérêts bancaires d'un prêt étudiant) et, d'autre part, du versement d'aides financières aux structures assurant des séjours en centres de vacances et, ce, souvent en partenariat avec les caisses d'allocations familiales. La participation au développement d'activités et de loisirs de proximité est également mentionnée.

Par ailleurs, un certain nombre de départements financent des actions diversifiées dans le domaine de l'aide à l'insertion professionnelle des jeunes. Il s'agit par exemple de dispositifs emploi jeunes complémentaires à celui de l'État, de fonds d'appui à l'insertion complétant le Fonds d'aide aux jeunes (FAJ) réservé aux moins de 25 ans⁴, d'allocations complémentaires de ressources versées aux jeunes ayant entrepris une démarche d'insertion sociale et professionnelle, de soutiens financiers aux foyers de jeunes travailleurs ou, enfin, d'aides financières pour une maison de la formation ou de l'information.

En outre, toujours en faveur des jeunes, quelques départements prolongent les actions qu'ils mènent dans le cadre

de l'Aide sociale à l'enfance (ASE) sous différentes formes : une aide financière aux jeunes majeurs sortis du dispositif ASE, le versement d'une indemnité journalière aux tiers dignes de confiance qui accueillent des enfants placés par le juge, le versement d'un complément au montant journalier légal versé aux assistantes maternelles à titre permanent ou, enfin, le financement d'une action préventive et ponctuelle de soutien ou d'accompagnement des familles réalisée par des travailleurs sociaux.

Des différences de coûts dans les dispositifs mis en œuvre au titre de l'aide sociale extralégale ou facultative

Les réponses apportées par les départements concernant la dépense liée aux actions extralégales ou facultatives qu'ils ont mentionnées comme les plus significatives permettent un éclairage sur le coût de certains de ces dispositifs rapporté au nombre de bénéficiaires concernés⁵ (tableau 1). Les actions concernant les familles ou les jeunes ne peuvent être étudiées ici en raison de la nature même de ces actions (aide à des structures plutôt qu'à des bénéficiaires).

T 01 coût de certains dispositifs départementaux

	Dépense par bénéficiaire en euros (1)		
	Public	Médiane	Nombre de départements
Téléalarme	PA/PH	157	12
Rénovation de l'habitat et/ou aides techniques	PA/PH	837	11
Portage de repas	PA/PH	296	4
Aide au transport	PA/PH	305	7
Aide ménagère complémentaire	PA/PH	1 048	4
Prestations ou soutiens financiers à des associations dans le cadre de l'aide à la vie autonome à domicile	PH	2 756	15
Aides et secours	Personnes en difficulté	153	8

(1) dépense rapportée au nombre de bénéficiaires précisé dans l'enquête.

Lecture : la médiane est la valeur qui sépare les départements en deux groupes de même importance. Par exemple, 50 % des départements répondants à l'enquête ont dépensé moins de 157 en 2002 par bénéficiaire de leur service de téléalarme.

Champ : France entière.

Sources : Drees - enquête Aide sociale facultative en 2002.

4. Les FAJ, institués par la loi du 19 décembre 1989, ont été rendus obligatoires pour les départements par la loi du 29 juillet 1992 relative au Revenu minimum d'insertion. Il s'agit d'aides financières accordées aux jeunes de 18 à 25 ans qui connaissent des difficultés d'insertion professionnelle ou sociale. Ces fonds sont abondés à égalité par l'État et les conseils généraux, et éventuellement par d'autres partenaires (communes...).

5. Sur les 42 départements ayant répondu à l'enquête, tous n'ont pas été en mesure de déterminer, pour une action donnée, à la fois le montant de l'action ainsi que le nombre de bénéficiaires s'y rapportant. Par exemple, si 15 départements ont été en mesure de le faire pour les actions liées au soutien à la vie autonome à domicile des personnes handicapées, ils sont 12 dans ce cas en ce qui concerne le téléalarme et seulement 4 pour le portage de repas.

Les actions menées par les départements dans le champ du handicap et plus spécifiquement le soutien aux associations spécialisées dans la vie autonome à domicile semblent mobiliser les financements les plus importants, avec une dépense médiane de 2 756 € par bénéficiaire. Néanmoins le montant de la dépense par bénéficiaire varie beaucoup d'une action à l'autre en raison de l'extrême diversité des interventions menées dans ce secteur.

La rénovation de l'habitat, les aides techniques et les aides ménagères en fa-

veur des personnes âgées ou handicapées apparaissent également comme des actions relativement onéreuses et, ce, quel que soit le département répondant. Vient ensuite le portage de repas et l'aide au transport avec une dépense médiane autour de 300 € par bénéficiaire. Mais, là encore, le montant de la dépense par bénéficiaire est variable. Ceci s'explique en ce qui concerne le transport par une grande différence entre les départements de province et ceux d'Île-de-France qui mobilisent des financements élevés pour un grand nombre de bénéficiaires, mais

avec globalement une dépense par bénéficiaire plus faible que dans les autres départements.

Enfin la téléalarme et les secours aux personnes, premiers dispositifs mis en œuvre par les départements en direction respectivement des personnes âgées et des personnes en difficulté, apparaissent comme les actions les moins onéreuses, parmi celles étudiées ici, pour l'ensemble des départements répondants (autour de 150 € par bénéficiaire comme valeur médiane). ●