

Er études et Résultats

drees



N° 622 • janvier 2008

Les dépenses d'aide sociale départementale en 2006

En 2006, les départements de métropole et des DOM ont consacré 24,8 milliards d'euros nets à l'aide sociale. 22,2 milliards d'euros ont concerné les quatre grandes catégories d'aide que sont l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide sociale aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance et les dépenses liées au RMI. En métropole, ces mêmes catégories de dépenses ont atteint 20,9 milliards d'euros et celles correspondant aux frais de personnel, aux services communs et autres interventions sociales, 2,6 milliards d'euros.

Les dépenses liées au RMI (6,2 milliards d'euros en France métropolitaine) ont pesé le plus dans les dépenses nettes d'aide sociale en 2006, en augmentation de 5 % en euros constants sur un an. Dans cet ensemble, les dépenses engagées dans des actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI ont atteint 828 millions d'euros.

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance se sont élevées à 5,4 milliards d'euros. Celles destinées aux personnes âgées ont quant à elles progressé de 6 % en euros constants, et ont représenté 5,3 milliards d'euros en 2006.

Enfin, les dépenses d'aide sociale en faveur des personnes handicapées ont augmenté de 10 % en euros constants par rapport à 2005 pour atteindre 3,9 milliards d'euros en 2006.

Élise CLÉMENT

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



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, laquelle s'est substituée aux prestations antérieures, prestation spécifique dépendance (PSD) et allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), tout en élargissant l'accès. Depuis 2004, ils prennent en charge l'intégralité de la gestion du revenu minimum

d'insertion (RMI) : ils sont désormais les responsables du versement de l'allocation et de l'insertion des bénéficiaires. À ces aides s'ajoute, à partir de 2006, la prestation de compensation du handicap (PCH) qui finance des besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées. Cette prestation remplace l'ACTP. Toutefois, les anciens titulaires de l'ACTP peuvent choisir de la garder plutôt que de recevoir la PCH. Au contraire, 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'après les résultats de l'enquête de la DREES (encadré 1), les dépenses d'aide sociale occupent une place

■ TABLEAU 1

Évolution des dépenses totales d'aide sociale

en millions d'euros courants

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)
	Dépenses totales*				
Total des dépenses brutes	14 919	16 820	23 720	25 068	26 689
Total des dépenses nettes **	13 505	15 301	21 887	23 245	24 830

* Y compris aide médicale, service social départemental, frais communs, aide sociale facultative et services sociaux sans comptabilité distincte pour 2001 à 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 de la CNSA et de la TIPP.

(p) provisoire.

Champ • France entière.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

■ 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 2006, 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 ont ainsi été évaluées à partir des montants établis par la direction générale de la Comptabilité publique. Ensuite, la répartition des dépenses entre l'APA à domicile et en établissement a été estimée en fonction de la répartition nationale des départements répondants. Les dépenses totales de la PCH ont été évaluées à partir des montants établis par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). La ventilation entre la PCH des personnes de moins de 60 ans et celle des personnes de 60 ans et 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. Pour les autres estimations détaillées de 2006, elles ont été obtenues, en règle générale, en appliquant aux données 2005 de chaque département non répondant, son taux d'évolution annuel moyen entre 2000 et 2005.

importante dans le budget des départements. Avec 26,7 milliards d'euros de dépenses brutes en 2006, elles constituent environ 62 % des dépenses des conseils généraux (hors investissement), dont le budget global est évalué à environ 42,9 milliards d'euros. Une fois pris en compte les recouvrements et récupérations, les dépenses nettes d'aide sociale s'élèvent à 24,8 milliards d'euros (tableau 1).

Les dépenses d'aide sociale se répartissent en cinq principaux postes : l'aide sociale aux personnes âgées, l'aide sociale aux personnes handicapées, l'aide sociale à l'enfance, les dépenses afférentes au RMI et les autres postes (dépenses de personnel, services communs et autres interventions sociales).

Les quatre premières catégories ont représenté 89 % des dépenses brutes d'aide sociale des départements en 2006, proportion voisine de celle de 2005.

Dans la suite de l'analyse, les dépenses et taux de croissance présentés concerneront la France métropolitaine (cf. encadré 3 pour les dépenses d'aide sociale dans les DOM). Sauf mention contraire, les montants des dépenses, brutes ou nettes, seront exprimés en euros courants et les évolutions en euros constants¹. Les effectifs de bénéficiaires seront en outre indiqués en moyenne annuelle afin de se rapprocher des dépenses afférentes à l'année (encadré 2).

20,9 milliards d'euros en 2006 consacrés en métropole à l'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées, à l'enfance et aux allocataires du RMI

En 2006, les dépenses brutes des conseils généraux de France métropolitaine ont atteint 22,6 milliards d'euros pour ces quatre grandes catégories d'aide sociale (encadré 2). Ces presta-

tions ont progressé en euros constants de 5 % par rapport à 2005 (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 annulés ou atteints par la déchéance et des subventions. En 2006, dans le cadre des quatre grandes catégories d'aides sociales, les conseils généraux de France métropolitaine ont ainsi récupéré ou recouvré, 1,7 milliard d'euros, en baisse de 3 % en euros constants.

Les dépenses nettes² engagées par les départements après déduction de ces recouvrements se sont élevées à 20,9 milliards d'euros en 2006 pour la France métropolitaine (graphique 1). Elles ont augmenté au même rythme que les dépenses brutes entre 2005 et 2006.

Le budget de l'État couvre une partie de ces dépenses. Il verse une contribution aux départements par l'entremise de la CNSA³ pour le financement des aides en faveur des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées (APA et PCH) et affecte une partie de la TIPP⁴ à celui du RMI. Déduction faite de ces versements, les dépenses « nettes-nettes » des départements ont progressé globalement de 5 % en euros constants entre 2005 et 2006. Celles liées au RMI ont fortement augmenté : +16 %. En effet depuis 2004, 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 : le montant global de la TIPP attribué aux départements de métropole a augmenté de 1 % seulement en euros constants entre 2005 et 2006. Les dépenses « nettes-nettes » des départements liées aux personnes âgées ont également augmenté : +6 % en euros constants en 2006 malgré l'augmentation de 6 % en euros constants du concours de la CNSA⁵ au titre de l'APA. Par ailleurs, dans le cadre de l'aide sociale aux personnes handicapées et de la création de la PCH, les départements se sont vus octroyer, pour la première fois en 2006, une nouvelle dotation de la CNSA⁶

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

2. Dépenses nettes = dépenses brutes - recouvrements, récupérations et remboursements.

3. La Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), est un nouvel établissement public créé par la loi du 30 juin 2004. Mise en place en mai 2005, il constitue, à partir du 1^{er} janvier 2006, à la fois une « caisse » chargée de répartir les moyens financiers et une « agence » d'appui technique.

4. TIPP : taxe intérieure sur les produits pétroliers. La partie de la TIPP affectée en 2005 et 2006 au financement du RMI inclut l'abondement exceptionnel attribué au titre de l'année 2004.

5. Source : CNSA - montant final du concours général de la CNSA au titre de l'APA pour l'année 2006, acomptes et régularisations.

TABLEAU 2

Évolution des dépenses par catégories d'aide sociale*

	en millions d'euros courants					Évolution
	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	2006/2005 en euros constants
Aide sociale aux personnes âgées						
Dépenses brutes	4 077	5 296	5 741	6 034	6 405	4 %
Dépenses nettes	3 172	4 301	4 638	4 941	5 321	6 %
dépenses nettes après prise en compte du concours de la CNSA**	2 543	2 929	3 359	3 700	3 989	6 %
Aide sociale aux personnes handicapées						
Dépenses brutes	3 187	3 384	3 740	3 959	4 373	9 %
Dépenses nettes	2 851	3 039	3 351	3 500	3 924	10 %
dépenses nettes après prise en compte du concours de la CNSA**	2 851	3 039	3 351	3 500	3 463	-3 %
Aide sociale à l'enfance						
Dépenses brutes	4 708	5 017	5 118	5 282	5 482	2 %
Dépenses nettes	4 634	4 944	4 999	5 173	5 388	2 %
Dépenses liées au RMI***						
Dépenses brutes	710	767	5 482	5 924	6 315	5 %
Dépenses nettes	699	748	5 435	5 840	6 218	5 %
dépenses nettes après prise en compte du concours de la TIPP	699	748	1 178	1 568	1 848	16 %
Total						
Dépenses brutes	12 682	14 464	20 081	21 199	22 575	5 %
Dépenses nettes	11 355	13 032	18 423	19 454	20 851	5 %

* 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.

** Pour les concours de la CNSA au titre de l'APA et de la PCH : Source CNSA.

*** Dépenses d'allocation et d'insertion liées au RMI, CI-RMA et 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) provisoire.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

d'un montant national de 461 millions d'euros.

Dans la suite de l'article, ce sont les dépenses nettes des récupérations et recouvrements, mais comprenant la partie financée par l'État par l'intermédiaire de la CNSA et de la TIPP, qui seront analysées ; elles permettent 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 type de financement.

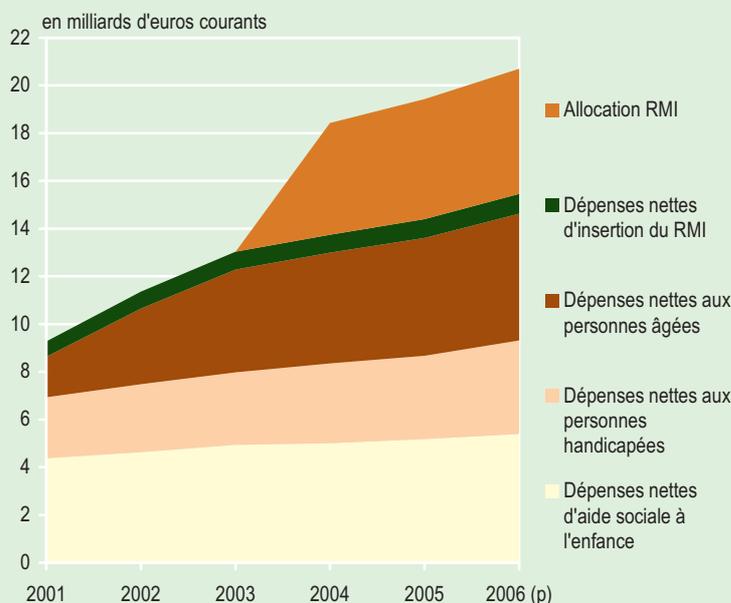
L'aide sociale liée au RMI a été la première dépense nette en 2006...

Depuis la décentralisation intervenue en 2004, l'aide sociale aux allocataires du RMI est devenue le principal poste de dépense des départements ; en 2006, elle représente 30 % du total des quatre grandes catégories de dépenses. L'aide sociale à l'enfance et celle destinée aux personnes âgées sont les deuxième et troisième postes de dépenses (respectivement 26 % et 25 %), suivies par les dépenses relatives aux personnes handicapées (19 %).

6. Source : CNSA – total des douze acomptes mensuels au titre de la PCH pour l'année 2006.

GRAPHIQUE 1

Évolution des dépenses nettes d'aide sociale



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 • DREES - enquête Aide sociale.

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 (aide ménagère et APA, ACTP pour les personnes de 60 ans ou plus et, pour la première fois en 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). Pour la première fois en 2006, la PCH s'ajoute aux dépenses d'aide 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 pourront 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 liées au RMI comprennent les versements de l'allocation, lesquels s'ajoutent aux charges d'insertion qui retracent l'effort fourni par les départements dans ce domaine, les versements du CI-RMA et ceux des 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 (cf. 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 peut ainsi être prise 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.

... et les dépenses d'insertion du RMI ont augmenté

En France métropolitaine, les dépenses nettes liées au RMI (allocation et insertion), au contrat insertion-revenu minimum d'activité (CI-RMA) et aux contrats d'avenir sont passées de 5,8 milliards d'euros en 2005 à 6,2 milliards en 2006⁷, soit une augmentation de 5 % en euros constants (tableau 2).

Dans ces dépenses, le versement de l'allocation du RMI a contribué à hauteur de 5,4 milliards d'euros, en hausse de 2 % en un an. Dans le même temps, le nombre moyen d'allocataires du RMI progressait de près de 2 %, atteignant 1 129 500⁸ (tableau 3). Les charges nettes d'insertion, incluant les frais de personnel mais hors CI-RMA et contrats d'avenir, se sont élevées à 828 millions d'euros.

L'évolution des dépenses nettes d'insertion a été variable au cours des dernières années et n'a pas coïncidé avec celle des allocataires. En 2006, l'ensemble de ces dépenses a augmenté de 5 % alors que le nombre d'allocataires ne s'est accru que de 2 %. Le phénomène inverse avait été observé en 2005 où les dépenses d'insertion avaient moins augmenté (+3 %) que le nombre d'allocataire (+7 %). En 2004, dans le contexte d'une première année de décentralisation du dispositif, marqué par des réorganisations et une phase concomitante de modification des mesures de politique d'emploi, les dépenses d'insertion avaient légèrement fléchi (-1 %), tandis que le nombre de bénéficiaires augmentait de 7 % en moyenne. En revanche en 2003, les charges d'insertion du RMI avaient progressé de manière importante (+5 %), un peu plus rapidement que le nombre d'allocataires (+3 %).

■ TABLEAU 3

Évolution des bénéficiaires et des dépenses d'aide sociale par champ et type d'aide à domicile ou à l'accueil

dépenses en millions d'euros courants

	2002	2003	2004	2 005	2006 (p)
Aide sociale aux personnes âgées					
Bénéficiaires *					
Total	584 400	882 400	982 800	1 052 200	1 117 700
Aide à domicile (APA, PSD, ACTP et PCH + 60, aides ménagères)	270 800	431 700	505 000	559 100	610 000
Aide à l'accueil (ASH, APA, PSD, accueil familial)	313 600	450 700	477 800	493 100	507 700
Dépenses brutes					
Total	4 077	5 296	5 741	6 034	6 405
dont, aide à domicile (APA, PSD, ACTP et PCH + 60, aides ménagères...)	1 587	2 424	2 560	2 731	2 902
dont, aide à l'accueil (ASH, APA, PSD, accueil familial...)	2 427	2 817	3 032	3 132	3 302
Aide sociale aux personnes handicapées					
Bénéficiaires *					
Total	205 100	213 100	223 100	232 000	235 200
Aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères)	95 800	97 700	101 600	106 700	107 400
Aide à l'accueil (ASH, accueil familial)	109 300	115 400	121 500	125 300	127 800
Dépenses brutes					
Total	3 187	3 384	3 740	3 959	4 373
dont, aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères...)	561	591	616	655	743
dont, aide à l'accueil (ASH, accueil familial...)	2 582	2 750	3 065	3 234	3 516
Aide sociale à l'enfance					
Bénéficiaires *					
Total	260 700	262 300	265 800	271 000	275 400
Enfants accueillis à l'ASE	134 400	134 600	136 000	137 900	139 500
Actions éducatives	126 300	127 700	129 800	133 100	135 900
Dépenses brutes					
Total	4 708	5 017	5 118	5 282	5 482
dont, enfants accueillis à l'ASE	3 318	3 532	3 909	4 041	4 257
dont, actions éducatives	284	300	332	349	356
Dépenses liées au RMI**					
Nombre d'allocataires du RMI	944 600	974 700	1 041 300	1 109 200	1 129 500
Dépenses brutes	710	767	5 482	5 924	6 315
dont charges d'insertion	710	767	775	811	856

* Le nombre de bénéficiaires suivis au cours de l'année n est estimé par la moyenne entre le total des bénéficiaires au 31 décembre de l'année n-1 et celui de l'année n.

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, CI-RMA et 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) provisoire.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquêtes Aide sociale.

7. 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 départements ayant distingué ces différents postes de dépenses, le montant du CI-RMA représente 47,8 millions d'euros et celui des contrats d'avenir 97,6 millions d'euros.

8. BAILLEAU G., TRESPÉUX F., 2007, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2006 », *Études et Résultats*, DREES, n° 597, septembre.

9. 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).

10. Les dépenses nettes par grand secteur ne peuvent pas être affinées au niveau d'une prestation. C'est pourquoi l'étude détaillée des dépenses au sein de chaque grand secteur sera présentée en dépenses brutes.

5,4 milliards d'euros de dépenses nettes en faveur de l'aide sociale à l'enfance

En 2006, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance (ASE) se sont établies à 5,4 milliards d'euros (tableau 2). Elles ont légèrement augmenté par rapport à 2005 (+2 %), à l'image de l'évolution du nombre moyen de bénéficiaires (un peu plus de 275 000 en 2006, soit une hausse de 2 % – tableau 3)⁹.

La structure des dépenses d'aide sociale à l'enfance est restée stable en 2006 : les dépenses brutes¹⁰ concernant les placements en établissement sont restées les plus importantes (49 %), suivies de celles afférentes aux placements d'enfants en famille d'accueil (25 %). Les allocations mensuelles, secours, bourses et autres aides financières ont représenté 5 % des dépenses brutes ; les actions éducatives, à domicile et en milieu ouvert 7 %, 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.

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

En termes nets, les dépenses d'aide sociale aux personnes âgées se sont élevées à 5,3 milliards d'euros en 2006, en augmentation de 6 % en euros constants par rapport à 2005, et ont bénéficié à près de 1 118 000 personnes en moyenne. 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 (6,4 milliards d'euros), 52 % sont consacrées à celles vivant en

établissement ou dans des familles d'accueil, que ce soit au titre de la prise en charge de l'hébergement ou de la dépendance. Leur montant a atteint 3,3 milliards d'euros (tableau 3). Sous l'effet du développement des aides à domicile (APA), la part des dépenses liées à l'accueil des personnes âgées avait fortement diminué entre 2001 et 2003 (de 72 % à 53 %) au profit du développement de l'aide à domicile, depuis elle est restée stable.

Les dépenses d'APA (1,4 milliard d'euros) représentent 44 % des dépenses brutes destinées aux personnes âgées accueillies en établissement ou chez des particuliers (en famille d'accueil) ; elles ont progressé de 7 % en euros constants. En moyenne annuelle 392 000 personnes en ont bénéficié en 2006, soit 4 % de plus que l'année précédente. Les dépenses au

titre de l'hébergement en établissement (essentiellement l'ASH) s'établissent à 1,9 milliard d'euros en 2006. Elles ont quant à elles augmenté de 2 % en 2006, alors que le nombre de bénéficiaires de l'ASH est resté stable (112 000 bénéficiaires en moyenne). Bien que marginales, les dépenses relatives aux mesures d'accueil des personnes âgées chez des particuliers ont augmenté de 20 % en euros constants entre 2005 et 2006 atteignant 9,9 millions d'euros, près de 1 200 personnes âgées étant 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 en 2006 2,9 milliards d'euros, soit une hausse de 5 % par rapport à 2005. L'essentiel de ces dépenses est consacré à l'APA à domicile et s'est élevé à 2,7 milliards d'euros (soit 65 %

ENCADRÉ 3

Les dépenses d'aide sociale dans les départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane et La 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) ont été de 1,3 milliard d'euros en 2006, en hausse de 6 % en euros constants par rapport à 2005. Sur la période 2001-2004, l'augmentation des dépenses avait été deux fois plus rapide qu'en métropole sous l'effet de la mise en œuvre progressive de l'APA et de l'intégration en 2004 des dépenses au titre du versement du RMI.

La répartition de leurs dépenses entre les quatre grandes catégories d'aide sociale a conservé la même structure qu'en 2005 et est toujours très différente de celle observée en métropole. En dépenses brutes comme en dépenses nettes, la part consacrée au RMI a été beaucoup plus importante : 62 % contre 30 % en métropole. L'aide sociale aux personnes âgées, en deuxième position, n'a représenté que 19 % des dépenses nettes dans les DOM contre 25 % en France métropolitaine. L'aide sociale à l'enfance, qui a représenté en France métropolitaine la deuxième dépense d'aide sociale (26 % du total), ne s'est placée dans les DOM qu'en troisième position (13 %). L'aide sociale aux personnes handicapées a représenté, enfin, avec 5 %, une part sensiblement moins importante qu'en métropole (19 %).

Les dépenses nettes liées au RMI se sont élevées dans les DOM à 839 millions d'euros en 2006, en incluant les allocations RMI et le revenu de solidarité. Parmi elles, les charges d'insertion du RMI (hors revenu de solidarité) sont passées de 48 millions d'euros en 2005 à 52 millions d'euros en 2006, soit une augmentation de 6 % en euros constants.

Pour l'aide sociale à l'enfance, les dépenses nettes des conseils généraux ont atteint 172 millions d'euros en 2006. Comme en 2005, ces dépenses ont très légèrement diminué en 2006 (-0,2 %). 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. En effet, la part des placements familiaux est plus élevée (38 %, contre 25 % en métropole) ; les mesures de prévention comptent pour 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 départements d'outre-mer (43 % contre 49 % en métropole), comme pour 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 départements d'outre-mer de 244 à 260 millions d'euros entre 2005 et 2006. Comme en métropole, l'APA représente une part importante de ces dépenses (65 %). Avec l'aide sociale à l'hébergement (24 % des dépenses), elle a constitué la quasi-totalité des dépenses d'aide sociale aux personnes âgées engagées dans ces départements en 2006 ; 7 % 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 2005 et 2006, passant de 175 à 188 millions d'euros courants.

Les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes handicapées sont passées dans les DOM de 53 millions d'euros en 2005 à 70 millions en 2006, soit une hausse de 30 % en euros constants. D'une part, les dépenses d'aides à domicile ont augmenté de 17 % en euros constants en 2006, passant de 29 à 35 millions d'euros. Les dépenses de la PCH des personnes de moins de 60 ans se sont chiffrées à 6,8 millions d'euros alors que, dans le même temps, les dépenses d'ACTP pour les personnes de moins de 60 ans ont augmenté de 3 % en euros constants. D'autre part, les autres dépenses (subventions, participations, titres annulés...) se sont accrues de 73 % en euros constants, passant de 3,5 à 6 millions d'euros entre 2005 et 2006.

Enfin, les autres dépenses brutes relatives à l'aide sociale se sont élevées à 71 millions d'euros, incluant 67 millions d'euros de frais de personnel.

■ TABLEAU 4

Évolution des dépenses brutes d'aide sociale destinées aux personnes âgées

en millions d'euros courants

	2002	2003	2004	2005	2006 (p)	Évolution 2006/2005 en euros constants
APA	1 834	3 208	3 584	3 873	4 178	6 %
PSD	413	119				
ACTP + 60 ans	119	109	105	106	108	0 %
PCH + 60 ans					7	-
Total	2 366	3 436	3 689	3 979	4 293	6 %

(p) provisoire.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

des dépenses totales d'APA). En 2006, en moyenne annuelle, 566 200 personnes ont bénéficié de l'APA à domicile, soit 11 % de plus que l'année précédente.

Les dépenses liées aux autres aides à domicile (les aides ménagères, le portage de repas et autres aides) ont poursuivi leur diminution (109 millions d'euros en 2006, soit -18 % par rapport à 2005), essentiellement en raison de la réduction du nombre de bénéficiaires d'aides ménagères qui est passé, en moyenne annuelle, de 30 400 en 2005 à 26 800 personnes en 2006.

Une progression régulière des dépenses liées à la dépendance

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 (ACTP et PCH pour les personnes de 60 ans ou plus, APA et PSD) ont augmenté en 2006 au même rythme qu'entre 2004 et 2005 (+6 %), atteignant 4,3 milliards d'euros (tableau 4).

C'est l'APA qui a concentré, en 2006, l'essentiel de ces dépenses (4,2 milliards d'euros). Du fait de son ouverture à des personnes âgées moins dépendantes (classées en GIR 4) et qui auparavant n'avaient pas accès à la PSD, le nombre moyen de bénéficiaires de l'APA a connu une montée en charge importante depuis sa création, pour atteindre 958 240 personnes en moyenne annuelle en 2006 (contre 888 700 en 2005).

Les dépenses d'ACTP destinées aux personnes de 60 ans ou plus ont atteint

108 millions d'euros en 2006, 18 600 personnes âgées ayant préféré conserver cette allocation. Les bénéficiaires de la PCH de 60 ans ou plus n'étaient encore que de 608 en 2006, et le montant des dépenses correspondant de 7 millions d'euros.

Au total, ces deux allocations, ACTP et PCH, ont constitué 3 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale destinées aux personnes âgées.

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

Les dépenses nettes consacrées aux personnes handicapées ont progressé de 10 % en euros constants en un an, atteignant 3,9 milliards d'euros en 2006. Elles ont concerné 238 700 personnes en moyenne. Cependant, le remplacement de l'ACTP par la PCH dans les départements n'a pas eu un impact aussi important sur les dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées que celui induit par la mise en place de l'APA¹¹ en 2002 sur les dépenses à destination des personnes âgées.

Les dépenses liées à l'accueil constituent le poste le plus important des dépenses engagées par les départements en faveur des personnes handicapées : 3,5 milliards d'euros en 2006, soit quatre cinquièmes des dépenses brutes. Elles ont augmenté de 7 % en euros constants entre 2005 et 2006. Cette évolution s'est inscrite dans 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 traduit par une augmentation en euros constants de 26 % de ces dépenses depuis 2002 (soit +5 % en moyenne annuelle). Depuis 2002, le nombre de bénéficiaires d'une aide à l'hébergement a ainsi augmenté de 17 %, soit 4 % en moyenne annuelle (tableau 3).

Les dépenses en direction des personnes handicapées à leur domicile, de même que le nombre moyen de bénéficiaires des allocations correspondantes, ont constamment augmenté depuis 2000, elles atteignent 743 millions d'euros en 2006. Les dépenses d'ACTP pour les personnes de moins de 60 ans vivant à leur domicile ont diminué de 1 % en euros constants, approchant 620 millions d'euros en 2006. Mais, à ces dépenses s'ajoutent celles relatives à la PCH pour les personnes de moins de 60 ans, prestation versée pour la première fois en 2006, soit environ 73 millions d'euros. Ainsi, dans le cadre de l'aide à domicile, les dépenses d'ACTP couplées à celles de la PCH des personnes de moins de 60 ans ont augmenté de 11 % en euros constants, tandis que le nombre moyen de bénéficiaires augmentait de 3 %. En effet, le nombre de bénéficiaires *stricto sensu* de l'ACTP pour les moins de 60 ans est resté de 90 000 mais il y avait en fin d'année environ 7 000 bénéficiaires de moins de 60 ans de la PCH. Le nombre de bénéficiaires de l'ACTP et de la PCH pour les personnes de moins de 60 ans était ainsi, en moyenne sur l'année 2006, de l'ordre de 94 000.

Les dépenses pour d'autres aides à domicile ont eu, avec près de 50 millions d'euros en 2006, une importance assez faible (7 % des dépenses d'aide à domicile aux personnes handicapées, soit 1 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale qui leur sont destinées).

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

L'ensemble des autres dépenses rattachées à l'aide sociale dispensée par les départements s'est chiffré à 2,6 milliards d'euros en termes nets et 2,7 milliards d'euros en termes bruts. Elles comprennent les dépenses relatives aux autres interventions sociales et aux ser-

11. MAUGUIN J., 2006, « Les dépenses d'aide sociale en 2004 », Document de travail, Série statistiques, DREES, n° 93, mars.

vices communs à l'aide sociale, ainsi que les frais de personnel.

Les dépenses de personnel des départements pour l'aide sociale (hors RMI), ont dépassé les 2 milliards d'euros en 2005, en hausse de 5 % en euros constants par rapport à 2005 (1,9 milliard d'euros en 2005). 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 7 % entre 2005 et 2006, passant ainsi de 526 millions d'euros à 571 millions d'euros.

Entre 2005 et 2006, des évolutions différenciées selon les départements

Si l'ensemble des dépenses d'aide sociale des départements a augmenté pour la moyenne de la France métropolitaine de 5 % en euros constants entre 2005 et 2006, cette évolution recouvre toujours des situations très variables selon les départements (tableau 5).

Entre 2005 et 2006, un quart des départements a connu une progression de ses dépenses nettes inférieure à 3 %, tandis que pour un autre quart d'entre eux, celle-ci a été supérieure à 8 % (tableau 5). Certains départements ont même diminué leurs dépenses d'aide sociale en euros constants (la Haute-Corse, l'Ariège, le Loir-et-Cher, les Hauts-de-Seine, le Loiret, les Bouches-du-Rhône et l'Indre), alors qu'au contraire elles ont assez fortement augmenté dans d'autres (la Charente-Maritime, la Lozère, le Cantal et la Drôme). Toutefois, ces résultats ne rendent pas seulement compte des politiques menées par les départements, mais aussi des aléas de gestion ou de trésorerie pouvant affecter les comptes annuels. Plus généralement, et notamment pour ce qui concerne le RMI, ils dépendent aussi de la conjoncture démographique et économique locale.

Les évolutions observées sont encore plus dispersées pour chacune des quatre grandes catégories d'aide sociale. Ainsi, un quart des départements a

connu une progression de l'ensemble des dépenses liées au RMI (allocation et insertion), au CI-RMA et au contrat d'avenir, inférieure à 2 % (la moyenne nationale étant de +5 %), et un quart une croissance supérieure à 9 %. Les dépenses consacrées à l'insertion des allocataires du RMI ont augmenté en moyenne en 2006 de 5 %. Toutefois, pour près de la moitié des départements ces dépenses d'insertion ont diminué comparées à celles de l'année précédente en euros constants. Un quart des autres départements a, au contraire, connu une augmentation supérieure à 12 % de ses dépenses d'insertion.

La hausse de 6 % des dépenses d'aide destinées aux personnes âgées en France métropolitaine se traduit également différemment selon les départements. Dans un quart des départements la progression des dépenses est inférieure à 2 % en 2006 et pour quinze d'entre eux, elles ont été plus faibles en

euros constants qu'en 2005. À l'inverse, un quart des départements a connu un accroissement de ses dépenses supérieur à 12 %.

De même, pour l'aide aux personnes handicapées, si pour la moitié des départements l'augmentation des dépenses est supérieure à l'évolution nationale (+10 %), pour neuf d'entre eux elle a été de plus de 25 %. Dix départements ont toutefois enregistré une diminution en euros constants des dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées entre 2005 et 2006.

Enfin, malgré la légère hausse des dépenses d'aide sociale à l'enfance, un quart des départements a vu ses dépenses diminuer de 2 % ou plus entre 2005 et 2006 et, au total, un tiers des départements a eu des dépenses d'ASE moins importantes qu'en 2005 en euros constants. *A contrario*, pour un quart des départements la croissance de leurs dépenses a été supérieure à 6 %.

■ TABLEAU 5

Dispersion des évolutions des dépenses d'aide sociale en 2006

Évolutions 2006/2005 en euros constants (en %)	Évolution moyenne	Dispersion **		
		Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Dépenses totales nettes *	5 %	3 %	6 %	8 %
Dépenses nettes d'aide aux personnes âgées (y. c. la CNSA)	6 %	2 %	6 %	12 %
Dépenses nettes d'aide aux personnes handicapées	10 %	5 %	10 %	15 %
Dépenses nettes d'aide à l'enfance	2 %	-2 %	3 %	6 %
Dépenses nettes liées au RMI***	5 %	2 %	5 %	9 %
dont dépenses nettes d'insertion du RMI	5 %	-11 %	2 %	12 %

* 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 deça de laquelle se situent 25 % des départements (respectivement 75 % des départements). Par exemple, 25 % des départements répondants ont eu, entre 2005 et 2006, une évolution de leurs dépenses d'aide sociale aux personnes âgées inférieure à 2 %.

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

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.