



Études et Résultats

N° 714 • janvier 2010

Les dépenses d'aide sociale départementale en 2008

En 2008, 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 2008, les dépenses totales nettes d'aide sociale s'élèvent à 27,4 milliards d'euros, dont 25,9 milliards pour la France métropolitaine et 1,5 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, aux contrats d'avenir et au RSA expérimental représentent 27 % des quatre grandes catégories de dépenses. Elles ont diminué de 4,2 %, en euros constants, en 2008 par rapport à 2007.

Les dépenses nettes destinées aux personnes âgées, deuxième poste de dépenses, ont progressé de 3,0 % en euros constants sur la même période, tirées par la progression du nombre de bénéficiaires (+4,8 %). Ces dépenses s'élèvent à 6,1 milliards d'euros en 2008. Les dépenses nettes d'aide sociale à l'enfance, qui concernent pour moitié les dépenses correspondant aux placements en établissement, ont atteint 5,9 milliards d'euros, soit 2,3 % de plus qu'en 2007 en euros constants. Enfin, les dépenses d'aide sociale en faveur des personnes handicapées ont augmenté de 5,8 % en euros constants, soutenues principalement par la progression des dépenses relatives à l'accueil, pour s'établir à 4,7 milliards d'euros en 2008.

L'évolution et la structure des dépenses d'aide sociale varient selon les départements.

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 du Budget, des Comptes publics, de la Fonction publique et de la Réforme de l'État
Ministère de la Santé et des Sports

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. D'après l'enquête de la DREES (encadré 1), les dépenses d'aide sociale occupent une place importante dans le budget des départements. En 2008, les dépenses brutes s'élèvent à

29,3 milliards d'euros (27,4 milliards de dépenses nettes) [tableau 1] sur un budget global de 48,4 milliards d'euros¹, représentant ainsi 60 % des dépenses de gestion courante² (hors investissement).

Le champ d'intervention des départements s'est beaucoup élargi depuis les premières lois de décentralisation de 1984 avec le transfert aux conseils généraux de prestations auparavant financées par l'État, ou la création de nouvelles prestations financées par les départements.

■ TABLEAU 1

Évolution des dépenses totales d'aide sociale

En millions d'euros courants

		Dépenses totales *				
		2004	2005	2006	2007	2008 (p)
Total des dépenses brutes	France métropolitaine	22 350	23 679	25 446	26 577	27 774
	DOM	1 370	1 390	1 462	1 512	1 556
	France entière	23 720	25 068	26 907	28 090	29 330
Total des dépenses nettes **	France métropolitaine	20 535	21 886	23 710	24 794	25 859
	DOM	1 352	1 359	1 421	1 477	1 499
	France entière	21 887	23 245	25 131	26 271	27 358

* Y compris les frais de personnel, les services communs et autres interventions sociales.

** Les dépenses nettes sont les dépenses d'aide sociale des départements après déduction des récupérations, recouvrements et remboursements.

(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 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État (loi Defferre), 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 2008, les résultats sur les dépenses d'aide sociale ont été obtenus à partir des questionnaires renvoyés par 89 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 au titre 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 répartition¹, pour chaque département, des bénéficiaires de la PCH entre personnes âgées de moins de 60 ans et de plus de 60 ans. Les allocations versées au titre du RMI-RMA ainsi que du RSA expérimental, 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). Les autres estimations détaillées de 2008 ont été obtenues, en règle générale, en appliquant aux données 2007 de chaque département non répondant, son taux d'évolution annuel moyen constaté entre 2003 et 2007.

1. Répartition issue de l'enquête annuelle de la DREES sur les bénéficiaires de l'aide sociale.

1. Sources : DGCL (direction générale des collectivités locales), dépenses extraites des comptes primitifs de l'année 2008, France entière.

2. Les dépenses de gestion courante comprennent les charges de personnel, les charges à caractère général, les charges d'activité et toutes les autres dépenses de gestion courante pour l'aide sociale, pour les collèges, la voirie et les contingents versés aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS).

Depuis 2002, les conseils généraux sont responsables du versement et de la majeure partie du financement de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), destinée aux personnes âgées dépendantes et, qui s'est substituée à la prestation spécifique dépendance (PSD) et à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP). Depuis 2004, aux compétences départementales en matière d'insertion des bénéficiaires du RMI s'ajoute la responsabilité du versement de l'allocation, compensé

par l'État sur la base des dépenses constatées au titre de l'exercice 2003. Depuis 2006 la prestation de compensation du handicap (PCH), qui finance des besoins liés à la perte d'autonomie des personnes handicapées, remplace progressivement l'ACTP versée aux personnes handicapées – les anciens titulaires de l'ACTP peuvent toutefois choisir de la garder plutôt que de percevoir la PCH. À l'inverse, la prise en charge des dépenses de santé par les départements s'est réduite du fait de

l'instauration de la couverture maladie universelle³ (CMU) au 1^{er} janvier 2000, qui s'est substituée à l'aide médicale départementale⁴ et en grande partie à l'aide médicale d'État.

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 (ASE), les dépenses afférentes au revenu minimum d'insertion (RMI) et les autres postes (dépenses de personnel, services communs et autres interventions sociales). En 2008, les quatre premières catégories ont représenté 90 % des dépenses brutes d'aide sociale des départements, une proportion identique à celle de 2007.

Pour des raisons de collecte de l'information, l'analyse des dépenses d'aide sociale qui suit concerne uniquement le territoire métropolitain.

La part des dépenses liées aux personnes âgées ou handicapées a augmenté sensiblement, notamment à la suite des nouvelles mesures liées au handicap et à la dépendance.

Les dépenses d'aide sociale à l'enfance ont progressé à un rythme assez stable mais représentent une part des dépenses nettes d'aide sociale (hors frais de personnel, services communs et autres interventions sociales) bien inférieure à ce qu'elle était en 1996. La part du RMI a crû brutalement en 2004 avec le transfert aux départements du financement de l'allocation (graphique 1).

23 milliards d'euros de dépenses nettes pour les quatre catégories d'aide sociale

En 2008, les dépenses brutes des conseils généraux de France métropolitaine atteignent 24,9 milliards d'euros pour les quatre grandes catégories d'aide sociale – hors services communs et autres interventions sociales, et hors frais de personnel à l'exception de ceux liés au RMI – soit une progression de 1,6 % en euros constants⁵ (tableau 2).

Dans l'exercice de leurs compétences en matière d'aide sociale, les départements peuvent engager des

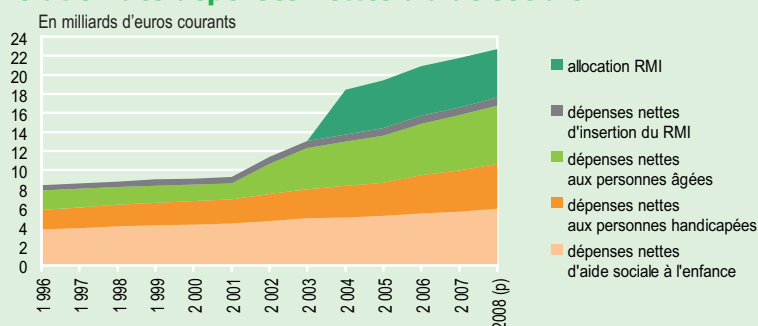
3. Créée par la loi du 27 juillet 1999, la CMU généralise la couverture maladie à l'ensemble de la population résidant régulièrement sur le territoire. Elle relève de la compétence de l'État.

4. L'aide médicale, partie intégrante de l'aide sociale décentralisée, assurait à toute personne résidant en France le droit à une aide pour les dépenses de soins qu'elle ne pouvait supporter.

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, dans ce cas, analysées en euros constants afin d'apprécier leur dynamique réelle, hors évolution des prix. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. En 2008, cet indice a augmenté de 2,8 %.

GRAPHIQUE 1

Évolution des dépenses nettes d'aide sociale*



* Hors frais de personnel à l'exception de ceux liés au RMI ; hors services communs et autres interventions sociales.

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.

TABLEAU 2

Évolution des dépenses par catégories d'aide sociale*

	En millions d'euros courants					Évolution 2008/2007 en euros constants	Évolution 2008/2004 en euros constants
	2004	2005	2006	2007	2008 (p)		
Aide sociale aux personnes âgées							
• dépenses brutes	5 742	6 038	6 449	6 881	7 248	2,5 %	16,9 %
• dépenses nettes	4 638	4 945	5 387	5 772	6 111	3,0 %	22,0 %
Aide sociale aux personnes handicapées							
• dépenses brutes	3 739	3 955	4 386	4 708	5 144	6,3 %	27,4 %
• dépenses nettes	3 351	3 496	4 000	4 351	4 733	5,8 %	30,8 %
Aide sociale à l'enfance							
• dépenses brutes	5 118	5 282	5 558	5 731	6 046	2,7 %	9,4 %
• dépenses nettes	4 999	5 173	5 458	5 632	5 920	2,3 %	9,7 %
Dépenses totales liées au RMI**							
• dépenses brutes	5 482	5 924	6 334	6 480	6 423	-3,5 %	8,5 %
• dépenses nettes	5 435	5 840	6 238	6 327	6 255	-3,8 %	6,6 %
dont, dépenses nettes d'allocation du RMI	4 677	5 038	5 233	5 180	5 063	-4,9 %	0,2 %
Total							
• dépenses brutes	20 081	21 199	22 726	23 800	24 862	1,6 %	14,6 %
• dépenses nettes	18 423	19 454	21 083	22 082	23 019	1,4 %	15,7 %

* Hors services communs et autres interventions sociales. Hors frais de personnel, à l'exception de ceux liés au RMI.

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

(p) Provisoire.

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.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

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 2008, les conseils généraux ont ainsi récupéré ou recouvré 1,9 milliard d'euros (+4,4 % sur un an). Après déduction des recouvrements, récupérations et remboursements, les dépenses nettes engagées par les départements s'élèvent à 23 milliards d'euros en 2008 (tableau 2), soit une augmentation légèrement plus faible que celle des dépenses brutes (+1,4 %).

Ces dépenses nettes des récupérations et recouvrements comprennent la partie financée directement par l'État ou par l'intermédiaire du concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA⁶) et du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (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.

Dans la suite de l'analyse, en-deçà des quatre grandes catégories d'aide sociale la décomposition détaillée des dépenses est systématiquement fournie en données brutes, la ventilation des récupérations permettant de calculer les dépenses nettes ne pouvant en effet se faire que globalement pour chaque grand poste de dépenses et non par poste détaillé.

L'aide sociale liée au RMI, au premier rang des dépenses en 2008

Depuis la loi de 2004, nouvel acte de la décentralisation relatif aux transferts de compétences dévolues aux collectivités territoriales et à leurs groupements, l'aide sociale aux allocataires du RMI, des contrats insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA), des contrats d'avenir, et du revenu de solidarité active expérimental (RSA), est le poste de dépense nette des départements le plus élevé, atteignant 6,3 milliards

d'euros. En 2008, elle représente 27 % du total des dépenses nettes pour les quatre grandes catégories d'aide, au même niveau que l'aide sociale aux personnes âgées. Elle devance l'aide sociale à l'enfance (26 %) et les dépenses relatives aux personnes handicapées (21 %).

En France métropolitaine, les dépenses brutes liées au RMI (allocation et insertion), aux CI-RMA, aux contrats d'avenir et au RSA expérimental sont passées de 6,5 mil-

liards d'euros en 2007 à 6,4 milliards en 2008⁷ (tableau 2), soit une baisse de 3,5 % en euros constants. Le nombre d'allocataires de ces dispositifs⁸ a quant à lui reculé de 4,6 %, passant de 1 124 000 à 1 073 000 en moyenne annuelle⁹ (tableau 3).

Le financement de l'allocation du RMI représente une part prépondérante de ces dépenses, soit 5,2 milliards d'euros, bien qu'en recul de 4,5 % sur un an. Dans le même temps, le nombre d'allocataires

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, depuis 2006, PCH pour les personnes de 60 ans ou plus), ainsi que les dépenses liées aux prises en charge d'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'aide 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'aide éducative : 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, lesquels s'ajoutent aux charges d'insertion qui retracent l'effort fourni par les départements dans ce domaine, ainsi que les dépenses de contrats d'insertion RMA (CI-RMA), les dépenses liées aux contrats d'avenir et celles liées au RSA expérimental.

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'aide sociale 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.

6. La CNSA est un établissement public créé par la loi du 30 juin 2004.

Mise en place en mai 2005, elle constitue, depuis le 1^{er} janvier 2006, à la fois une « caisse » chargée de répartir les moyens financiers et une « agence » d'appui technique.

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 88 départements métropolitains ayant distingué le poste de dépenses du CI-RMA, son montant net représente 83,3 millions d'euros. Le montant des contrats d'avenir représente, quant à lui, 199 millions d'euros pour les 79 départements ayant fait cette distinction.

8. Le nombre d'allocataires est obtenu en additionnant le nombre d'allocataires du RMI, du RSA expérimental et les allocataires des CI-RMA et des contrats d'avenir « non payés » dans le cadre du dispositif du RMI, ceci afin d'éviter les doubles comptes.

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

payés au titre du RMI a diminué de 5,5 %, en moyenne annuelle entre décembre 2007 et décembre 2008. Pour autant, les dépenses d'insertion du RMI continuent de croître (+1,7%) [tableau 3].

Les dépenses liées aux CI-RMA et aux contrats d'avenir diminuent également (respectivement 12,9 % et 12,8 %) entre 2007 et 2008 malgré l'augmentation du nombre d'allocataires de ces contrats. Les dépenses liées au RSA expérimental s'élèvent,

pour les 33 départements qui ont testé cette mesure en 2008, à 30 millions d'euros.

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

Deuxième poste de dépenses nettes, pratiquement au même niveau que celui du RMI, l'aide sociale aux per-

sonnes âgées s'élève à 6,1 milliards d'euros en 2008 (+3,0 % par rapport à 2007) et a concerné près de 1,3 million de personnes. Outre la prise en charge de la dépendance, les départements financent une partie des dépenses d'hébergement des personnes âgées dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et, plus marginalement, des aides ménagères ainsi que divers services.

Au sein de l'ensemble des dépenses brutes des départements en faveur

■ TABLEAU 3

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

	Dépenses en millions d'euros courants					Évolution 2008/2007 (en euros constants pour les dépenses)	Évolution 2008/2004 (en euros constants pour les dépenses)
	2004	2 005	2 006	2 007	2008 (p)		
Aide sociale aux personnes âgées							
Bénéficiaires *	983 200	1 054 800	1 123 900	1 194 700	1 252 100	4,8 %	27 %
• aide à domicile (APA, PSD, ACTP et PCH + 60, aides ménagères)	505 000	559 300	611 800	667 100	709 800	6,4 %	41 %
• aide à l'accueil (ASH, APA, PSD, accueil familial)	478 200	495 500	512 100	527 600	542 300	2,8 %	13 %
Dépenses brutes	5 742	6 038	6 449	6 881	7 247	2,5 %	17 %
• aide à domicile (APA, PSD, ACTP et PCH + 60, aides ménagères)	2 561	2 735	2 917	3 128	3 319	3,3 %	20 %
• aide à l'accueil (ASH, APA, PSD, accueil familial)	3 032	3 132	3 310	3 560	3 746	2,4 %	14 %
Aide sociale aux personnes handicapées							
Bénéficiaires *	223 100	231 800	240 500	260 700	281 500	8,0 %	26 %
• aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères)	101 600	106 500	113 200	132 100	151 600	14,8 %	49 %
• aide à l'accueil (ASH, accueil familial)	121 500	125 300	127 300	128 600	129 900	1,0 %	7 %
Dépenses brutes	3 739	3 955	4 386	4 708	5 144	6,3 %	27 %
• aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères)	616	652	750	833	1 014	18,5 %	52 %
• aide à l'accueil (ASH, accueil familial)	3 065	3 234	3 520	3 746	3 979	3,4 %	20 %
Aide sociale à l'enfance							
Bénéficiaires *	265 700	270 900	275 300	279 700	283 100	1,2 %	-1 %
• enfants accueillis à l'ASE	136 000	137 900	139 600	140 900	141 500	0,4 %	-4 %
<i>dont enfants placés en établissements</i>	43 000	43 900	44 700	46 700	47 800	2,4 %	3 %
<i>dont enfants placés en famille d'accueil</i>	62 500	63 700	65 000	65 600	65 900	0,5 %	-2 %
• actions éducatives	129 700	133 000	135 700	138 800	141 600	2,0 %	1 %
Dépenses brutes	5 118	5 282	5 558	5 731	6 046	2,7 %	9 %
• enfants accueillis à l'ASE	3 909	4 041	4 273	4 466	4 675	1,9 %	11 %
<i>dont placements en établissements</i>	2 520	2 581	2 698	2 840	2 955	1,3 %	9 %
<i>dont assistants familiaux</i>	1 219	1 303	1 385	1 479	1 532	0,8 %	16 %
• actions éducatives	332	349	355	371	390	2,3 %	9 %
Dépenses totales liées au RMI**							
Allocataires* du RMI, des CI-RMA, des contrats d'avenir et du RSA expérimental (1)	1 041 600	1 115 000	1 156 800	1 124 100	1 072 700	-4,6 %	-5 %
• allocataires* du RMI (2)	1 041 300	1 109 200	1 129 500	1 076 300	1 016 600	-5,5 %	-10 %
• allocataires* de CI-RMA*** (3)	500	2 300	6 800	11 000	11 500	4,5 %	2030 %
• allocataires* de contrats d'avenir*** (4)	0	5 100	29 100	52 100	53 000	1,7 %	-
• allocataires* du RSA expérimental (5)	0	0	0	0	6 900	-	-
Dépenses brutes	5 482	5 924	6 334	6 480	6 423	-3,5 %	8 %
• dépenses d'allocation du RMI	4 707	5 092	5 304	5 278	5 183	-4,5 %	2 %
• dépenses d'insertion du RMI	775	811	867	885	925	1,7 %	11 %
• dépenses de CI-RMA****	1	11	55	96	86	-12,9 %	-
• dépenses liées aux contrats d'avenir****	-	11	108	223	200	-12,8 %	-
• dépenses de RSA expérimental	-	-	-	-	30	-	-

* 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), (4) et (5) 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.

(p) Provisoire.

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.

Champ • France métropolitaine - hors services communs et autres interventions sociales. Hors frais de personnel à l'exception de ceux liés au RMI.

Sources • DREES - enquêtes Aide sociale. CNAF, MSA pour les allocataires du RMI, des CI-RMA, des contrats d'avenir et du RSA expérimental ; DREES - Application extranet pour les allocataires CI-RMA en 2004.

des personnes âgées (7,2 milliards d'euros), 52 % (3,7 milliards d'euros) sont consacrés aux personnes âgées 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. Cette part, qui avait fortement diminué entre 2001 et 2003, passant de 72 % à 53 % sous l'effet du développement des aides à domicile (notamment par le biais de l'APA), est depuis restée stable.

Les dépenses d'APA en établissement (1,7 milliard d'euros) représentent, en 2008, 45 % des dépenses brutes destinées aux personnes âgées accueillies en établissement ou chez des particuliers (en famille d'accueil) et ont progressé de 4,0 % entre 2007 et 2008. En moyenne annuelle, près de 424 000 personnes en bénéficient en 2008 (+3,1 %). Les autres dépenses au titre de l'hébergement en établissement (essentiellement l'ASH) se maintiennent à 2,0 milliards d'euros en 2008. Sur cette période, le nombre de bénéficiaires de l'ASH augmente légèrement (+1,3 %), pour atteindre 115 000 bénéficiaires. Bien que marginales, les dépenses relatives aux mesures d'accueil des personnes âgées chez des particuliers ont augmenté de 6,6 % entre 2007 et 2008, atteignant 12,1 millions d'euros ; 1 480 personnes âgées ont été concernées à ce titre.

Les dépenses brutes allouées à l'aide à domicile des personnes âgées atteignent 3,3 milliards d'euros en 2008, soit une hausse de 3,3 % par rapport à 2007. L'essentiel de ces dépenses sont consacrées à l'APA (3,0 milliards d'euros) ; l'APA à domicile représente ainsi 63 % des dépenses totales d'APA. En 2008, 658 000 personnes bénéficient de l'APA à domicile en moyenne annuelle, soit 6,0 % de plus que l'année précédente. Les dépenses liées aux autres aides à domicile (aides ménagères, portage de repas et autres aides) poursuivent leur diminution (82 millions d'euros en 2008, soit 10 % de moins qu'en 2007), essentiellement en raison du recul du nombre de bénéficiaires d'aides ménagères qui est passé en moyenne annuelle de 24 800 personnes en 2007 à 23 100 en 2008.

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 (regroupant l'APA, l'ACTP et la PCH pour les personnes de 60 ans ou plus) ont augmenté de 5,1 % en 2008, atteignant près de 5 milliards d'euros (tableau 4).

C'est l'APA qui concentre l'essentiel de ces dépenses (4,8 milliards d'euros). Depuis 2007, le nombre moyen de bénéficiaires de l'APA a dépassé le million de personnes et continue de croître en 2008 (+4,9 %). Cette progression reflète celle des besoins de prise en charge dans ce domaine.

Les dépenses d'ACTP destinées aux personnes de 60 ans ou plus atteignent 119 millions d'euros en 2008, 19 800 personnes âgées ayant préféré conserver le bénéfice de cette allocation, plutôt que d'opter pour la PCH. Le nombre de bénéficiaires de la PCH de 60 ans ou plus continue de croître très rapidement (8 200 personnes en moyenne annuelle en 2008 contre 2 600 en 2007). Il reste toutefois inférieur à celui des bénéficiaires de l'ACTP de 60 ans ou plus. Le montant des dépenses correspondantes s'élève à 78 millions d'euros en 2008. Au total, l'ACTP et la PCH représentent 4 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale destinées aux personnes âgées.

5,9 milliards d'euros de dépenses nettes en faveur de l'aide sociale à l'enfance

En 2008, les dépenses nettes des conseils généraux pour l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'établissent à 5,9 milliards d'euros (tableau 2). Elles ont légèrement augmenté par rapport à 2007 (+2,3 %), le nombre de bénéficiaires ayant connu une hausse de 1,2 % en 2008 (tableau 3)¹⁰.

La structure des dépenses d'ASE reste stable en 2008 : les dépenses brutes les plus importantes sont toujours 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, près de 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.

Forte augmentation des dépenses d'aide sociale consacrées aux personnes handicapées

Les dépenses nettes consacrées aux personnes handicapées progressent de 5,8 % en 2008, atteignant 4,7 milliards d'euros. Elles concernent 281 500 personnes dont un peu plus de la moitié (54 %) ont bénéficié d'une aide à domicile (via l'ACTP, la PCH ou les aides ménagères) et 46 % d'un accueil familial ou en établissement. Cependant les montants d'aide moyens étant bien inférieurs à domicile, les dépenses au titre de l'aide à l'accueil sont largement prépondérantes (77 % des aides sociales aux personnes handicapées).

Les dépenses brutes en faveur des personnes handicapées vivant à domicile, de même que le nombre de bénéficiaires des allocations correspondantes, ont augmenté de moitié depuis 2004 ; elles atteignent le milliard d'euros en 2008.

Les dépenses afférentes à la PCH et l'ACTP pour les personnes de moins de 60 ans ont augmenté de 20 % entre 2007 et 2008 (tableau 5). La baisse des dépenses d'ACTP pour les personnes de moins de 60 ans (493 millions d'euros en 2008, soit -13 % en un an) est en effet plus que compensée par la hausse de celles relatives à la PCH avant 60 ans (478 millions d'euros en 2008, soit +97 % en un an).

Les dépenses à domicile, hors ACTP et PCH, restent marginales (43 millions d'euros en 2008) : elles représentent 4 % des dépenses brutes d'aide à domicile aux personnes handicapées, soit 1 % de l'ensemble des dépenses d'aide sociale destinées aux personnes handicapées.

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).

Bien que moins dynamique, la croissance des dépenses liées à l'accueil est soutenue. Ces dernières constituent le poste le plus important des dépenses brutes engagées par les départements en faveur des personnes handicapées : 4,0 milliards d'euros en

2008, soit près de quatre cinquièmes des dépenses, en augmentation de 3,4 % entre 2007 et 2008. 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 traduit par une augmentation de 20 % de ces dépenses depuis 2004 (soit une progression annuelle moyenne de 5 %). Depuis 2004, le nombre de bénéficiaires d'une aide à l'hébergement a ainsi augmenté de 7 %, soit un peu moins de 2 % par an (tableau 3).

■ 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

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	Évolution 2008/2007 en euros constants
APA	3 584	3 873	4 192	4 509	4 796	3,5 %
PSD	413	119				
ACTP + 60 ans	106	110	110	115	119	0,8 %
PCH + 60 ans			7	31	78	144,4 %
Total	4 103	4 102	4 301	4 624	4 992	5,1 %

(p) Provisoire.

Champ • France métropolitaine - personnes âgées de moins de 60 ans .

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

■ 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

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	Évolution 2008/2007 en euros constants
ACTP - 60 ans	582	610	617	553	493	-13 %
PCH - 60 ans			83	237	478	97 %
Total	582	610	700	790	971	20 %

(p) Provisoire.

Champ • France métropolitaine - personnes âgées de moins de 60 ans.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

■ TABLEAU 6

Dispersion des évolutions des dépenses d'aide sociale en 2008

Évolution en euros constants (en %)

	Évolution moyenne	Dispersion **		
		Premier quartile	Médiane	Troisième quartile
Dépenses totales nettes *	1,5	-0,1	1,7	3,7
Dépenses nettes d'aide aux personnes âgées	3,0	0,2	2,9	6,4
Dépenses nettes d'aide aux personnes handicapées	5,8	2,0	6,5	8,9
Dépenses nettes d'aide à l'enfance	1,6	-0,8	2,1	4,7
Dépenses nettes liées au RMI	-3,8	-6,8	-3,5	-0,7

* 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 triées 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 2007 et 2008, une évolution de leurs dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées inférieure à 2 %.

Champ • France métropolitaine.

Sources • DREES - enquête Aide sociale.

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 en net à plus de 2,8 milliards d'euros en 2008 (2,9 milliards d'euros bruts).

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) s'élèvent en brut à 2,3 milliards d'euros en 2008, en baisse de 0,6 % par rapport à 2007. Les autres dépenses rattachées à l'aide sociale (autres interventions sociales et services communs à l'aide sociale, mais hors frais de personnel) ont augmenté de 8,2 % entre 2007 et 2008, passant ainsi en brut de 533 millions d'euros à 620 millions d'euros.

Entre 2007 et 2008, 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 1,5 % entre 2007 et 2008, cette évolution recouvre des situations très variables selon les départements (tableau 6).

Entre 2007 et 2008, près d'un quart des départements ont connu une diminution de leurs dépenses nettes, tandis qu'un autre quart a enregistré une augmentation d'au moins 3,7 %. Certains départements ont notamment diminué leurs dépenses d'aide sociale de plus de 4 % (l'Indre, la Haute-Marne et le Val-de-Marne), alors que celles-ci ont augmenté de plus de 10 % dans d'autres comme l'Indre-et-Loire, le Lot et la Meuse.

Ces résultats ne rendent pas seulement compte des politiques menées par les départements, mais aussi des aléas de gestion ou de trésorerie pouvant affecter les comptes annuels, ainsi que du contexte démographique, social et économique local (notamment pour le RMI).

Les évolutions sont encore plus différenciées au sein de chacune des quatre grandes catégories d'aide sociale. Elles sont particulièrement contrastées dans le cadre des dépenses d'aide aux personnes handicapées. Ainsi, pour un quart des départements l'augmentation de ces dépenses est inférieure à 2,0 %, tandis qu'elle est supérieure à 8,9 % dans un autre quart des départements ; elle atteint même plus de 15 % pour sept d'entre eux. Douze départements ont, en revanche, enregistré une diminution des dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées entre 2007 et 2008.

Des sources de financement très diverses

Les recettes de fonctionnement¹¹ alimentent le budget des départements pour financer leurs dépenses, notamment celles afférentes à l'aide sociale. En 2008, ces recettes atteignent 56,3 milliards d'euros¹², soit une hausse de 0,8 % 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 (DGF) dont ils ont le libre emploi. En 2008, cette dotation s'est élevée à 11,8 milliards d'euros¹² (-0,6 %). Outre cette dotation, l'État verse une contribution aux départements par l'intermédiaire de la CNSA pour le financement des aides aux personnes âgées dépendantes et handicapées (APA et PCH). Dans le cadre du RMI, les dépenses transférées depuis 2004 aux départements ont augmenté à un rythme plus élevé que les ressources de TIPP allouées en compensation du transfert (cf. *infra*). Aussi, l'État affecte également une dotation par l'intermédiaire du Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) pour le financement du RMI. Les dotations versées par la CNSA et le FMDI sont respectivement de 2,1 milliards et 500 millions d'euros en 2008. 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.

Les recettes de fonctionnement des départements sont également alimentées par des contributions directes, c'est-à-dire des impôts perçus directement auprès des contribuables. Le produit de la taxe professionnelle, du

foncier bâti et du foncier non bâti, ainsi que de la taxe d'habitation, constitue les contributions directes d'un montant de 19,8 milliards d'euros en 2008¹².

Des impôts indirects apportent également une source de financement pour les départements pour un montant de 16,7 milliards d'euros en 2008¹² : 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 en euros courants entre 2004 et 2008 et a diminué de 3,6 % en euros constants sur cette période. Elle est, toutefois, à nouveau en hausse en 2008 (+1,8 %), après la baisse de 3,6 % enregistrée en 2007. Le montant global de la TIPP attribué à l'ensemble des départements est ainsi passé de 4,9 milliards d'euros à 5,2 milliards entre 2007 et 2008.

Enfin, d'autres ressources du type « produits exceptionnels » ou recouvrements perçus complètent les recettes de fonctionnement des départements à hauteur de 2,4 milliards en 2008¹².

11. Les recettes de fonctionnement comprennent les impôts directs et indirects ainsi que les autres taxes perçus par les départements, la dotation globale de fonctionnement, la dotation générale de décentralisation ainsi que les attributions de péréquation et de compensation.

12. Sources : DGFIP (direction générale des finances publiques), données financières et comptables des départements issues des comptes de gestion tenus par les payeurs départementaux.