

L'aide et l'action sociales en France représentent 10 % des dépenses de protection sociale. Elles sont financées pour moitié par les départements, qui y consacrent 65 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2017. En décembre, ils ont attribué 4,2 millions de mesures et de prestations à 6 % de la population, au titre de l'aide à l'insertion, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et de la protection des enfants ou jeunes majeurs en danger ou en risque de l'être. Ils ont, pour cela, dépensé 37,8 milliards d'euros (nets des recouvrements ou remboursements), pour l'ensemble de l'année 2017. Ces dépenses ont crû de 29 % en dix ans. La répartition géographique des bénéficiaires et de la dépense moyenne par habitant est hétérogène et varie selon l'aide considérée et le contexte sociodémographique. La dépense moyenne par bénéficiaire est plus variable pour l'aide sociale aux personnes handicapées ou à l'enfance, pour lesquelles les modalités et les montants de prise en charge sont moins normés au niveau national.

Il n'existe pas de définition unique du périmètre de l'aide et l'action sociales au sein de la protection sociale. Dans cet ouvrage, elles sont entendues comme les composantes de la protection sociale définies dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). Elles relèvent de multiples domaines de l'action publique : aide aux personnes âgées ; aide aux personnes handicapées ; enfance, jeunesse et famille ; lutte contre la pauvreté et les exclusions...

## **L'aide et l'action sociales majoritairement portées par les collectivités locales**

L'aide et l'action sociales en France représentent 10 % des dépenses de protection sociale (voir fiche 01). La moitié de ces dépenses sont à la charge des départements<sup>1</sup> et le tiers est financé par les organismes de sécurité sociale. Les communes et l'État y contribuent également, mais pour des montants moindres. Outre certaines actions sociales obligatoires, les communes et leurs établissements publics de coopération

intercommunale (EPCI) mettent en œuvre des actions sociales dans divers secteurs. En 2014, plus de huit communes françaises sur dix, représentant 98 % de la population française, et plus de 80 % des intercommunalités développaient au moins une forme d'action sociale (voir fiches 08, 09 et 10).

## **4,2 millions d'aides sociales départementales attribuées en décembre 2017**

Fin 2017, les départements ont attribué 4,2 millions de mesures ou prestations d'aide sociale pour l'insertion ou à destination de personnes âgées, de personnes handicapées, d'enfants ou jeunes majeurs en danger ou en risque de l'être, en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer<sup>2</sup> (DROM), hors Mayotte (*tableau 1*). Ces aides concernent 6,2 % de la population française<sup>3</sup>, en n'incluant ni les conjoints ni les personnes à charge des allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

1. Par convention, les « départements » désignent ici les collectivités en charge des compétences départementales : les conseils départementaux, la métropole de Lyon et les collectivités territoriales uniques de la Guyane et de la Martinique.

2. Collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

3. Ce taux peut être légèrement surestimé, car il contient certains doubles comptes possibles entre mesures d'aide sociale, tels qu'une action éducative concomitante à une mesure de placement dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), ou une personne bénéficiant d'une mesure d'ASE et d'une mesure d'aide sociale liée à un handicap. En revanche, les doubles comptes possibles entre aide sociale à l'hébergement (ASH) des personnes âgées et allocation personnalisée d'autonomie (APA) ont été corrigés ici.



## 37,8 milliards d'euros de dépenses pour l'année 2017, après récupérations ou recouvrements

En 2017, l'aide sociale représente 65 % du budget de fonctionnement des départements. Les dépenses

annuelles brutes<sup>4</sup> d'aide sociale s'élèvent à 39,2 milliards d'euros (voir fiche 03). Alors que les trois allocations individuelles de solidarité (allocation personnalisée d'autonomie [APA], prestation de compensation du handicap [PCH], RSA) constituent

**Tableau 1** Nombre de mesures d'aide sociale des départements et dépenses associées, en 2017 et 2018

	Nombre d'aides en décembre (en milliers)				Dépenses annuelles brutes (en millions d'euros)		Dépense moyenne mensuelle par bénéficiaire (en euros)
	2017	Évolution 2016/2017 (en %)	2018 (p)	Évolution 2017/2018 (en %)	2017	Évolution 2016/2017 (en %)	2017
<b>Insertion<sup>1</sup></b>	<b>1 886</b>	<b>-0,4</b>	<b>1 889</b>	<b>0,7</b>	<b>11 818</b>	<b>-0,7</b>	<b>520</b>
<b>Aide sociale aux personnes âgées, dont :</b>	<b>1 452</b>	<b>1,5</b>	<b>1 467</b>	<b>1,0</b>	<b>7 606</b>	<b>2,3</b>	<b>440</b>
APA	1 310	1,8	1 326	1,2	5 942	1,7	380
ASH en établissement et chez des particuliers <sup>2</sup>	124	-0,5	124	-0,3	1 292	0,0	860
<b>Aide sociale aux personnes handicapées, dont :</b>	<b>532</b>	<b>2,6</b>	<b>546</b>	<b>2,7</b>	<b>8 320</b>	<b>1,5</b>	<b>1 320</b>
PCH et ACTP	360	3,0	373	3,6	2 336	2,1	550
Accueil et hébergement en établissement et chez des particuliers	150	2,0	152	1,4	5 186	1,1	2 910
<b>Aide sociale à l'enfance</b>	<b>344</b>	<b>3,1</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>7 965</b>	<b>1,3</b>	<b>1 960</b>
Enfants accueillis à l'ASE	177	4,8	ND	ND	6 318	2,5	3 040
Actions éducatives	167	1,3	ND	ND	473	1,6	240
<b>Personnel, services communs et autres frais d'intervention sociale<sup>3</sup></b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>3 453</b>	<b>2,3</b>	<b>-</b>
<b>Total</b>	<b>4 214</b>	<b>0,9</b>	<b>ND</b>	<b>ND</b>	<b>39 161</b>	<b>1,0</b>	<b>780</b>

(p) données provisoires

ND : non disponible ; APA : allocation personnalisée d'autonomie ; ASH : aide sociale à l'hébergement ;

ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne ; PCH : prestation de compensation du handicap.

1. Pour l'insertion, le nombre de bénéficiaires est le nombre de foyers allocataires du RSA (hors RSA jeunes) et les dépenses sont celles d'allocation et d'insertion liées au RSA et RSO et à d'anciens dispositifs liés au RMI.

2. Les dépenses d'ASH aux personnes âgées en établissement sont des dépenses après récupérations auprès des bénéficiaires, de leur obligés alimentaires et des recours sur succession. Elles sont brutes, c'est-à-dire avant déduction des remboursements et autres récupérations.

3. Hors frais de personnel liés aux assistants familiaux ainsi qu'au RMI et au RSA quand ils sont identifiés.

**Notes >** Sont dénombrés ici les bénéficiaires d'une aide sociale, c'est-à-dire les personnes ayant un droit ouvert à la prestation au 31 décembre de l'année, hormis pour l'APA, pour laquelle sont dénombrés des bénéficiaires payés au titre du mois de décembre. Les totaux des aides comportent des doubles comptes, car une même personne peut bénéficier de plusieurs aides. La dépense moyenne mensuelle est calculée en rapportant la dépense annuelle au nombre moyen de bénéficiaires dans l'année, et en la divisant par 12. Le nombre moyen de bénéficiaires en 2017 est la moyenne des nombres de bénéficiaires au 31 décembre 2016 et au 31 décembre 2017. Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2017. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière.

**Champ >** France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

**Source >** DREES, enquête Aide sociale.

4. Ces dépenses sont toutefois exprimées après récupérations faites auprès des bénéficiaires, des obligés alimentaires et sur successions dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) aux personnes âgées.

83 % des mesures d'aide sociale, elles représentent 52 % des dépenses brutes, hors frais de personnels, services communs et autres interventions sociales. À l'inverse, l'aide sociale à l'hébergement des personnes âgées ou handicapées, ou encore les mesures de placement à l'ASE, contribuent largement plus aux dépenses que ce qu'elles représentent parmi l'ensemble des aides sociales.

Une fois déduits différents recouvrements<sup>5</sup> et récupérations<sup>6</sup>, les dépenses nettes s'établissent à 37,8 milliards d'euros en 2017. Elles augmentent de 0,8 % en euros constants<sup>7</sup> en un an, de 12 % en cinq ans, et de 29 % en dix ans. Après déduction des concours financiers de l'État, au titre de la prévention de la perte d'autonomie, de l'APA, de la PCH et du RSA<sup>8</sup> (voir fiche 04), la charge nette d'aide sociale des départements s'élève, en 2017, à 28,4 milliards d'euros.

Près de 120 000 personnes sont employées par les départements dans le champ de l'action sociale et médico-sociale en décembre 2017 (voir fiche 06). Elles représentent 41 % des effectifs totaux de personnels des conseils départementaux et comprennent notamment 37 600 assistants familiaux, 36 400 agents administratifs et techniques et près de 30 700 agents sociaux et éducatifs.

### **Des dépenses moyennes par bénéficiaire plus hétérogènes pour l'aide sociale aux personnes handicapées ou à l'enfance**

Les taux de bénéficiaires et les dépenses d'aide sociale par habitant sont très hétérogènes d'un département à l'autre (voir fiche 05), en particulier pour le RSA. La répartition des allocataires de ce dernier est fortement liée à celle du chômage.

Les disparités territoriales sont en revanche moins marquées en matière de dépenses moyennes par

bénéficiaire. Celles liées au RSA et celles liées aux personnes âgées, en grande partie déterminées par des barèmes nationaux, sont moins variables d'un département à l'autre que celles liées à l'aide sociale aux personnes handicapées ou à l'aide sociale à l'enfance (ASE). Pour ces dernières, les modalités et les montants de prise en charge font l'objet de moins de normes nationales, notamment en matière d'accueil en établissement et de placement, qui constituent la plus grande part des dépenses.

### **Une croissance ralentie du nombre d'aides sociales aux personnes âgées depuis la fin de la montée en charge de l'APA**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, un quart de la population française a plus de 60 ans, une proportion qui devrait fortement augmenter dans l'avenir (voir fiche 11). Entre 5 % et 13 % des personnes âgées de 60 ans ou plus sont en situation de perte d'autonomie en 2015, selon la mesure utilisée, et 26 % déclarent au moins une restriction dans leurs activités du quotidien (voir fiche 12).

Fin 2017, 1,45 million de prestations d'aide sociale ont été allouées par les départements aux personnes âgées en perte d'autonomie, pour une dépense brute globale de 7,6 milliards d'euros (voir fiche 14). Entre 2002 et 2017, le nombre de prestations et les dépenses associées n'ont cessé de croître, à un rythme toutefois moins soutenu au cours de la décennie 2010, traduisant la fin de la montée en charge de l'APA, mise en œuvre en 2002. Selon les dernières données provisoires disponibles, le nombre d'aides sociales aux personnes âgées augmente encore de 1,0 % en 2018, pour atteindre 1,47 million en décembre.

5. Recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, remboursement de participations et de prestations, mandats annulés, subventions.

6. Récupérations auprès des bénéficiaires, de leurs obligés alimentaires et de leurs héritiers (hormis celles liées à l'aide sociale à l'hébergement [ASH] des personnes âgées, qui ont déjà été déduites dans le calcul des dépenses brutes).

7. Sauf mention contraire, les évolutions de dépenses sont systématiquement indiquées en euros constants. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de France métropolitaine et des DOM. En 2017, cet indice a augmenté de 1,0 % en moyenne annuelle.

8. Les compensations de l'État prises en compte ici couvrent les concours de la CNSA pour l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH), et ceux relatifs aux actions de prévention de la perte d'autonomie (conférences des financeurs, forfait autonomie), une partie de la taxe intérieure de consommations sur les produits énergétiques (TICPE), le fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI) et, enfin, le fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI).



## Les dépenses d'APA en hausse à la suite de la loi d'adaptation de la société au vieillissement

L'APA est l'aide départementale aux personnes âgées la plus attribuée (90 % des aides). Au total, elle s'adresse à 1,3 million de personnes de 60 ans ou plus en décembre 2017, dont 59 % à domicile (voir fiche 15) et plus d'un tiers des personnes âgées de 85 ans ou plus en bénéficient.

Les effets de la loi sur l'adaptation de la société au vieillissement<sup>9</sup>, qui a notamment relevé les montants plafonds de l'allocation et diminué la participation demandée au bénéficiaire, sont perceptibles dans l'évolution des dépenses départementales et dans celle des montants moyens des plans d'aide élaborés pour les bénéficiaires de l'APA. Les dépenses associées pour l'année 2017 s'élèvent à 5,9 milliards d'euros, en augmentation de 1,7 % en un an.

Fin 2017, 122 000 personnes de 60 ans ou plus bénéficient par ailleurs de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) au titre d'un hébergement en établissement, pour une dépense nette des récupérations associée de 1,3 milliard d'euros sur l'ensemble de l'année (voir fiche 16). Les modalités de gestion de l'ASH et le calcul du montant de la participation du bénéficiaire varient d'un département à l'autre. Les bénéficiaires de l'ASH occupent 16 % des 752 000 places d'hébergement en établissement au 31 décembre 2015, soit 24 % des 510 000 places habilitées à l'aide sociale à cette date (voir fiche 17).

## En quinze ans, un doublement de l'aide sociale départementale aux personnes handicapées

Selon la définition utilisée, le nombre de personnes en situation ou à risque de handicap varie fortement. Il se situe, par exemple, entre 2 millions et un peu plus de 6 millions parmi les personnes âgées de 16 à 59 ans, soit entre 5 % et 17 % des personnes de cette tranche d'âge (voir fiche 18). Malgré les différentes prestations auxquelles elles peuvent accéder, le niveau de vie des personnes handicapées est globalement plus faible que celui des personnes non handicapées.

9. Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015.

Au 31 décembre 2017, 531 700 prestations d'aide sociale aux personnes handicapées sont accordées par les départements. Entre 2001 et 2017, l'aide sociale départementale aux personnes handicapées s'est très fortement développée : le nombre de prestations a été multiplié par 2,3 et les dépenses annuelles par 2,1 (voir fiche 20). Cette hausse s'explique par l'élargissement de la prise en compte des conséquences du handicap et la mise en place de la PCH en 2006 (loi du 11 février 2005), ainsi que par l'accroissement du nombre d'aides à l'accueil, lié en partie au développement de l'offre en établissements médico-sociaux (voir fiche 23). La montée en charge de la PCH n'est toujours pas achevée : entre 2016 et 2017, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 5 % (298 000 fin 2017), et les dépenses de 4 % (1,9 milliard pour l'année 2017) [voir fiche 21].

## Plus de 60 % des dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées consacrées à l'accueil

Pour l'année 2017, les dépenses brutes d'aide sociale aux personnes handicapées s'élèvent à 8,3 milliards d'euros. La dépense brute moyenne par bénéficiaire est cinq fois et demie plus importante pour les aides à l'accueil que pour la PCH et l'ACTP (allocation compensatrice pour tierce personne) : 2 900 euros en moyenne par mois et par bénéficiaire accueilli, contre 550 par mois et par bénéficiaire de l'ACTP ou de la PCH.

Fin 2017, 150 000 personnes handicapées sont aidées financièrement pour leur accueil en établissement ou chez des particuliers (voir fiche 22). Cela représente une dépense annuelle de 5,2 milliards d'euros.

## L'aide sociale à l'enfance : une croissance constante depuis vingt ans

En 2017, les départements ont consacré près de 8 milliards d'euros à la protection de l'enfance (voir fiche 25). Ce montant, utilisé aux trois quarts pour des mesures de placement, finance également le versement d'allocations, ou encore la mise en œuvre d'actions éducatives (voir fiche 26) et de la prévention spécialisée. Au 31 décembre 2017, les mineurs et majeurs de moins de 21 ans bénéficient de 344 000 mesures

d'ASE, composées pour 52 % de mesures de placement et pour 48 % d'actions éducatives, avec de très fortes variations selon les collectivités.

Le nombre de bénéficiaires et les dépenses associées n'ont cessé de croître depuis la fin des années 1990. Entre 1998 et 2017, le premier a augmenté de 27 % et les secondes de 43,2 %, en euros constants. La hausse des dépenses globales est essentiellement portée par celle des dépenses de placement, alors que les dépenses consacrées aux allocations et à la prévention spécialisée ont tendance à décroître depuis 2010. L'augmentation du nombre de mesures d'ASE est plus marquée en 2016 (+2,2 %) et surtout en 2017 (+3,1 %) qu'au cours des années précédentes (+1,4 % en moyenne entre 2005 et 2015). Cette évolution repose principalement sur la multiplication des mesures de placement (+4,8 % en 2017), qui s'explique en grande partie par l'accroissement du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) [voir fiche 27].

Les mesures d'ASE peuvent être mises en œuvre à la suite d'une décision administrative ou d'une décision judiciaire. Même si des disparités départementales existent, elles relèvent majoritairement de décisions judiciaires. C'est le cas de 70 % des mesures d'actions éducatives (voir fiche 26) et de neuf placements sur dix.

Les enfants suivis par ou confiés à l'ASE sont plus souvent des garçons et sont majoritairement âgés de 11 à 17 ans (voir fiche 29). Parmi les enfants confiés à l'ASE, une petite moitié des bénéficiaires sont hébergés en famille d'accueil et 37 % en établissement (voir fiche 28).

## Les dépenses liées au RSA en baisse pour la première fois en 2017

Fin 2017, 1,88 million de foyers bénéficient du RSA, soit une baisse de 0,5 % par rapport à fin 2016 (voir fiche 31). Avec les conjoints et les enfants à charge, 3,82 millions de personnes sont couvertes par le RSA, soit 5,7 % de la population. En 2018, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA et du RSO (revenu de solidarité) augmente de nouveau (+0,7 %)

Parmi les bénéficiaires (allocataires et conjoints) du RSA, 2,1 millions de personnes sont soumises aux droits et devoirs associés à cette prestation, soit 99 % des bénéficiaires (voir fiche 32). Parmi elles, 83 % sont orientées vers un organisme référent unique : Pôle emploi pour 44 % des personnes orientées et les collectivités territoriales en charge de l'insertion pour 30 %. Par ailleurs, 52 % des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un contrat d'engagement réciproque (CER). En moyenne, 94 jours s'écoulent entre la date d'entrée dans le RSA et celle de la première orientation, puis 58 jours jusqu'à la signature du premier CER.

Les dépenses brutes d'allocation et d'insertion liées au RSA et au RSO s'élèvent à 11,8 milliards en 2017 (voir fiche 33). Elles baissent de 0,7 % en euros constants par rapport à 2016, après une progression annuelle moyenne de 4,1 % entre 2009 et 2016. Les dépenses d'allocation de RSA représentent 91 % de ces dépenses. Cette proportion est stable depuis 2015, mais a augmenté de 6 points entre 2009 et 2015. ■