



# Études et Résultats

N° 700 • août 2009

## Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2008

Fin 2008, environ 1,8 million de personnes bénéficient de l'aide sociale départementale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance.

Les bénéficiaires de prestations d'aide sociale aux personnes âgées sont toujours les plus nombreux, atteignant près de 1,3 million. Plus de 281 000 personnes handicapées bénéficient de l'aide sociale, soit une progression de 10 % sur un an. Cette hausse s'explique largement par l'évolution des aides versées aux personnes handicapées vivant à leur domicile et notamment par l'attribution de la prestation de compensation du handicap créée par la loi du 11 février 2005.

Plus de 284 000 jeunes de moins de 21 ans sont concernés par l'aide sociale à l'enfance (ASE). Les enfants bénéficiaires d'actions éducatives à domicile ou en milieu ouvert sont, pour la première fois en 2008, légèrement plus nombreux que ceux placés au titre de l'ASE.

En y ajoutant les allocataires du RMI, dont la gestion relève de la compétence des conseils généraux depuis 2004, les CI-RMA et contrats d'avenir, le nombre total des bénéficiaires d'une aide sociale départementale s'établit à près de 2,9 millions.

**Guillaume BAILLEAU et Françoise TRESPEUX**

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

1. L'État ne conserve qu'une aide sociale résiduelle pour les personnes sans domicile fixe ou dépourvues de domicile de secours.

2. L'enquête de la DREES comptabilise des mesures d'aide et non des individus : une même personne peut être comptabilisée plusieurs fois si elle bénéficie de plusieurs aides. Par abus de langage on utilisera cependant le terme de personnes bénéficiaires dans la suite du texte, car on ne peut pas distinguer le cumul éventuel des aides.

3. Seuls les allocataires sont ici dénombrés, l'ensemble des personnes couvertes par le RMI (ayants droit) étant de l'ordre du double.

4. « Prestations légales – Logement – RMI », Résultats au 31 décembre 2008, CNAF. Les données sur les allocataires du RMI proviennent des caisses d'allocations familiales et de la Mutualité sociale agricole.

**L'**AIDE SOCIALE, qui relève de la compétence des conseils généraux<sup>1</sup> depuis les lois de décentralisation de 1984, comprend des prestations et services destinés aux personnes qui se trouvent dans l'impossibilité de faire face à un état de besoin en raison de la vieillesse, du handicap ou de difficultés sociales. Elle s'exerce dans trois domaines principaux : l'aide aux personnes âgées, l'aide aux personnes handicapées et l'aide sociale à l'enfance (encadré 1). La loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion (RMI) et création du revenu minimum d'activité (RMA) a élargi les compétences des départements à celle du versement du RMI aux allocataires, en plus de la responsabilité qu'ils exerçaient déjà en matière d'insertion.

Les résultats de l'année 2008 sont établis à partir de l'enquête menée par la DREES auprès des conseils

général sur les bénéficiaires<sup>2</sup> d'une aide sociale départementale, en France métropolitaine (encadré 2) ; de statistiques complémentaires sur les allocataires<sup>3</sup> du RMI, du RMA et des contrats d'avenir issues des données de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA).

### Près de 2,9 millions de bénéficiaires de prestations d'aide sociale allouées par les départements

Au 31 décembre 2008, le nombre total de prestations d'aide sociale (personnes âgées, personnes handicapées, protection de l'enfance, allocataires du RMI, du RMA et des contrats d'avenir) s'élève à près de 2,9 millions (tableau 1).

Hors RMI, RMA et contrats d'avenir, environ 1,8 million de personnes bénéficient de l'aide sociale départementale fin 2008, soit une hausse de 4 % par rapport à 2007. Le nombre

de bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées et celui des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes handicapées augmentent respectivement de 4 % et 10 %. En revanche, celui des bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance évolue de façon plus modérée (+1 %).

À cette même date, près de 1,1 million d'allocataires sont payés au titre du RMI, du RMA et des contrats d'avenir en France métropolitaine<sup>4</sup>.

Fin 2008, les personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale représentent 44 % des bénéficiaires des prestations d'aide sociale départementale, tandis que les allocataires du RMI, du RMA et des contrats d'avenir en représentent 36 %. L'aide sociale à l'enfance concerne 10 % des bénéficiaires de l'aide sociale tout comme l'aide sociale en direction des personnes handicapées (graphique 1).

## ENCADRÉ 1

### Les diverses prestations et aides versées au titre de l'aide sociale

L'aide sociale en faveur des personnes âgées ou handicapées prend en charge une part des frais liés à un placement dans un établissement médico-social ou sanitaire (soins de longue durée), un accueil chez des particuliers ou une aide à domicile. Les départements gèrent plusieurs types de prestations : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) destinée aux personnes âgées, l'aide sociale à l'hébergement (ASH) dans le cadre d'un accueil en établissement, l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP), la prestation de compensation du handicap (PCH) et l'aide ménagère départementale<sup>1</sup> – pour les personnes âgées et handicapées.

L'aide sociale à l'enfance (ASE), recouvre trois principales prestations : les actions éducatives (à domicile ou en milieu ouvert), les mesures de placement et des aides financières<sup>2</sup>. Les prestations de l'ASE sont accordées lorsque la santé de l'enfant, sa sécurité, son entretien ou son éducation l'exigent.

Certaines prestations sont soumises à des conditions de ressources fixées par décret. C'est le cas de l'ASE, de l'ACTP<sup>3</sup>, des aides ménagères ou des aides à l'hébergement chez des particuliers ou dans un établissement pour les personnes âgées de plus de 65 ans<sup>4</sup> et les personnes handicapées.

L'attribution de l'APA, créée par la loi du 20 juillet 2001 et modifiée par la loi du 31 mars 2003, n'est pas soumise à condition de ressources ; en revanche, ces dernières sont prises en compte pour déterminer le montant d'APA pris en charge par le département. Cette prestation est attribuée sous conditions de résidence (stable et régulière), d'âge (60 ans ou plus) et de perte d'autonomie évaluée à partir de la grille nationale AGGIR. L'APA a été mise en œuvre pour renforcer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie et s'adresse aux personnes classées en GIR 1 à 3, ainsi qu'aux personnes moyennement dépendantes de GIR 4 qui étaient auparavant essentiellement prises en charge par l'aide ménagère des caisses de retraite.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées permet de préciser la notion de « handicap » pour une meilleure intégration des personnes handicapées dans la vie sociale. Elle instaure notamment les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et un nouveau mode d'évaluation du handicap à partir de 2006 avec la création de la PCH. Désormais, toute personne handicapée peut accé-

der, quels que soient ses revenus, à une prise en charge de l'ensemble des surcoûts liés au handicap dans la vie quotidienne. Cette prestation peut donc être affectée à des charges liées à un besoin d'aides humaines ou techniques, à l'aménagement du logement ou du véhicule de la personne handicapée et à d'éventuels surcoûts résultant du transport.

Le demandeur doit déposer son dossier auprès de la maison départementale des personnes handicapées. La prestation est accordée par la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) après l'évaluation des besoins et l'établissement d'un plan personnalisé de compensation du handicap réalisé par une équipe pluridisciplinaire. Le demandeur devient « bénéficiaire » dès lors que ses droits sont ouverts par la CDAPH et notifiés par le conseil général.

Les personnes bénéficiant déjà de l'ACTP peuvent choisir d'en conserver le bénéfice à chaque demande de renouvellement. Mais l'ACTP et la PCH ne peuvent se cumuler, et lorsque le demandeur a opté pour la PCH, son choix devient définitif.

Quinze ans après la création du revenu minimum d'insertion (RMI), la loi du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de RMI et créant un revenu minimum d'activité (RMA) a transféré l'intégralité de la mise en œuvre du RMI aux départements, modifiant l'organisation générale du dispositif existant depuis 1988. De plus, la loi du 18 janvier 2005 a notamment institué un contrat d'avenir destiné à faciliter l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI.

1. Les départements participent à la prise en charge financière de services en nature proposés pour les tâches quotidiennes d'entretien, les soins d'hygiène, les courses, le portage de repas, les démarches simples et courantes que la personne ne peut accomplir elle-même à son domicile.

2. Les départements versent ces aides financières sous forme d'allocations mensuelles ou de secours qui ne sont pas incluses dans les résultats présentés ici, le nombre de bénéficiaires des allocations financières étant difficile à déterminer.

3. Les personnes doivent être âgées de plus de 16 ans et justifier d'un taux d'incapacité permanent d'au moins 80 % reconnu par la CDAPH (ex COTOREP).

4. Ou de plus de 60 ans si elles sont reconnues inaptes au travail.

## Près de 1,3 million de personnes âgées aidées

Fin 2008, le panorama des aides départementales en faveur des personnes âgées reste semblable à celui de 2007. Le nombre de bénéficiaires

de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) continue à augmenter mais à un rythme un peu moins soutenu. Il est estimé à 1 099 700 pour la France métropolitaine<sup>5</sup>, soit une hausse de 4 % en un an. Cette alloca-

tion représente à elle seule près des neuf dixièmes de l'ensemble des aides sociales des départements en faveur des personnes âgées (graphique 2).

La prestation de compensation du handicap (PCH) [encadré 1] con-

<sup>5</sup> Le résultat de 1 115 000 bénéficiaires de l'APA au 31 décembre 2008 publié dans le n° 690 d'*Études et Résultats* (mai 2009) était une estimation provisoire provenant de l'enquête trimestrielle sur les bénéficiaires de l'APA et portant sur la France entière.

TABLEAU 1

### Prestations de l'aide sociale

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	Taux de croissance	
						2004/2008	2007/2008
<b>AIDE AUX PERSONNES ÂGÉES</b>	<b>1 021 450</b>	<b>1 088 169</b>	<b>1 158 970</b>	<b>1 226 301</b>	<b>1 270 996</b>	<b>24 %</b>	<b>4 %</b>
<b>Aides aux personnes âgées à domicile</b>	<b>534 312</b>	<b>584 258</b>	<b>638 639</b>	<b>691 515</b>	<b>721 105</b>	<b>35 %</b>	<b>4 %</b>
Aides ménagères	32 906	27 800	25 887	23 757	22 434	-32 %	-6 %
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	483 817	539 087	594 971	645 868	669 180	38 %	4 %
Prestation spécifique dépendance	129					-	-
Allocation compensatrice pour tierce personne des 60 ans ou plus* (ACTP)	17 460	17 371	17 175	17 328	17 879	2 %	3 %
Prestation de compensation du handicap (PCH)			606	4 562	11 612	-	155 %
<b>Aides aux personnes âgées en établissement</b>	<b>487 138</b>	<b>503 911</b>	<b>520 330</b>	<b>534 785</b>	<b>549 891</b>	<b>13 %</b>	<b>3 %</b>
Accueil en établissement au titre de l'ASH	112 611	113 203	112 388	114 628	115 400	2 %	1 %
Accueil chez des particuliers	1 049	1 179	1 265	1 453	1 501	43 %	3 %
Allocation personnalisée d'autonomie (APA)	371 619	387 705	404 683	416 585	430 515	16 %	3 %
Prestation spécifique dépendance	28					-	-
Allocation compensatrice pour tierce personne des 60 ans ou plus* (ACTP)	1 832	1 824	1 994	2 119	2 304	26 %	9 %
Prestation de compensation du handicap (PCH)					171	-	-
<b>Total allocation personnalisée d'autonomie (APA)</b>	<b>855 436</b>	<b>926 792</b>	<b>999 654</b>	<b>1 062 453</b>	<b>1 099 695</b>	<b>29 %</b>	<b>4 %</b>
<b>Total prestation de compensation du handicap (PCH)</b>			<b>606</b>	<b>4 562</b>	<b>11 783</b>	<b>-</b>	<b>158 %</b>
<b>Total allocation compensatrice pour tierce personne des 60 ans ou plus (ACTP)</b>	<b>19 292</b>	<b>19 195</b>	<b>19 169</b>	<b>19 447</b>	<b>20 183</b>	<b>5 %</b>	<b>4 %</b>
<b>AIDE AUX PERSONNES HANDICAPÉES</b>	<b>228 791</b>	<b>234 907</b>	<b>239 645</b>	<b>255 868</b>	<b>281 250</b>	<b>23 %</b>	<b>10 %</b>
<b>Aides aux personnes handicapées à domicile</b>	<b>104 217</b>	<b>108 858</b>	<b>111 064</b>	<b>126 203</b>	<b>147 071</b>	<b>41 %</b>	<b>17 %</b>
Aides ménagères et auxiliaires de vie	15 164	16 220	17 096	16 470	17 091	13 %	4 %
Allocation compensatrice pour tierce personne des moins de 60 ans* (ACTP)	89 052	92 638	87 416	76 282	66 692	-25 %	-13 %
Prestation de compensation du handicap (PCH)			6 552	33 451	63 288	-	89 %
<b>Aides aux personnes handicapées en établissement</b>	<b>124 574</b>	<b>126 049</b>	<b>128 580</b>	<b>129 665</b>	<b>134 179</b>	<b>8 %</b>	<b>3 %</b>
Accueil en établissement au titre de l'ASH	88 523	89 161	89 999	89 967	92 317	4 %	3 %
Accueil chez des particuliers	3 909	4 245	4 712	4 933	4 933	26 %	0 %
Accueil de jour	12 868	13 418	14 581	15 108	15 224	18 %	1 %
Prestation de compensation du handicap (PCH)			0	1 023	3 003	-	194 %
Allocation compensatrice pour tierce personne des moins de 60 ans* (ACTP)	19 275	19 226	19 289	18 633	18 701	-3 %	0 %
<b>Total allocation compensatrice pour tierce personne des moins de 60 ans (ACTP)</b>	<b>108 327</b>	<b>111 864</b>	<b>106 705</b>	<b>94 915</b>	<b>85 393</b>	<b>-21 %</b>	<b>-10 %</b>
<b>Total prestation de compensation du handicap (PCH)</b>			<b>6 552</b>	<b>34 474</b>	<b>66 291</b>	<b>-</b>	<b>92 %</b>
<b>AIDE SOCIALE À L'ENFANCE</b>	<b>268 661</b>	<b>273 135</b>	<b>277 415</b>	<b>282 116</b>	<b>284 154</b>	<b>6 %</b>	<b>1 %</b>
<b>Enfants accueillis à l'ASE</b>	<b>137 085</b>	<b>138 735</b>	<b>140 459</b>	<b>141 407</b>	<b>141 599</b>	<b>3 %</b>	<b>0 %</b>
Enfants confiés à l'aide sociale à l'enfance	115 345	117 046	119 577	121 608	122 401	6 %	1 %
Placements directs par un juge	21 740	21 689	20 882	19 799	19 198	-12 %	-3 %
<b>Actions éducatives (AEMO et AED)</b>	<b>131 576</b>	<b>134 400</b>	<b>136 956</b>	<b>140 709</b>	<b>142 555</b>	<b>8 %</b>	<b>1 %</b>
Actions éducatives à domicile (AED)	35 363	34 483	35 883	38 293	39 957	13 %	4 %
Actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)	96 213	99 917	101 073	102 416	102 598	7 %	0 %
<b>TOTAL AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES, HANDICAPÉES, À L'ENFANCE</b>	<b>1 518 902</b>	<b>1 596 212</b>	<b>1 676 030</b>	<b>1 764 285</b>	<b>1 836 400</b>	<b>21 %</b>	<b>4 %</b>
<b>AIDE SOCIALE AU TITRE DE L'INSERTION</b>	<b>1 084 534</b>	<b>1 145 392</b>	<b>1 168 182</b>	<b>1 080 020</b>	<b>1 051 705</b>	<b>-3 %</b>	<b>-3 %</b>
Revenu minimum d'insertion (RMI)**	1 083 880	1 134 485	1 124 576	1 028 050	1 005 205	-7 %	-2 %
Contrat d'insertion - Revenu minimum d'activité (CI-RMA)***	654	3 134	7 263	9 371	8 400	-	-10 %
Contrats d'avenir***		7 773	36 343	42 599	38 100	-	-11 %
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>2 603 436</b>	<b>2 741 604</b>	<b>2 844 212</b>	<b>2 844 305</b>	<b>2 888 105</b>	<b>11 %</b>	<b>2 %</b>

(p) Données provisoires.

\* Droits ouverts.

\*\* Les allocataires du RMI sont pris en charge par l'État jusqu'en 2003, puis par les conseils généraux à partir de 2004.

\*\*\* Allocataires de CI-RMA et de contrats d'avenir non payés dans le dispositif du RMI.

Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.

Sources • DREES - enquêtes Aide sociale, CNAF, CCMSA.

cerne, près de 11 800 personnes handicapées âgées de 60 ans ou plus<sup>6</sup>, contre 4 600 l'année passée.

Par ailleurs, 20 200 personnes âgées de 60 ans ou plus conservent toujours le bénéfice de l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP).

Au total, fin 2008, 1 131 700 personnes âgées bénéficient d'une aide versée par les départements au titre de la dépendance dans le cadre de l'APA, de l'ACTP ou de la PCH.

### 550 000 bénéficiaires de prestations allouées à des personnes âgées accueillies en établissement ou par des particuliers

Les personnes âgées, lorsqu'elles ne peuvent rester à leur domicile, peuvent bénéficier d'une prise en charge par l'aide sociale au titre du placement chez des particuliers (placement familial) ou de l'hébergement dans un établissement public ou privé du secteur médico-social ou sanitaire. Cette aide peut servir à acquitter tout ou partie du tarif dépendance de l'établissement – avec l'APA ou l'ACTP – ou, plus globalement, tout ou partie des frais de séjour grâce au versement d'une aide sociale à l'hébergement (ASH). Parmi ces personnes, 38 % ont 85 ans ou plus et 15 % ont moins de 70 ans<sup>7</sup>.

L'APA est versée à 430 500 personnes résidant en établissement, soit 39 % de l'ensemble des bénéficiaires de cette allocation (à domicile et en établissement). Cette prestation varie selon le degré d'autonomie de la personne. Elle est versée par le conseil général soit directement au bénéficiaire, soit aux établissements sous forme d'une dotation budgétaire globale afférente à la dépendance ; dans ce dernier cas, l'établissement déduit des factures des résidents qui bénéficient de l'APA les sommes accordées par le conseil général.

Fin 2008, du fait de la prédominance de l'APA, on ne compte plus que 2 300 bénéficiaires de l'ACTP en établissement. De plus, la PCH qui n'existait pas en établissement fin 2007, concerne 171 bénéficiaires fin 2008.

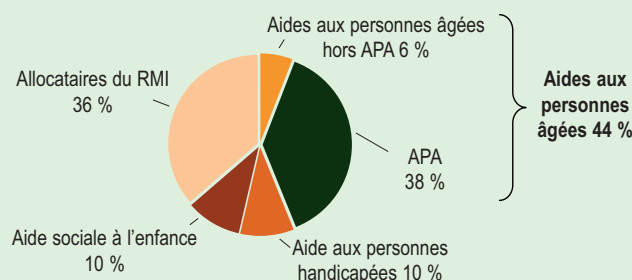
Par ailleurs, 115 400 personnes âgées bénéficient de l'aide sociale à

6. La PCH est attribuée par la commission des droits et de l'autonomie pour couvrir les besoins liés au handicap en aides humaines, techniques, animalières ou d'aménagement du logement. À 60 ans, la personne handicapée peut choisir de continuer à bénéficier d'une PCH attribuée antérieurement ou opter pour l'APA.

7. Sur la base de 52 départements ayant répondu à cette question.

## GRAPHIQUE 1

### Les bénéficiaires de prestations de l'aide sociale départementale

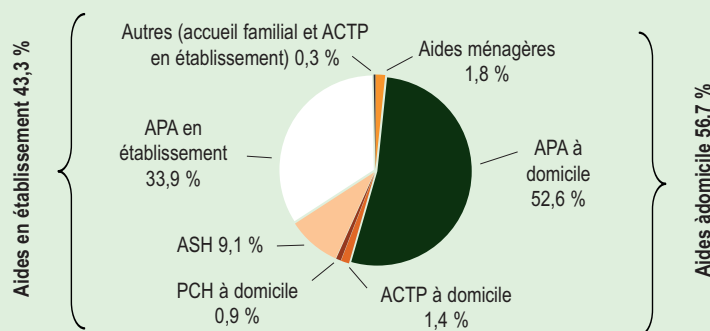


Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.

Sources • DREES, enquête Aide sociale 2008.

## GRAPHIQUE 2

### Répartition des bénéficiaires des aides sociales aux personnes âgées à domicile ou en établissement



Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.

Sources • DREES, enquête Aide sociale 2008.

## ENCADRÉ 2

### L'enquête sur les bénéficiaires de l'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 donc aux conseils généraux un questionnaire destiné à collecter, au 31 décembre, des informations sur les bénéficiaires et les dépenses relevant de leurs compétences.

Tous les résultats présentés dans cette étude concernent la France métropolitaine au 31 décembre 2008. Ils reposent sur les réponses de 79 départements pour les volets sur les personnes âgées, les personnes handicapées et 78 départements pour le volet sur l'aide sociale à l'enfance. Les informations concernant les départements n'ayant pas encore répondu ou non renseignées par les départements ont été estimées. En règle générale, ces estimations ont été faites en appliquant par variable à chaque département non répondant son taux d'évolution annuel moyen, de 1999 à 2007. Néanmoins, pour certaines variables, cette méthode d'estimation s'est révélée insatisfaisante. Dans le cas de l'estimation du nombre de bénéficiaires de l'aide ménagère pour les personnes âgées et du nombre de bénéficiaires de l'ACTP par exemple, la tendance constatée entre 2007 et 2008 sur les départements répondants a été appliquée aux non-répondants, département par département.

Concernant certaines données sur l'APA et la PCH, l'estimation présentée est issue d'une source complémentaire de la DREES : l'enquête APA trimestrielle, utilisée ici pour compléter les non-réponses.

Le nombre d'allocataires du RMI et le nombre de bénéficiaires des contrats d'insertion (CI-RMA et contrats d'avenir) sont issus des statistiques de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) et de la Mutuelle sociale agricole (MSA).



l'hébergement (ASH) au titre d'un hébergement en établissement<sup>8</sup>, en très légère augmentation par rapport à 2007 (+1 %).

Parmi les personnes âgées bénéficiaires de l'ASH, 91 600 bénéficient d'un entretien complet (hébergement et restauration) en maison de retraite ou logement foyer, 20 400 sont accueillies en unité de soins de longue durée et plus de 3 400 bénéficient uniquement d'une prise en charge de leurs frais d'hébergement en logement foyer.

Enfin, 1 500 personnes prises en charge par l'aide sociale ont été placées chez des particuliers, à titre onéreux et régulier, chiffre qui reste faible et dont la progression s'est ralentie fin 2008 : +3 % contre +13 % en 2007. Dans le cadre de cette prestation, le département verse une allocation de placement familial au particulier ou à la famille agréée qui reçoit la personne âgée.

### **721 100 personnes âgées vivant à leur domicile bénéficient de prestations d'aide sociale**

La politique d'aide à domicile des personnes âgées vise à leur permettre de rester chez elles, même si elles ne peuvent accomplir seules certains actes de la vie quotidienne. Dans ce cadre, l'aide sociale participe à la prise en charge financière d'une tierce personne qui intervient auprès de la personne âgée, à travers quatre prestations : l'APA, l'ACTP, l'aide ménagère, et la PCH depuis 2006. Elle permet aussi de prendre en charge une partie des frais relatifs à l'acquisition d'aides techniques, à l'aménagement du logement ou au transport.

Près de 669 200 personnes perçoivent l'APA à domicile, soit 61 % de l'ensemble des bénéficiaires de cette allocation. Ce nombre progresse de 4 % par rapport à 2007, mais de façon plus modérée que les années précédentes.

L'APA à domicile est affectée au paiement de dépenses préalablement identifiées dans le cadre d'un plan d'aide<sup>9</sup>. 90 % des dépenses d'APA à domicile sont mobilisées pour financer le recours à un aidant professionnel. Ces aides peuvent être assurées par des services prestataires et factu-

rées à la personne, ou par des services mandataires qui lui permettent de recruter elle-même un salarié tout en prenant en charge les formalités administratives liées à l'embauche. La personne âgée peut également recruter et employer directement un salarié qui intervient à son domicile. 73 % des dépenses prises en charge au titre de l'APA pour rémunérer des intervenants à domicile concernent des services prestataires, 10 % des services mandataires et 17 % des emplois directs par les personnes âgées<sup>10</sup>.

Les 10 % de dépenses d'APA à domicile restant servent, pour moitié, à financer différentes aides à l'autonomie (aides techniques, portage de repas, téléalarme, incontinence, transport...) et, pour l'autre moitié, à un accueil temporaire ou de jour en établissement, ainsi qu'au règlement des services rendus par les accueillants familiaux.

58 % des bénéficiaires de l'APA à domicile sont modérément dépendants et classés selon la grille AGGIR<sup>11</sup> en GIR 4. Les sommes qui leur sont versées à ce titre constituent 40 % des dépenses d'APA à domicile. Les personnes plus dépendantes évaluées en GIR 3 représentent 21 % des bénéficiaires et 26 % des dépenses. Celles évaluées en GIR 2 regroupent 18 % des bénéficiaires mais 28 % des dépenses. Enfin, les personnes les plus dépendantes évaluées en GIR 1 représentent 3 % des bénéficiaires et 6 % des dépenses.

Par ailleurs, fin 2008, 17 800 personnes âgées bénéficient encore, à domicile, de l'ACTP et 11 600 perçoivent la PCH soit près de trois fois plus qu'en 2007.

Enfin, 22 400 personnes âgées vivant à leur domicile reçoivent fin 2008 l'aide ménagère accordée par la commission d'aide sociale départementale. Le nombre de ces bénéficiaires est en constante diminution et plus particulièrement depuis la création de l'APA en 2002.

### **281 000 personnes handicapées aidées**

Depuis 2006, le dispositif d'aide sociale aux personnes handicapées a été progressivement modifié du fait de la loi sur le handicap instaurant la

PCH (encadré 1). Cette prestation est attribuée à toute personne handicapée en vue de compenser les besoins d'aide humaine ou technique liés à son handicap.

L'ACTP était accordée aux personnes handicapées nécessitant l'aide effective d'une tierce personne pour les actes essentiels de l'existence ou contraintes à des frais supplémentaires liés à leur handicap dans le cadre de l'exercice d'une activité professionnelle (prise en charge de frais de transport, d'achat ou d'aménagement de matériel, de locaux, de véhicule...)<sup>12</sup>. Mais cette disposition concerne uniquement les personnes handicapées qui en bénéficiaient avant 2006, et qui désirent la conserver, l'ACTP et la PCH ne pouvant se cumuler.

Fin 2008, 30 % des aides dispensées aux personnes handicapées relèvent de l'ACTP. Le recul de la part des personnes handicapées bénéficiaires de cette allocation (36 %) par rapport à 2007 est compensé par la montée en charge de la PCH (graphique 3) qui représente 24 % des aides aux personnes handicapées au 31 décembre 2008. À cette date, près de 66 300 personnes de moins de 60 ans perçoivent la PCH ; le nombre de ces bénéficiaires a presque doublé par rapport à l'année précédente.

Globalement, près d'un quart des bénéficiaires d'une aide sociale aux personnes handicapées ont moins de 35 ans, et plus d'un quart d'entre eux ont entre 50 ans et 59 ans.

### **Près de 134 200 personnes handicapées bénéficient d'une aide en établissement ou chez des particuliers**

Les adultes handicapés, qui ne peuvent être maintenus dans un milieu ordinaire de vie, peuvent bénéficier d'aides départementales pour une prise en charge en établissement médico-social, avec ou sans hébergement, ou dans le cadre d'un placement chez des particuliers. En 2008, le nombre de ces bénéficiaires se chiffre à 134 200, soit une hausse de 3 % par rapport à 2007.

Les établissements d'accueil et d'hébergement pour adultes handicapés financés partiellement ou totalement par l'aide sociale sont de quatre

8. Une même personne peut bénéficier à la fois de l'ASH et de l'APA. Selon une enquête réalisée en 2007 par la DREES auprès des résidents en établissements pour personnes âgées et de leurs proches, environ 8 bénéficiaires de l'ASH sur 10 sont également bénéficiaires de l'APA (résultats à paraître).

9. Ce plan d'aide est établi par une équipe médico-sociale après évaluation des besoins.

10. Sur la base des 35 départements ayant répondu à cette question.

11. La grille AGGIR (Autonomie gérontologie groupe iso-ressources) classe les personnes âgées en six niveaux de perte d'autonomie : du GIR 1 pour les personnes les plus dépendantes au GIR 6 pour les personnes n'ayant pas perdu leur autonomie pour les actes discriminants de la vie quotidienne.

12. Le bénéficiaire de l'allocation compensatrice pour frais professionnels doit exercer une activité régulière, en milieu protégé ou en milieu ordinaire, à temps plein ou à temps partiel. On estime à environ 2,3% la part des personnes handicapées ayant une activité professionnelle et bénéficiaires de l'ACTP en 2008, soit moins de 2 000 personnes.

types : les foyers d'hébergement, les foyers d'accueil polyvalent, les foyers occupationnels et les foyers d'accueil médicalisés. Les premiers sont des établissements sociaux assurant l'hébergement et l'accompagnement médico-social des travailleurs handicapés qui exercent une activité pendant la journée en établissement et service d'aide par le travail (ESAT), en entreprise adaptée ou en milieu ordinaire. Les foyers occupationnels, dits foyers de vie, sont des établissements médico-sociaux qui hébergent ou accueillent pendant la journée des personnes qui ne sont pas en mesure de travailler mais qui disposent d'une certaine autonomie physique ou intellectuelle. Enfin, les foyers d'accueil médicalisés reçoivent des personnes lourdement handicapées, que la dépendance totale ou partielle rend inaptes à toute activité professionnelle.

Fin 2008, 92 300 personnes handicapées bénéficiaires de l'aide sociale départementale vivent en établissement ; 36 800 de ces adultes handicapés sont ainsi accueillis en foyers d'hébergement ou foyers d'accueil polyvalent, 36 500 en foyers occupationnels, 11 900 en foyers d'accueil médicalisé et 7 100 en maisons de retraite, ou en unités de soins de longue durée.

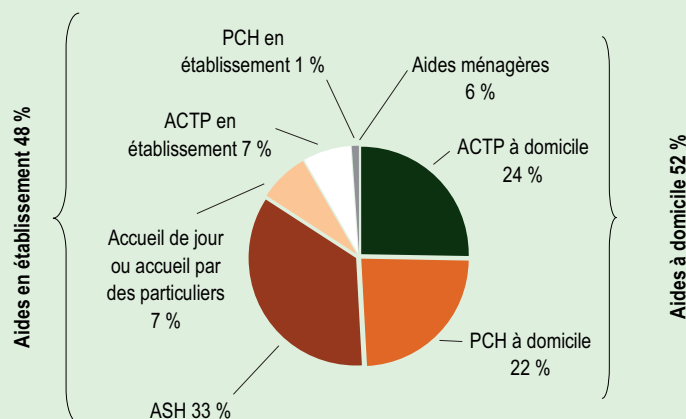
Le nombre de personnes handicapées hébergées en établissement bénéficiant de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) a progressé de 3 % entre 2007 et 2008, après la période de stabilité observée entre 2004 et 2007.

Par ailleurs, 18 700 personnes continuent à percevoir, en 2008, l'ACTP en établissement. Le nombre de bénéficiaires de la PCH en établissement atteint, quant à lui, 3 000 au 31 décembre 2008 contre 1 000 en 2007. Au total 21 700 personnes en établissement bénéficient d'une de ces deux aides, soit 10 % de plus qu'en 2007.

Enfin, les solutions alternatives à l'hébergement en établissement, tels l'accueil de jour ou le placement familial, bien qu'en développement, ne concernent qu'une minorité de bénéficiaires. L'accueil de jour touche 15 200 personnes avec une

■ GRAPHIQUE 3

### Répartition des bénéficiaires des aides sociales aux personnes handicapées à domicile ou en établissement



Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.  
Sources • DREES, enquête Aide sociale 2008.

augmentation plus faible en 2008 (+1%) qu'en 2007 (+4 %). Quant au placement familial chez des particuliers, en progression jusqu'en 2007, il reste stable en 2008 et encore marginal avec 5 000 personnes handicapées prises en charge.

#### 147 000 bénéficiaires d'une aide à domicile au titre du handicap

Si l'ACTP constitue encore la prestation la plus fréquemment attribuée aux personnes handicapées à domicile, on constate, fin 2008, une montée en charge de la PCH avec 63 300 bénéficiaires (soit 30 000 de plus qu'en 2007) et une baisse de l'ACTP avec 66 700 bénéficiaires, soit près de 10 000 de moins qu'en 2007. Au total, 130 000 personnes perçoivent fin 2008 l'ACTP ou la PCH à domicile, contre 109 700 fin 2007, soit une hausse de 18 %.

L'aide à domicile peut prendre deux autres formes. D'une part, l'attribution d'un quota d'heures d'intervention d'aides ménagères ou d'auxiliaires de vie employées par un service habilité, d'autre part, le versement de l'allocation représentative de services ménagers pour rémunérer une employée de maison, dans le même objectif que l'octroi d'une aide ménagère.

Dans ces deux cas, la personne handicapée doit, pour en bénéficier, pré-

senter un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % ou être, compte tenu de son handicap, dans l'impossibilité de se procurer un emploi.

Ainsi fin 2008, plus de 17 000 adultes handicapés bénéficient de ces deux types d'aide sociale à domicile, soit une augmentation de 4 % en un an. Au total, ces aides représentent 6 % des aides sociales départementales destinées aux personnes handicapées (à domicile ou en établissement) [graphique 3].

#### Plus de 284 000 bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance

L'aide sociale à l'enfance (ASE) est placée sous l'autorité des présidents des conseils généraux. Les dispositions régissant le service de l'aide sociale à l'enfance figurent aux articles L 221-1 et suivants du Code de l'action sociale et des familles. Dans ce cadre, l'organisation et la mise en œuvre de la politique de protection de l'enfance relèvent des départements. Chacun d'entre eux organise le service, attribue les prestations dont il fixe les tarifs et s'appuie sur un dispositif d'établissements et de services habilités (publics ou privés), dont le financement est approuvé chaque année lors du vote du budget et dont l'activité est contrôlée par les services du conseil général.

### ENCADRÉ 3

## L'aide sociale à l'enfance (ASE)

### Les actions éducatives

L'action éducative à domicile (AED) est une décision administrative prise par le président du conseil général (art. L 221-1 du Code de l'action sociale et des familles) à la demande ou en accord avec les parents.

Les actions éducatives à domicile sont ainsi exercées en milieu familial. Au regard des missions confiées à l'ASE définies à l'article L 221-1 du CASF, les AED ont pour but :

- d'apporter un soutien éducatif, psychologique aux mineurs, à leur famille, aux mineurs émancipés et aux jeunes majeurs âgés de moins de 21 ans. L'action éducative auprès des familles est alors exercée par des travailleurs sociaux (notamment éducateurs spécialisés et psychologues) appartenant aux services départementaux de l'ASE ou à un service habilité. Ils ont pour mission d'aider les parents dans l'exercice de leur autorité parentale (par exemple leur apporter aide et conseils notamment dans les rapports avec leurs enfants, ou permettre des liens avec les institutions en particulier l'école) ;
- d'éviter le placement hors du milieu familial, préparer un placement ou à l'issue de celui-ci préparer le retour dans la famille.

L'action éducative en milieu ouvert (AEMO), exercée en vertu d'un mandat judiciaire (décision du juge des enfants dans le cadre de l'assistance éducative des articles 375 du Code civil) poursuit le même but que l'AED, mais contrairement à cette dernière, elle est contraignante à l'égard des familles.

### Les mesures de placement

Les mesures de placement à l'ASE sont de trois types :

- Les mesures administratives sont décidées par le président du conseil général sur demande ou en accord avec la famille. Ce sont les accueils provisoires de mineurs, les accueils provisoires de jeunes majeurs et des pupilles de l'État ;
- Les mesures judiciaires sont décidées par le juge des enfants. L'enfant est alors confié au service de l'ASE qui détermine les modalités de son placement. Elles comprennent la délégation de l'autorité parentale à l'ASE, le retrait partiel de l'autorité parentale, la tutelle d'État déferée à l'ASE, et le placement à l'ASE par le juge au titre de l'assistance éducative ou de l'ordonnance de 1945 sur l'enfance délinquante ;
- Les placements directs comprennent le placement par un juge auprès d'un établissement ou auprès d'un tiers digne de confiance et la délégation de l'autorité parentale à un particulier ou à un établissement. Dans le cas d'un placement direct, le service d'aide sociale à l'enfance n'est que le payeur de la mesure.

### Élément de contexte : la loi du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance

La loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 fait suite à de nombreux rapports soulignant les insuffisances du système de protection de l'enfance : défaut de coordination des acteurs, faiblesse de l'évaluation...

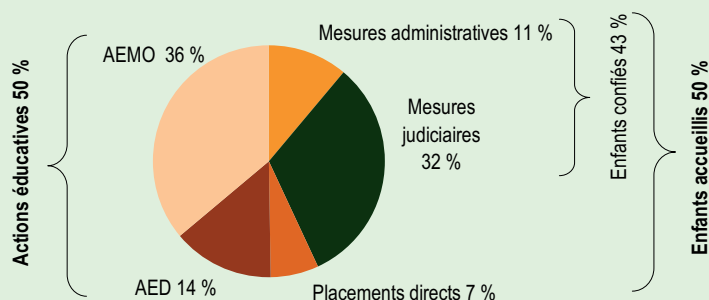
Elle poursuit quatre grands objectifs :

- renforcer la prévention ;
- améliorer le dispositif d'alerte et de signalement ;
- rénover et améliorer les modes d'intervention auprès des enfants et de leur famille ;
- protéger les enfants des dérives sectaires.

À ce jour, les nouvelles mesures issues de la loi du 5 mars 2007 ne sont pas spécifiquement recensées dans le questionnaire de la DREES sur l'ASE ; elles recouvrent en partie les mesures existantes (actions éducatives, mesures de placement).

### GRAPHIQUE 4

## Actions éducatives et placements rapportés au total des bénéficiaires de l'ASE



Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.

Sources • DREES, enquête Aide sociale 2008.

Au 31 décembre 2008, on enregistre en métropole 284 150 mesures d'aide sociale à l'enfance, soit en moyenne pour 1 000 jeunes de 0 à 21 ans près de 18 mesures. La moitié d'entre elles concerne des enfants placés hors du milieu familial, l'autre moitié relève d'actions éducatives en milieu ouvert ou à domicile (graphique 4). La croissance des actions éducatives a été dynamique ces dernières années (+8% entre 2004 et 2008) et pour la première fois en 2008, elles sont légèrement plus nombreuses que les mesures de placements.

### Près de 142 000 enfants accueillis à l'ASE, avec une prépondérance des mesures judiciaires

Fin 2008, 141 600 enfants sont accueillis à l'ASE (donnée stable par rapport à 2007) [tableau 1]. La plupart d'entre eux ont été spécifiquement confiés à l'ASE à la suite de mesures de placement, administratives ou judiciaires (122 400, soit 86 % des enfants accueillis) ; les autres ont été placés directement par le juge (19 200), l'ASE assurant uniquement le financement du placement (encadré 3).

Le nombre de ces enfants placés directement par le juge diminue de 3 %, confortant ainsi la tendance observée au cours des années précédentes (-12 % entre 2004 et 2008).

Parmi les enfants confiés à l'ASE, la part de ceux qui le sont au titre d'une mesure judiciaire reste prépondérante (74 %). Plus de 91 000 enfants font ainsi l'objet d'une mesure judiciaire en 2008. Ce nombre est stable par rapport à 2007, après une croissance de 6 % entre 2004 et 2007. Il s'agit pour l'essentiel de mesures de placements à l'ASE par le juge (93 % des mesures judiciaires) [tableau 2].

Le nombre d'enfants confiés à l'ASE à la suite des mesures administratives (31 300 en 2008) augmente de 1 % par rapport à 2007. Cette hausse poursuit la tendance observée depuis 2005. Les accueils provisoires de mineurs ou de jeunes majeurs, qui correspondent à des placements à la demande ou en accord avec les parents, représentent 93 % des mesures administratives, les 7 %



restant correspondent à la prise en charge des pupilles de l'État. En 2008, les accueils provisoires pour les mineurs augmentent de 5 % par rapport à 2007 ; les accueils provisoires pour les jeunes majeurs dimi-

nuent de 1 %. Ils évoluent ainsi respectivement de +6 % et +7 % entre 2004 et 2008.

Les enfants spécifiquement confiés à l'ASE ont 12 ans en moyenne. Près d'un enfant sur sept a moins de six

ans et un sur sept également est majeur. Les garçons sont légèrement plus nombreux (54 %) que les filles.

Au 31 décembre 2008, plus de la moitié (54 %) des enfants spécifiquement confiés à l'ASE sont hébergés en famille d'accueil, contre 39 % en établissement public relevant de l'ASE ou du secteur associatif habilité et financé par elle (tableau 3). Les autres modes d'hébergement (adolescents autonomes en appartement indépendant, avec des visites régulières d'instructeurs, internats scolaires) ne représentent que 7 % de l'ensemble de ces placements.

Ainsi, en 2008, 66 500 enfants sont placés en famille d'accueil, soit une progression de 2 % par rapport à 2007, et une croissance de 5 % entre 2004 et 2008. Le nombre d'enfants placés en établissement est de 47 600 ; il diminue de 1 %, interrompant la hausse observée auparavant (+9 % entre 2004 et 2008).

#### Plus de 142 000 actions éducatives

Les actions éducatives regroupent à la fois des actions éducatives à domicile (AED : 28 %) et actions éducatives en milieu ouvert (AEMO : 72 %), ces dernières étant plus contraignantes à l'égard des familles (encadré 3). En 2008, le nombre de leurs bénéficiaires (142 600) poursuit sa croissance mais de manière atténuée (+1 % par rapport à 2007, +8 % entre 2004 et 2008). Cette évolution s'explique par la stabilité des AEMO (102 600 en 2008 après une croissance de 6 % entre 2004 et 2007), tandis que les AED continuent de progresser (+4 % en 2008 après +8 % entre 2004 et 2007).

■ TABLEAU 2

### Enfants accueillis à l'ASE selon le type de mesure

	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	Taux de croissance en %	
						2004-2008	2007-2008
<b>Enfants confiés à l'ASE</b>	<b>115 345</b>	<b>117 046</b>	<b>119 577</b>	<b>121 608</b>	<b>122 401</b>	<b>6</b>	<b>1</b>
Mesures administratives	29 826	29 610	30 126	30 834	31 259	5	1
Dont : Pupilles	2 543	2 407	2 306	2 240	2 170	-15	-3
Accueil provisoire de mineurs	11 696	10 873	11 195	11 822	12 456	6	5
Accueil provisoire de jeunes majeurs	15 587	16 330	16 625	16 772	16 634	7	-1
Mesures judiciaires*	85 519	87 436	89 451	90 774	91 142	7	0
Dont : DAP** à l'ASE	2 758	2 929	3 034	3 234	3 235	17	0
Tutelle	3 793	3 554	3 353	3 257	3 093	-18	-5
Placement à l'ASE par le juge	78 958	80 927	83 042	84 256	84 776	7	1
<b>Placements directs par un juge***</b>	<b>21 740</b>	<b>21 689</b>	<b>20 882</b>	<b>19 799</b>	<b>19 198</b>	<b>-12</b>	<b>-3</b>
<b>Total enfants placés au titre de à l'ASE</b>	<b>137 085</b>	<b>138 735</b>	<b>140 459</b>	<b>141 407</b>	<b>141 599</b>	<b>3</b>	<b>0</b>

(p) provisoire.

\* y compris retraits partiels de l'autorité parentale.

\*\* Délégation de l'autorité parentale.

\*\*\* Mesures pour lesquelles les services de l'ASE sont uniquement financeurs.

Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.

Sources • DREES, enquêtes Aide sociale.

■ TABLEAU 3

### Enfants confiés à l'ASE selon le mode d'hébergement

Nature du placement	2004	2005	2006	2007	2008 (p)	Taux de croissance en %	
						2004-2008	2007-2008
Famille d'accueil	63 073	64 252	65 779	65 324	66 491	5	2
Établissement	43 778	44 010	45 363	48 025	47 577	9	-1
Adolescents autonomes	4 153	3 967	4 221	3 801	3 669	-12	-3
Autres modes d'hébergement	4 341	4 817	4 214	4 458	4 663	7	5
<b>Total enfants confiés</b>	<b>115 345</b>	<b>117 046</b>	<b>119 577</b>	<b>121 608</b>	<b>122 401</b>	<b>6</b>	<b>1</b>

(p) provisoire.

Champ • France métropolitaine, effectifs au 31 décembre.

Sources • DREES, enquêtes Aide sociale.

### Pour en savoir plus

- DEBOUT C., LO S., 2009, « L'allocation personnalisée d'autonomie au 31 décembre 2009 », *Études et Résultats*, DREES, n° 690, mai.
- CLÉMENT E., 2009, « Dépenses d'aide sociale des départements en 2007 », *Document de travail, Série statistiques*, DREES, n° 133, mai.
- BAILLEAU G., TRESPEUX F., 2009, « Les bénéficiaires de l'aide sociale des départements en 2007 », *Document de travail, Série statistiques*, DREES, n° 130, avril.