

Vue d'ensemble <

Fiches thématiques

Annexes

L'aide et l'action sociales en France représentent 10 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale. Elles sont financées pour moitié par les départements, qui y consacrent 67 % de leurs dépenses de fonctionnement en 2018. En décembre, ils ont attribué 4,3 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 des jeunes majeurs en danger ou en risque de l'être. Ils ont, pour cela, dépensé 38,4 milliards d'euros (nets des recouvrements ou remboursements), pour l'ensemble de l'année 2018. Ces dépenses ont crû de 27 % 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 départements¹ 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). Dans le cadre de conventions passées avec les départements, certaines communes exercent, en outre, par délégation, une partie des compétences sociales départementales.

4,3 millions d'aides sociales départementales attribuées en décembre 2018

Fin 2018², les départements ont attribué 4,3 millions de mesures ou prestations d'aide sociale pour l'insertion ou à destination de personnes âgées, de personnes handicapées, d'enfants ou de jeunes majeurs en danger ou en risque de l'être, en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer³ (DROM), hors Mayotte (*tableau 1*). Ces aides concernent 6,2 % de la population française⁴,

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

2. Du fait de la crise sanitaire, les remontées d'informations de certains départements dans le cadre de l'enquête annuelle de la DREES ont été retardées, si bien que les résultats provisoires relatifs à la situation fin 2019 ne sont pas encore disponibles à la date de publication de ce Panorama.

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

4. 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.


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

| | Nombre d'aides en décembre (en milliers) | | Dépenses annuelles brutes ² (en millions d'euros) | | Dépense moyenne mensuelle par bénéficiaire ⁴ (en euros) |
|---|---|----------------------------------|---|----------------------------------|--|
| | 2018 | Évolution 2017/2018 (en %) | 2018 | Évolution 2017/2018 (en %) | 2018 |
| Insertion¹ | 1 906 | 1,1 | 12 082 | 0,4 | 530 |
| Aide sociale aux personnes âgées, dont : | 1 465 | 0,9 | 7 697 | -0,6 | 420 |
| APA | 1 324 | 1,0 | 6 024 | -0,5 | 380 |
| ASH en établissement et chez des particuliers | 124 | -0,2 | 1 281 | -2,7 | 860 |
| Aide sociale aux personnes handicapées, dont : | 546 | 2,8 | 8 440 | -0,4 | 1 190 |
| ACTP | 58 | -5,1 | 387 | -6,0 | 540 |
| PCH | 315 | 5,5 | 2 038 | 3,6 | 550 |
| Accueil et hébergement en établissement et chez des particuliers | 152 | 1,3 | 5 179 | -1,9 | 2 860 |
| Aide sociale à l'enfance | 355 | 3,1 | 8 300 | 2,5 | 1 690 |
| Enfants accueillis à l'ASE | 187 | 5,4 | 6 588 | 2,6 | 3 020 |
| Actions éducatives | 168 | 0,6 | 498 | 3,2 | 250 |
| Personnel, services communs et autres frais d'intervention sociale³ | - | - | 3 403 | -3,2 | - |
| Total | 4 272 | 1,4 | 39 921 | 0,1 | ND |

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 brutes sont des dépenses avant déduction des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations, et des récupérations. Cependant, les dépenses d'ASH des personnes âgées sont, elles, exprimées après récupérations auprès des bénéficiaires, obligés alimentaires et héritiers (voir fiche 16).

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

4. Dépense moyenne calculée sur le champ des prestations qui peuvent être dénombrées.

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 par bénéficiaire 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 2018 est la moyenne des nombres de bénéficiaires au 31 décembre 2017 et au 31 décembre 2018.

Les évolutions de dépenses sont indiquées en euros constants 2018. Elles sont donc déflatées de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière.

Lecture > Fin 2018, 4,3 millions de mesures ou prestations d'aide sociale ont été attribuées par les départements.

Les dépenses brutes associées pour l'ensemble de l'année 2018 s'élèvent à 39,9 milliards d'euros.

Champ > France métropolitaine et DROM, hors Mayotte.

Sources > DREES, enquête Aide sociale.

en n'incluant ni les conjoints ni les personnes à charge des allocataires du revenu de solidarité active (RSA).

38,4 milliards d'euros de dépenses pour l'année 2018, après récupérations ou recouvrements

En 2018, l'aide sociale représente 67 % du budget de fonctionnement des départements. Les dépenses annuelles brutes⁵ d'aide sociale s'élèvent à 39,9 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] et RSA) constituent 83 % des mesures d'aide sociale, elles représentent 53 % 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'aide sociale à l'enfance (ASE), contribuent largement plus aux dépenses que ce qu'elles représentent parmi l'ensemble des aides sociales.

Une fois déduits différents recouvrements⁶ et récupérations⁷, les dépenses nettes s'établissent à 38,4 milliards d'euros en 2018. Elles sont quasi stables par rapport à 2017 (-0,2 % en euros constants⁸), après une croissance annuelle moyenne de 5,7 % entre 2002 et 2017. 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 RSA⁹ (voir fiche 04), la charge nette d'aide sociale des départements s'élève, en 2018, à 29,1 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 2018 (voir fiche 06). Elles représentent 39 % des effectifs totaux de personnel des conseils départementaux et comprennent notamment 37 100 assistants familiaux, 36 600 agents administratifs et techniques et 31 100 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'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^{er} janvier 2019, 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

5. 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.

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

7. 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).

8. 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 2018, cet indice a augmenté de 1,9 % en moyenne annuelle.

9. Les compensations de l'État prises en compte ici couvrent les concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (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).



ou plus, selon la mesure utilisée, sont en situation de perte d'autonomie en 2015 et 26 % déclarent au moins une restriction sévère dans leurs activités¹⁰ (voir fiche 12).

Fin 2018, 1,47 million de prestations d'aide sociale ont été allouées par les départements aux personnes âgées en perte d'autonomie, soit 8,4 % du nombre total de personnes de plus de 60 ans. Ces aides représentent une dépense brute globale de 7,7 milliards d'euros (voir fiche 14). Entre 2002 et 2018, 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.

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 2018, dont 59 % à domicile (voir fiche 15). 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 vieillissement¹¹, qui a notamment relevé les montants plafonds de l'allocation et diminué la participation demandée au bénéficiaire, sont perceptibles dans les évolutions entre 2015 et 2017 des dépenses départementales et des montants moyens des plans d'aide élaborés pour les bénéficiaires de l'APA. Pour l'année 2018, les dépenses associées s'élèvent à 6,0 milliards d'euros, en baisse de 0,5 % en euros constants en un an.

Fin 2018, 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 associée, nette des récupérations, de près 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 769 000 places d'hébergement en établissement au 31 décembre 2018 et une part relativement faible des places habilitées à l'aide sociale, dont le nombre était de 510 000 au 31 décembre 2015¹² (voir fiche 17).

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

Selon la définition utilisée, le nombre de personnes handicapées varie fortement. Par exemple, il représentait entre 6 % et 17 % des personnes âgées de 16 à 59 ans en 2008, selon l'enquête Handicap-Santé¹³ (voir fiche 18). Malgré les différentes prestations auxquelles elles peuvent accéder, les personnes handicapées ont un niveau de vie globalement plus faible que celui des personnes non handicapées.

Au 31 décembre 2018, 546 200 prestations d'aide sociale aux personnes handicapées sont accordées par les départements. Entre 2001 et 2018, 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 brutes 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, au sens où le rythme de croissance du nombre de ses bénéficiaires reste encore bien supérieur à celui de la population dans son ensemble : entre 2017 et 2018, le nombre de bénéficiaires a augmenté de 5 % (314 900 fin 2018), et les dépenses de 3,6 % (2,0 milliards pour l'année 2018) [voir fiche 21].

10. Dans leur activité générale ou les activités du quotidien leur permettant de prendre soin de leur corps ou encore dans celles leur permettant de vivre de manière autonome.

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

12. Source EHPA 2015. Les résultats de l'enquête 2019 seront disponibles en 2021.

13. D'autres données plus récentes ont été collectées pour les personnes âgées de 60 ans ou plus (voir fiche 12). La DREES prépare une nouvelle enquête nationale « Autonomie », dont la collecte, prévue entre 2021 et 2023, permettra de mesurer le nombre de personnes handicapées selon différentes définitions, de décrire leur état de santé et leurs conditions de vie.

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

Pour l'année 2018, les dépenses brutes d'aide sociale aux personnes handicapées s'élèvent à 8,4 milliards d'euros. La dépense brute moyenne par bénéficiaire est cinq fois plus importante pour les aides à l'accueil que pour la PCH et l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) : 2 860 euros en moyenne par mois et par bénéficiaire accueilli, contre 550 euros par mois et par bénéficiaire de l'ACTP ou de la PCH.

Fin 2018, 152 000 personnes handicapées sont aidées financièrement pour leur accueil en établissement ou chez des particuliers (voir fiche 22). La dépense annuelle associée s'élève à 5,2 milliards d'euros et a diminué pour la première fois en 2018 (-1,9 % par rapport à 2017).

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

En 2018, les départements ont consacré 8,3 milliards d'euros à la protection de l'enfance (voir fiche 25). Ce montant, utilisé à près de 80 % 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 2018, les mineurs et majeurs de moins de 21 ans bénéficient de 355 000 mesures d'ASE, composées pour 53 % de mesures de placement et pour 47 % 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. 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 reste plus marquée en 2018 (+3,1 % après +3,1 % en 2017 et +2,2 % en 2016) 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 (+5,4 % en 2018), 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, les mesures relèvent majoritairement de décisions judiciaires. C'est le cas de 70 % des mesures d'actions éducatives (voir fiches 25 et 26) et de huit 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 38 % en établissement (voir fiche 28).

Les dépenses liées au RSA et au RSO de nouveau à la hausse en 2018

Fin 2018, 1,90 million de foyers bénéficient du RSA, soit une hausse de 1,1 % par rapport à fin 2017 (voir fiche 31). Avec les conjoints et les enfants à charge, 3,85 millions de personnes sont couvertes par le RSA, soit 5,8 % de la population. En 2019, le nombre de foyers bénéficiaires du RSA et du revenu de solidarité (RSO) augmente de nouveau légèrement (+0,6 %).

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 43 % des personnes orientées et les collectivités territoriales en charge de l'insertion pour 31 %. Par ailleurs, 51 % des personnes orientées vers un organisme autre que Pôle emploi disposent d'un contrat d'engagement réciproque (CER). En moyenne, 95 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 12,1 milliards en 2018 (voir fiche 33). Parmi elles, 92 % sont consacrées au versement des allocations. Les dépenses totales augmentent légèrement de 0,4 % en euros constants en un an, après un recul inédit de 0,7 % en 2017. À l'inverse des dépenses d'allocations, les dépenses d'insertion – c'est-à-dire toutes les dépenses autres que celles liées au versement des allocations, qu'elles soient liées ou non aux contrats d'insertion – ont diminué



régulièrement au cours des dix dernières années, de 4,8 % en moyenne par an depuis 2009.

La mesure d'accompagnement social personnalisé : un dispositif qui peine à se développer

Fin 2017, 11 300 majeurs bénéficient d'une mesure d'accompagnement social personnalisé (MASP) en France métropolitaine et dans les DROM, hors Mayotte (voir fiche 35). L'évolution du nombre de bénéficiaires, depuis sa mise en place

en 2009, traduit une difficile montée en charge du dispositif. Les disparités départementales, liées à son inégale appropriation, sont très marquées. Le recours à une MASP est principalement motivé par une insécurité liée au logement ou à la santé du bénéficiaire. Les bénéficiaires de la MASP sont principalement des allocataires de minima sociaux, âgés de 30 à 59 ans et vivant seuls. La durée moyenne d'une mesure est de 17 mois. Trois mesures terminées sur dix sont liées à un retour à l'autonomie du bénéficiaire. ■