

En France, l'aide et l'action sociales représentent 10 % des dépenses de protection sociale. Elles portent sur l'accompagnement des personnes âgées ou handicapées, l'insertion professionnelle et sociale, la famille et la protection de l'enfance. Majoritairement à la charge des collectivités locales, notamment des départements, elles sont également assurées par les organismes de sécurité sociale et l'État.

## **Un ensemble d'aides recouvrant des mesures légales obligatoires et d'autres décidées par les collectivités**

Il n'existe pas de définition officielle, et donc unique, de l'aide et de l'action sociales en France. Dans cet ouvrage, celles-ci sont entendues comme les composantes de la protection sociale définies dans le Code de l'action sociale et des familles (CASF). Ce champ peut différer de ce qui est parfois désigné dans le débat public sous le qualificatif des « aides sociales », pouvant inclure, par exemple, l'ensemble des minima sociaux ou des prestations telles que les allocations logement.

Parmi l'aide et l'action sociales, sont distinguées :

- **l'aide sociale dite « légale » ou obligatoire**, qui est régie et imposée par la loi. Les acteurs sont tenus de répondre à la personne demandeuse d'aide au moins sur cette base. C'est le cas par exemple pour le revenu de solidarité active (RSA), la prestation de compensation du handicap (PCH), l'aide sociale à l'hébergement (ASH), l'aide sociale à l'enfance, etc. ;
- **l'aide sociale dite « extralégale » ou facultative**, qui reprend les dispositifs de l'aide sociale légale, mais où le pourvoyeur d'aide décide de montants plus élevés ou de conditions d'attribution plus souples (par exemple, l'extension de l'allocation personnalisée d'autonomie [APA] aux groupes iso-ressources [GIR] 5 et 6, la prestation légale ne concernant initialement que les personnes en GIR 1 à 4 plus dépendantes) ;
- **l'action sociale, parfois dite « facultative »**, qui recouvre tout ce qu'une collectivité ou un acteur de la protection sociale mène auprès de personnes dans le besoin, en dehors ou en

complément des régimes de sécurité sociale et de l'aide sociale. Le champ de l'action est donc très large, il comprend, par exemple, des actions collectives de prévention, des aides monétaires ou en nature, la gestion d'établissements sociaux ou médico-sociaux, ou encore de services d'aide à domicile, d'établissements d'accueil du jeune enfant, etc.

## **L'aide et l'action sociales, parties intégrantes du système de protection sociale**

Le système français de protection sociale comprend la couverture de différents risques sociaux : maladie, invalidité (domaine qui inclut également le handicap), accidents du travail-maladies professionnelles, vieillesse, survie, famille, emploi, logement, pauvreté et exclusion sociale (*encadré 1*). En 2020, 814 milliards d'euros, soit 32 % du produit intérieur brut (PIB), sont consacrés à la protection sociale (*tableau 1*).

Principalement mises en œuvre par les départements et par l'Assurance maladie, l'aide et l'action sociales représentent 78 milliards d'euros, soit 9,6 % des dépenses totales de protection sociale en 2020. Cette proportion varie selon les risques. L'aide et l'action sociales aux personnes âgées (l'APA en particulier) ne représentent que 3 % des dépenses du risque vieillesse-survie, composées pour l'essentiel des pensions de retraite. L'aide sociale à l'insertion, dont le versement du RSA, représente 17 % des dépenses de protection sociale des risques emploi, pauvreté et exclusion sociale (qui incluent les allocations chômage). L'aide et l'action sociales aux familles, qui couvrent des

dépenses pour l'accueil en établissement d'accueil pour jeune enfant (EAJE) et pour la protection de l'enfance, représentent plus du quart des dépenses du risque famille, le reste correspondant pour l'essentiel aux prestations familiales. L'aide sociale couvre, enfin, 12 % des dépenses de santé, au travers des aides départementales aux personnes handicapées (la PCH en particulier) et de la couverture par l'Assurance maladie des dépenses pour les personnes âgées ou handicapées hébergées en établissement médico-social. Entre 2010 et 2015, les dépenses d'aide et d'action sociales<sup>1</sup> ont augmenté de 3,6 % par an en moyenne, soit 2,5 % en euros constants, c'est-à-dire tenant compte de l'inflation<sup>2</sup>. La croissance s'est ensuite poursuivie à un rythme moins soutenu. Entre 2015 et 2019, le taux de croissance annuel moyen était de 2,3 % en euros courants et de 1,2 % en euros constants. En 2020, les dépenses d'aide sociale ont crû plus fortement, de 4,8 % (4,3 % en euros constants), en lien avec la crise sanitaire et sociale liée au Covid-19.

La part de l'aide sociale dans le total des dépenses de protection sociale a légèrement augmenté entre 2010 et 2018 (+0,6 point), pour atteindre 9,8 % (graphique 2), puis a diminué, notamment entre 2019 et 2020, où elle s'établit

à 9,6 %. Ceci s'explique par la croissance globale plus forte des dépenses de protection sociale (+6,9 % entre 2019 et 2020), principalement portée par celle des dépenses liées aux prestations sociales versées au titre du chômage (y compris activité partielle) et de la santé, ainsi qu'aux aides exceptionnelles liées à la pandémie. La part du PIB consacrée à l'aide et l'action sociales est de 3,4 % en 2020.

### Les départements, acteurs majeurs de l'aide sociale

Depuis les premières lois de décentralisation en 1982-1983, l'aide sociale est principalement menée par les conseils départementaux. En 2020, les dépenses des départements représentent près de la moitié des dépenses totales d'aide et d'action sociales. Les départements interviennent, au titre de l'aide sociale, auprès des personnes âgées, des personnes en situation de handicap, pour l'insertion professionnelle et sociale et pour la protection de l'enfance. Ils sont notamment responsables des trois allocations individuelles de solidarité (AIS) : l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), la prestation de compensation du handicap (PCH) et le revenu de solidarité active (RSA). Ils sont également en

#### Encadré 1 Source et conventions

Les résultats présentés dans cette fiche s'appuient pour l'essentiel sur les comptes de la protection sociale publiés chaque année par la DREES. Les estimations sont issues d'une répartition des dépenses de prestations sociales établies dans ces comptes par secteur institutionnel et selon qu'elles relèvent ou non de l'aide et de l'action sociales. Le repérage de ces éléments est toutefois imparfait. De ce fait, les éléments relatifs aux dépenses d'aide sociale des départements présentés dans cette fiche ne sont pas exactement comparables à ceux présentés dans les autres chapitres, qui sont issus d'une autre source de données, avec laquelle il existe quelques différences de normes et de définition.

Enfin, les dépenses d'aide et d'action sociales des communes sont sous-estimées, car elles sont ici composées d'une proportion estimée des dépenses consacrées aux établissements d'accueil du jeune enfant, et des budgets des centres communaux et intercommunaux d'action sociale. Ces budgets ne sont de plus pas ventilés selon le risque social qu'ils couvrent. Ils sont affectés, par convention, en totalité au risque pauvreté-exclusion sociale.

1. La prime d'activité, créée en 2016 en remplacement du RSA activité et de la prime pour l'emploi, est instaurée dans le Code de la sécurité sociale et n'est donc pas considérée ici comme faisant partie de l'aide et l'action sociales. Afin de pouvoir étudier les évolutions sur un champ comparable, le RSA activité a donc été retiré du champ de l'aide et l'action sociales pour les années 2010 à 2015.

2. Les taux d'évolution en euros constants sont déflatés de l'indice général des prix à la consommation de l'ensemble des ménages de la France entière. En 2020, cet indice a augmenté de 0,5 % en moyenne annuelle.

**Tableau 1** Dépenses de protection sociale et parts de l'aide et l'action sociales dans ces dépenses, en 2020

Champs de la protection sociale	Montant total 2020 (en millions d'euros)	Parts de l'aide et de l'action sociales (en %)				
		Ensemble	dont : Départements	dont : Organismes de sécurité sociale	dont : Communes et intercommunalités	dont : État
Santé <sup>1</sup>	279 691	12	3	8 <sup>2</sup>	-	1
Vieillesse-survie <sup>3</sup>	353 537	3	3	<1	-	<1
Famille <sup>4</sup>	57 327	26	15	6	5	-
Logement <sup>5</sup>	16 809	1	<1	1	-	-
Emploi et pauvreté-exclusion sociale <sup>6</sup>	106 931	17	11	1	2 <sup>7</sup>	4
<b>Total</b>	<b>814 295</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

1. Maladie, invalidité et handicap, accidents du travail et maladies professionnelles.

2. Y compris dépenses d'assurance maladie pour les personnes âgées et handicapées hébergées en établissement médico-social.

3. Retraites de droit direct et dérivé, minimum vieillesse, aide et action sociales aux personnes âgées.

4. Prestations familiales, accueil des jeunes enfants, aide sociale à l'enfance.

5. Allocations logement, fonds de solidarité pour le logement.

6. Y compris insertion et réinsertion professionnelle.

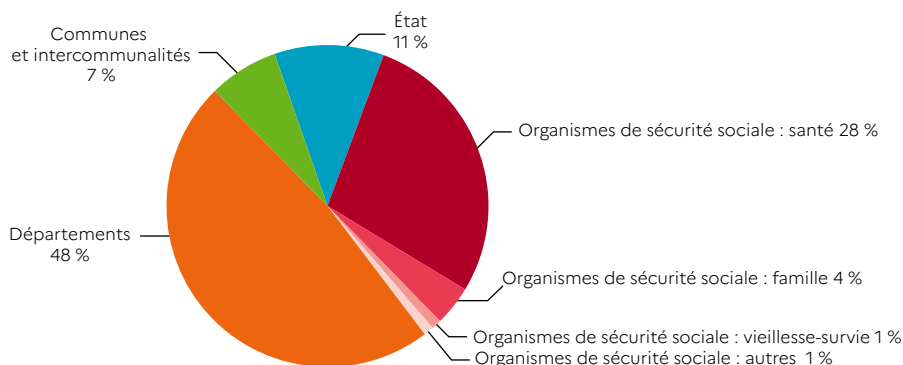
7. Dépenses des CCAS-CIAS ; il n'est pas possible en l'état actuel de ventiler ces dépenses par risque. Elles sont donc ici, conventionnellement, affectées intégralement au risque emploi, pauvreté, exclusion sociale.

**Notes >** Les chiffres en italique doivent encore faire l'objet de travaux méthodologiques, ils pourraient donc être révisés à l'avenir. Les dépenses des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) ont été ventilées dans les dépenses des différents acteurs. Pour respecter la nomenclature comptable des comptes de la protection sociale, les dépenses de PCH et d'ACTP des départements pour les personnes handicapées de 60 ans ou plus sont, ici, comptabilisées dans le risque vieillesse-survie.

**Lecture >** Les dépenses de protection sociale en France représentent 814 295 millions d'euros en 2020 ; les dépenses d'aide et d'action sociales représentent 9 % de ce montant, dont 5 % pour l'aide sociale des départements.

**Champ >** France métropolitaine et DROM.

**Sources >** DREES, Comptes de la protection sociale et enquête Aide sociale.

**Graphique 1** Répartition des dépenses d'aide et d'action sociales par financeur, en 2020

**Notes >** Des travaux méthodologiques sur la répartition des dépenses relatives au risque famille doivent encore être réalisés et pourraient amener une révision des poids respectifs des communes et de la branche famille de la Sécurité sociale dans l'aide et l'action sociales. Les dépenses des institutions sans but lucratif au service des ménages (ISBLSM) ont été ventilées dans les dépenses des différents acteurs.

**Lecture >** En 2020, les dépenses des départements représentent 48 % des dépenses totales d'aide et d'action sociales.

**Champ >** France métropolitaine et DROM.

**Sources >** DREES, Comptes de la protection sociale et enquête Aide sociale.

charge de l'aide sociale à l'hébergement (ASH), qui a pour objectif d'aider les personnes à faibles ressources à payer les frais de leur hébergement dans des établissements sociaux ou médico-sociaux ou dans le cadre d'un accueil familial.

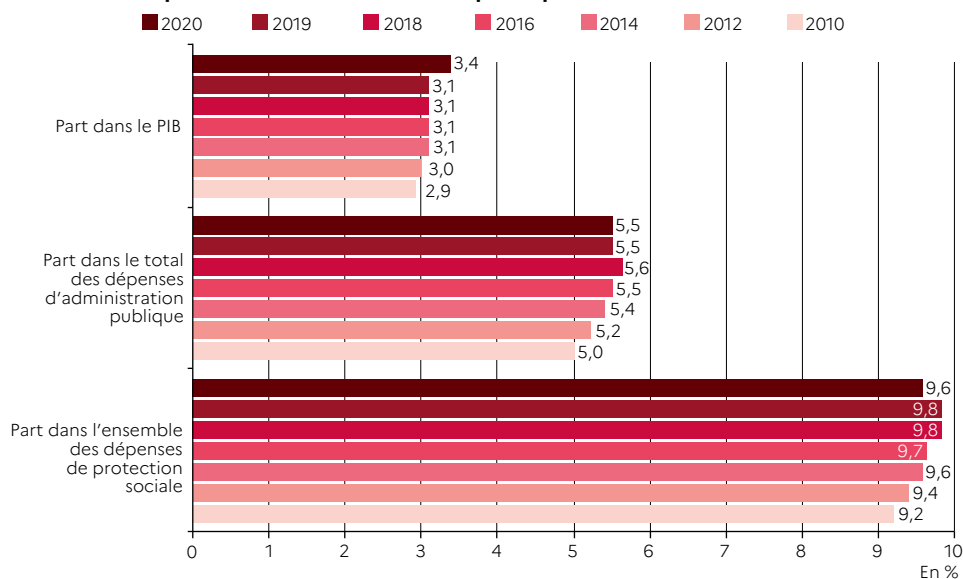
Par ailleurs, la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales consacre le département comme chef de file de l'action sociale. L'article L. 121-1 du CASF dispose ainsi que « le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'État, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ». Les compétences du département en matière d'action sociale vont donc au-delà de la seule aide sociale.

### Les communes et les intercommunalités, autres acteurs de l'action sociale

Sauf si le département leur délègue certaines compétences, les communes ne sont pas responsables de l'aide sociale. En matière d'action sociale, elles sont en revanche tenues à certaines obligations :

- participer à l'instruction des dossiers de demande d'aide sociale (excepté celle des dossiers de demande d'aide sociale à l'enfance) et les transmettre à l'organisme adéquat ;
- domicilier les demandeurs d'aide sociale ;
- réaliser une analyse des besoins sociaux (ABS) de la population de la commune ;
- constituer et tenir à jour un fichier des personnes bénéficiaires d'une prestation d'aide sociale légale ou facultative, résidant sur le territoire de la commune ;

### Graphique 2 Parts des dépenses d'aide et d'action sociales dans la protection sociale, les dépenses des administrations publiques et le PIB, de 2010 à 2020



**Notes** > En 2016, le RSA activité est supprimé pour intégrer la prime d'activité. Cette dernière étant instaurée dans le Code de la sécurité sociale, elle n'est pas considérée ici comme faisant partie de l'aide et l'action sociales. Afin de pouvoir étudier les évolutions sur un champ comparable, le RSA activité a été retiré du champ de l'aide et l'action sociales pour les années 2010 à 2015.

**Lecture** > En 2020, les dépenses d'aide et d'action sociales représentent 9,6 % de l'ensemble des dépenses de protection sociale, 5,5 % de l'ensemble des dépenses d'administration publique, et 3,4 % du produit intérieur brut (PIB).

**Champ** > France métropolitaine et DROM.

**Sources** > DREES, Comptes de la protection sociale et enquête Aide sociale ; Insee, comptes nationaux, base 2014.

• recueillir des éléments relatifs à l'identité, à l'âge et au domicile des personnes âgées et des personnes handicapées qui en font la demande. Ces obligations sont réalisées par le centre communal d'action sociale (CCAS) lorsqu'il existe<sup>3</sup>. Parallèlement, les communes disposent de la clause de compétence générale, leur permettant de mener des actions sociales (voir fiche 07) : tarifs réduits pour certains services, aide d'urgence, aides remboursables sous forme de microcrédits, etc. Par ailleurs, dans le cadre de la constitution des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI)<sup>4</sup>, les communes membres peuvent transférer une partie de leurs compétences sociales à leur intercommunalité. Les EPCI peuvent choisir la compétence optionnelle d'« action sociale d'intérêt communautaire ». En dehors de ce cadre, ils peuvent mener une action sociale dite « facultative », en gérant par exemple des places de crèche. Par ailleurs, les EPCI peuvent créer un centre intercommunal d'action sociale (CIAS) pour gérer l'action sociale du territoire communautaire.

### Les organismes de protection sociale

Une partie des dépenses de l'assurance maladie sont destinées à la prise en charge des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées en établissement ou en service médico-social. Étant définies dans le CASF, elles sont considérées comme faisant partie du champ de l'aide et de l'action sociales. Elles constituent 28 % des dépenses totales d'aide et d'action sociales en 2020.

Par ailleurs, les organismes de protection sociale – Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), Caisse centrale de la Mutualité sociale agricole (MSA), Unédic, Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), etc. – peuvent également mener des actions sociales, en plus des assurances sociales. Celles-ci peuvent être destinées à l'aide à la construction de lieux d'hébergement (création de places en résidences autonomie par exemple) ou directement à leurs affiliés, dans le cadre d'actions de prévention notamment<sup>5</sup>.

### L'État, en charge d'une partie de l'aide sociale

Le transfert de compétences associé aux lois de décentralisation n'a laissé à l'État qu'une relative faible partie de l'aide sociale (11 % du total des dépenses d'aide et d'action sociales), principalement pour les personnes sans domicile ou les demandeurs d'asile, mais également en matière de handicap ou de perte d'autonomie. L'aide médicale d'État (AME), étant également définie dans le CASF, fait partie du champ de l'aide et de l'action sociales. Il en va de même de la prise en charge de personnes handicapées dans les établissements et services d'aide par le travail (Esat). Enfin, l'État était le financeur de la partie « activité » du revenu de solidarité active (RSA), en vigueur jusqu'à la fin 2015. La prime d'activité, qui remplace le RSA activité à partir de 2016, est instaurée dans le Code de la sécurité sociale et n'est pas considérée ici comme de l'aide sociale. ■

#### Pour en savoir plus

> **Marc, C., Mikou, M., et al.** (dir.) [2021]. *La protection sociale en France et en Europe en 2020*. Paris, France : DREES, coll. Panoramas de la DREES-social.

3. La constitution d'un CCAS est obligatoire pour les communes de plus de 1 500 habitants.

4. Ces regroupements peuvent être de cinq types : les communautés de communes, les communautés d'agglomération, les communautés urbaines, les métropoles, les syndicats d'agglomération nouvelle. D'autres regroupements peuvent exister, de type « syndicat », mais ils n'ont pas de fiscalité propre.

5. Par le biais de programmes d'actions collectives (atelier équilibre, nutrition, mémoire, etc.) et d'aides à domicile (aide ponctuelle au ménage, à la préparation des repas, aux courses, etc.) pour les personnes âgées non éligibles à l'aide sociale légale.