

Études & Résultats

DIRECTION DE LA RECHERCHE, DES ÉTUDES, DE L'ÉVALUATION ET DES STATISTIQUES



FÉVRIER
2019
NUMÉRO
1105

Le ralentissement des dépenses d'aide sociale des départements se confirme en 2017

En 2017, les dépenses totales d'aide sociale des conseils départementaux, nettes des recouvrements, récupérations et remboursements, s'élèvent à 37,5 milliards d'euros, soit une légère hausse de 0,4 % en euros constants par rapport à 2016 et de 8,6 % depuis 2013.

Parmi ces dépenses, 11,6 milliards d'euros sont consacrés aux dépenses nettes d'allocations et d'insertion liées au revenu de solidarité active (RSA). Celles-ci baissent de 1,4 % en euros constants par rapport à 2016, après une hausse de 5,3 % en moyenne par an entre 2013 et 2016. Elles représentent le premier poste des dépenses (31 %) d'aide sociale.

L'aide sociale à l'enfance et celle aux personnes handicapées constituent l'une et l'autre 21 % des dépenses (7,7 milliards d'euros). Dans ces deux domaines, les dépenses croissent chacune modérément, de 1,4 % en euros constants en 2017.

Les dépenses nettes d'aide sociale destinées aux personnes âgées en représentent 19 % (7,3 milliards d'euros) et sont également en hausse de 1,5 % entre 2016 et 2017.

Enfin, les dépenses de personnel, des services communs et d'autres interventions sociales y contribuent à hauteur de 8 %.

Cheikh Tidiane Diallo (DREES)

L'aide sociale des départements s'adresse aux personnes qui sont dans l'incapacité de faire face à certains besoins en raison de la vieillesse, du handicap ou de difficultés sociales. D'après l'enquête Aide sociale de la DREES, menée chaque année auprès des conseils départementaux, les dépenses brutes d'aide sociale de ces derniers s'établissent à 40,0 milliards d'euros en 2017 en France métropolitaine et dans les départements et régions d'outre-mer¹ (DROM), hors Mayotte. Elles représentent une part majeure du budget global de fonctionnement des départements (65 %), qui s'élève à 61,3 milliards d'euros².

Un net infléchissement de l'augmentation des dépenses sociales des départements

Les départements peuvent engager des recours en récupération auprès des bénéficiaires de certaines aides, de leurs obligés alimentaires ou de leurs héritiers. S'ajoutent des recouvrements auprès d'autres collectivités territoriales, des remboursements de participations et de prestations, des mandats annulés et des subventions. En 2017, les conseils départementaux ont ainsi récupéré ou recouvré 2,5 milliards d'euros³. Après déduction de ce montant, les dépenses nettes engagées par les départements

- ...
1. Ce terme renvoie aux collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.
 2. Hors intérêts de la dette. Source : Direction générale des collectivités locales (DGCL).
 3. Les financements en provenance de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), à hauteur de 2,9 milliards d'euros, ou du Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), pour 0,5 milliard d'euros en 2017 ne sont en revanche pas inclus ici.

s'élèvent à 37,5 milliards d'euros, soit une augmentation de 0,4 % en euros constants⁴ depuis 2016 et de 8,6 % depuis 2013.

Les dépenses d'aide sociale se répartissent en cinq postes principaux : les dépenses d'allocation et d'insertion liées au revenu de solidarité active (RSA) en représentent 31 % ; l'aide sociale à l'enfance (ASE) et l'aide sociale aux personnes handicapées 21 % chacune ; l'aide sociale aux personnes âgées 19 % ; et les dépenses de personnel, des services communs et d'autres interventions sociales 8 %.

Depuis 1999, la structure des dépenses d'aide sociale a profondément évolué (*graphique 1 et tableau complémentaire A*⁵). Entre 1999 et 2017, les dépenses d'aide sociale à l'enfance ont progressé à un rythme régulier, mais leur part est désormais bien inférieure à ce qu'elle était en 1999 du fait de nouvelles prestations prises en charge par les départements. La part des dépenses liées aux personnes âgées ou handicapées a augmenté sensiblement, avec la création de nouvelles aides relatives au handicap ou à la dépendance et en raison du vieillissement de la population. La part liée au revenu minimum d'insertion (RMI) puis au RSA a crû fortement en 2004 à la suite du transfert du versement de l'allocation du RMI aux départements et, en 2009, de la création du RSA⁶.

Alors que les trois allocations individuelles de solidarité (allocation personnalisée

d'autonomie [APA], prestation de compensation du handicap [PCH] et RSA) constituent 83 % de l'ensemble des mesures d'aide sociale en 2017, elles ne représentent qu'un peu plus de la moitié (54 %) des dépenses brutes d'aide sociale (hors personnels, services communs et autres interventions sociales). Cet écart tient au fait que les dépenses moyennes par bénéficiaire sont sensiblement plus élevées pour les autres prestations, notamment l'aide sociale à l'hébergement des personnes handicapées ou les placements à l'ASE, qu'elles ne le sont pour les trois allocations individuelles de solidarité. La part de ces dernières a toutefois eu tendance à augmenter puisqu'elle était de 48 % en 2006 et de 51 % en 2013.

Une baisse en euros constants des dépenses liées au RSA

En 2017, les dépenses nettes d'allocation et d'insertion liées au RSA s'élèvent à 11,6 milliards d'euros (11,8 milliards d'euros de dépenses brutes). Ce montant est en baisse de 1,4 % par rapport à 2016 en euros constants, après une croissance moyenne annuelle de 5,3 % entre 2013 et 2016.

Le versement des allocations représente 91 % des dépenses brutes⁷, soit 10,8 milliards d'euros, et diminue de 0,4 % (en euros constants) par rapport à 2016 (*tableau 1*). Cette évolution s'explique par la baisse de 2,4 % du nombre moyen⁸ d'al-

locataires entre 2016 et 2017. L'effet est toutefois atténué par les revalorisations du montant de l'allocation intervenues en 2017 (+0,3 % en avril et +1,6 % en septembre). Les dépenses d'insertion, complémentaires aux allocations du RSA diminuent de 3,3 %. Au total, et contrairement aux années précédentes, les dépenses liées au RSA contribuent⁹ donc négativement en 2017 à l'évolution des dépenses brutes totales d'aide sociale (-35 %).

Une hausse modérée des dépenses de placement à l'aide sociale à l'enfance

Les dépenses nettes consacrées à l'aide sociale à l'enfance (ASE) s'élèvent à 7,7 milliards d'euros en 2017 (7,9 milliards de dépenses brutes), en hausse de 1,4 % en euros constants par rapport à 2016.

Plus de la moitié des dépenses brutes sont consacrées aux placements d'enfants en établissement et un quart aux placements en famille d'accueil. Les actions éducatives à domicile et en milieu ouvert représentent 6 % des dépenses, les allocations mensuelles (secours, bourses et autres aides financières) 4 % et, les mesures de prévention spécialisée 3 % (*tableau complémentaire B*). Les dépenses restantes (9 %) correspondent aux autres frais de placement, à des participations, à des subventions ou à d'autres actions en faveur de l'enfance.

Les dépenses brutes de placement progressent de 2,1 % en 2017. Cette évolution est le résultat de la forte hausse des dépenses de placement en établissement (+3,9 %) concomitante à la diminution de celles de placement familial (-1,1 % en 2017). Les dépenses de placement augmentent en définitive moins fortement que le nombre de mesures associées (+3,7 % en 2017), dont la hausse est essentiellement liée à celle du nombre de mineurs non accompagnés (MNA) pris en charge par les départements.

Les dépenses consacrées aux allocations et à la prévention spécialisée diminuent de nouveau de respectivement 2,9 % et 9,6 % en 2017.

L'aide aux personnes handicapées, principal poste contributif à la croissance des dépenses sociales brutes

Les dépenses nettes consacrées aux personnes handicapées s'élèvent à 7,7 mil-

4. 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 DROM. En 2017, cet indice a augmenté de 1,0 % en moyenne annuelle.

5. Les tableaux complémentaires sont disponibles dans les données associées à l'étude sur le site internet de la DREES.

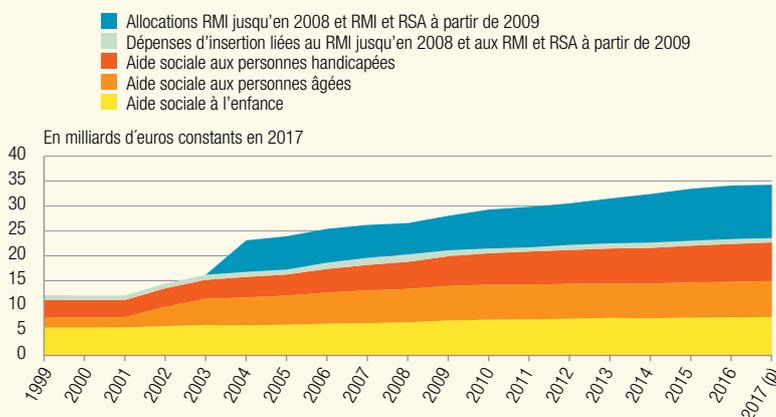
6. Y compris sa partie majorée destinée aux anciens allocataires de l'allocation parent isolé (API).

7. Au sein de chaque domaine d'intervention sociale, la décomposition plus fine des dépenses est systématiquement fournie en données brutes, c'est-à-dire avant déduction des diverses récupérations. En effet, la ventilation de ces récupérations, permettant de calculer les dépenses nettes, ne peut pas être réalisée par poste détaillé.

8. Le nombre moyen d'allocataires en 2017 est calculé ici, par approximation, comme la moyenne des nombres d'allocataires au 31 décembre de 2016 et au 31 décembre 2017.

9. La contribution à la croissance d'un poste de dépenses d'aide sociale est calculée comme le rapport de l'évolution des dépenses de ce poste, exprimée en milliards d'euros, à la croissance de l'ensemble des dépenses d'aide sociale.

GRAPHIQUE 1
Évolution des dépenses d'aide sociale



(p) : données provisoires.
RMI : revenu minimum d'insertion. RSA : revenu de solidarité active.
Note • Toutes les dépenses sont ici exprimées nettes des recouvrements, récupérations et remboursements. Hors services communs et autres interventions sociales. Hors frais de personnel, à l'exception de ceux liés au RMI et au RSA ainsi qu'aux assistants familiaux quand ils sont identifiés.
Champ • France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).
Source • DREES, enquête Aide sociale.

TABLEAU 1

Évolution du nombre de prestations et des dépenses d'aide sociale par champ et type d'aide à domicile ou à l'accueil

Dépenses en millions d'euros courants, évolutions en euros constants

	2013	2014	2015	2016	2017 (p)	Évolution 2016-2017 (en %)	Évolution 2013-2017 (en %)
Aide sociale au titre de l'insertion							
Nombre total de prestations¹, dont :	1 754 470	1 858 400	1 923 860	1 906 200	1 860 940	-2,4	6,1
Revenu de solidarité active (RSA)	1 743 660	1 848 270	1 914 330	1 897 210	1 852 160	-2,4	6,2
Revenu de solidarité outre-mer (RSO)	10 810	10 140	9 530	8 990	8 780	-2,3	-18,8
Total des dépenses brutes, dont :	10 029	10 871	11 468	11 777	11 821	-0,7	15,8
Dépenses d'allocation du RMI et du RSA	8 924	9 723	10 414	10 741	10 809	-0,4	19,0
Dépenses d'insertion, dont :	1 105	1 149	1 053	1 036	1 012	-3,3	-10,0
Dépenses d'insertion liées au RSA - hors CUI	836	832	805	790	768	-3,8	-9,8
Dépenses de contrats uniques d'insertion (CUI)	234	249	227	224	221	-2,7	-7,5
Aide sociale à l'enfance							
Nombre total de prestations¹, dont :	316 580	320 520	323 610	329 320	337 110	2,4	6,5
Enfants accueillis à l'ASE - y compris placements directs, dont	157 860	160 660	162 760	166 450	172 680	3,7	9,4
Enfants placés en établissements - hors placements directs	54 560	54 850	55 200	56 670	58 340	2,9	6,9
Enfants placés en famille d'accueil - hors placements directs	73 650	74 700	74 890	74 770	75 320	0,7	2,3
Actions éducatives	158 710	159 870	160 860	162 860	164 440	1,0	3,6
Total des dépenses brutes, dont :	7 593	7 552	7 741	7 778	7 934	1,0	2,7
Enfants accueillis à l'ASE- y compris placements directs, dont :	5 747	5 834	6 063	6 104	6 298	2,1	7,7
Placements en établissements	3 652	3 704	3 887	3 916	4 111	3,9	10,6
Placements en familles d'accueil	1 984	2 030	2 075	2 093	2 092	-1,1	3,6
Actions éducatives	438	455	465	461	481	3,3	8,1
Autres aides (dont prévention spécialisée, allocations)	628	612	612	579	551	-5,8	-13,7
Aide sociale aux personnes handicapées							
Nombre total de prestations¹, dont :	453 080	472 760	493 600	511 370	519 810	1,7	14,7
Aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères)	305 720	322 940	340 020	354 170	360 730	1,9	18,0
Aide à l'accueil (ASH, accueil de jour, ACTP)	147 360	149 820	153 580	157 190	159 080	1,2	8,0
Total des dépenses brutes, dont :	7 464	7 716	7 905	8 115	8 318	1,5	9,5
Aide à domicile (ACTP, PCH, aides ménagères)	2 092	2 158	2 234	2 330	2 396	1,8	12,6
Aide à l'accueil (dont ASH et accueil de jour)	5 158	5 345	5 463	5 574	5 713	1,4	8,8
Dont total ACTP et PCH	298 620	315 200	331 540	344 400	350 420	1,7	17,3
Total dépenses brutes	2 029	2 096	2 171	2 264	2 335	2,1	13,1
Aide sociale aux personnes âgées							
Nombre total de prestations¹, dont :	1 374 830	1 388 130	1 399 470	1 417 660	1 432 160	1,0	4,2
Aide à domicile (APA, aides ménagères)	755 610	759 790	764 030	772 180	781 210	1,2	3,4
Aide à l'accueil (ASH et APA)	619 220	628 340	635 430	645 480	650 950	0,8	5,1
Total des dépenses brutes, dont :	8 063	8 156	8 209	8 316	8 490	1,1	3,5
Aide à domicile (APA, aides ménagères)	3 364	3 371	3 337	3 428	3 557	2,7	3,9
Aide à l'accueil (ASH et APA)	4 475	4 564	4 643	4 630	4 635	-0,9	1,8
Dont total APA	1 232 360	1 246 350	1 258 150	1 275 750	1 291 350	1,2	4,8
Total dépenses brutes	5 495	5 574	5 622	5 784	5 939	1,6	6,2
Dépenses brutes totales (y compris frais de personnel, services communs et autres frais d'intervention sociale)²	36 238	37 581	38 696	39 326	39 950	0,6	8,3
Dont dépenses brutes de frais de personnel, services communs et autres frais d'intervention sociale ³	3 089	3 287	3 374	3 339	3 386	0,4	7,7

ACTP : allocation compensatrice pour tierce personne. PCH : prestation de compensation du handicap. APA : Allocation personnalisée d'autonomie. ASH : Aide sociale à l'hébergement (en établissement ou en accueil familial).

(p) : données provisoires.

1. Les nombres de prestations sont estimés par la moyenne entre le nombre observé au 31 décembre *n-1* et celui de l'année *n*. Le nombre de prestations désigne un nombre d'aides et non d'individus.

Les chiffres sont arrondis à la dizaine. Les sommes des données détaillées peuvent donc différer légèrement des totaux.

2. Les frais de personnel liés aux assistants familiaux et au RSA sont respectivement comptabilisés dans les dépenses d'ASE et celles liées au RMI et au RSA.

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

Notes • Les dépenses d'ACTP et de PCH pour les personnes de 60 ans ou plus sont intégrées aux dépenses à destination des personnes handicapées. Pour l'aide sociale à l'enfance, les dépenses et le nombre de prestations ne couvrent pas exactement le même champ : alors que les dépenses liées aux aides financières et à la prévention spécialisée sont comptabilisées, les bénéficiaires de ces aides ne sont pas dénombrés ici – pour des raisons liées notamment à la qualité des remontées statistiques relatives à ces aides. Une ventilation plus fine des dépenses par catégorie est disponible dans le tableau complémentaire B sur internet.

Champ • France métropolitaine et DROM (hors Mayotte).

Sources • DREES, enquête Aide sociale ; CNAF, MSA pour les allocataires du RMI, du RSA socle.

liards d'euros (8,3 milliards de dépenses brutes), soit une hausse de 1,4 % par rapport à 2016 et de 10,6 % depuis 2013. L'aide aux personnes handicapées est le poste qui contribue le plus (55 %) en 2017 à la croissance des dépenses brutes totales d'aide sociale. Elle concerne 520 000 personnes, en moyenne, au cours de l'année : 69 % d'entre elles ont bénéficié d'une aide à domicile et 31 % d'un accueil familial ou en établissement. Néanmoins, les montants moyens d'aide sont bien supérieurs pour l'accueil hors du domicile : ce dernier représente 69 % des dépenses brutes.

Les dépenses brutes en faveur des personnes handicapées vivant à domicile ont fortement augmenté ces dernières années, (+12,6 % depuis 2013), mais cette hausse est moins importante que celle du nombre de bénéficiaires des allocations correspondantes (+18,0 %). Les dépenses relatives à la prestation de compensation du handicap (PCH) et à l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) s'élèvent à 2,3 milliards d'euros en 2017. Entre 2016 et 2017, elles augmentent de 2,1 %.

Les dépenses liées à l'aide à l'hébergement ou l'accueil de jour s'établissent à 5,7 milliards d'euros en 2017, soit un accroissement de 1,4 % en un an et de 8,8 % en cinq ans.

Les dépenses d'aide aux personnes âgées portées par la croissance de celles de l'APA à domicile

Les dépenses nettes d'aide sociale aux personnes âgées atteignent 7,3 milliards d'euros en 2017 (8,5 milliards de dépenses brutes) pour 1,4 million de prestations en moyenne. Entre 2016 et 2017, les dépenses et le nombre moyen de prestations augmentent de respectivement 1,5 % et 1,0 %. Outre la prise en charge de la dépendance par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), à domicile ou en établissement, à hauteur de 5,9 milliards d'euros de dépenses brutes en 2017, les départements financent une partie des dépenses d'hébergement des personnes âgées dans le cadre de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) et, plus marginalement, des dépenses d'aides ménagères et de divers services. Les dépenses brutes d'aide à domicile des personnes âgées, constituées quasi exclusivement de l'APA à domicile, atteignent 3,6 milliards d'euros en 2017. Elles augmentent de 2,7 % en un an, après +2,5 % en 2016. Cette hausse est supérieure à celle du nombre moyen de bénéficiaires (+1,1 %), en raison de la loi d'adaptation de la société au vieillissement¹⁰, qui prévoit notamment une hausse des montants plafonds de cette allocation.

Les dépenses brutes consacrées à l'accueil s'élèvent à 4,6 milliards d'euros en 2017 et constituent 55 % des dépenses brutes totales en faveur des personnes âgées. L'APA en représente plus de la moitié (52 %). Les autres dépenses d'aide à l'accueil, essentiellement l'ASH en établissement, diminuent de 2,5 % en 2017¹¹ (2,2 milliards d'euros).

Les autres dépenses sociales couvrent surtout des frais de personnel

Les autres dépenses nettes d'aide sociale des départements s'élèvent à 3,2 milliards d'euros en 2017 (3,4 milliards d'euros de dépenses brutes). Elles comprennent les dépenses relatives aux autres interventions sociales et aux services communs à l'aide sociale, ainsi que les frais de personnel non comptabilisés par ailleurs¹².

En 2017, ces frais de personnel sont évalués à 2,8 milliards d'euros. Une fois ajoutées les dépenses de personnel comptabilisées dans les dépenses d'aide à l'insertion, les dépenses totales de personnel affectées aux politiques sociales départementales s'élèvent à près de 3,0 milliards d'euros¹³. Les autres dépenses brutes liées à d'autres interventions sociales et aux services communs à l'aide sociale, hors frais de personnel, sont évaluées à près de 0,4 milliard d'euros en 2017. ■

•••
10. Loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement.

11. Les dépenses brutes de l'aide sociale à l'hébergement sont les montants inscrits aux comptes administratifs des départements. Selon les pratiques locales, ces dépenses représentent soit le coût total de l'hébergement, soit le coût de l'hébergement diminué du montant payé par le bénéficiaire.

12. Seuls les frais de personnel liés aux assistants familiaux et au RSA sont rattachés au champ de l'aide sociale correspondant. Ils sont respectivement comptabilisés dans les dépenses d'ASE et celles liées au RSA.

13. Ces dépenses n'incluent pas les salaires des assistants familiaux qui, dans les données de l'enquête Aide sociale, ne peuvent pas être distingués des frais d'hébergement en famille d'accueil et des allocations d'entretien des enfants.

POUR EN SAVOIR PLUS

- Des séries longues et des données au niveau départemental sont disponibles sur l'espace internet data.drees, rubrique Aide et action sociale : Les dépenses d'aide sociale départementale.
- **Abdouni, S.** (2018, octobre). Fin 2017, les départements ont attribué 2 millions de prestations d'aide sociale aux personnes âgées ou handicapées. DREES, *Études et Résultats*, 1091.
- **Amrous, N.** (2018, octobre). 341 000 mesures d'aide sociale à l'enfance en cours fin 2017. DREES, *Études et Résultats*, 1090.
- **Leroux, I. (dir.)** (2018). *L'aide et l'action sociales en France - édition 2018*. Paris: DREES, coll. Panoramas de la DREES-Social.

LA DREES SUR INTERNET

Retrouvez toutes nos publications sur notre site
drees.solidarites-sante.gouv.fr

Retrouvez toutes nos données sur
www.data.drees.sante.gouv.fr

Pour recevoir nos avis de parution
drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/publications/avis-de-parution

Directeur de la publication : Jean-Marc Aubert
Responsable d'édition : Souphaphone Douangdara
Rédactrice en chef technique : Sabine Boulanger
Secrétaire de rédaction : Fabienne Brifault
Composition et mise en pages : T. B.
Conception graphique : Julie Hiet et Philippe Brulin
Pour toute information : drees-infos@sante.gouv.fr

Reproduction autorisée sous réserve de la mention des sources •
ISSN électronique 1146-9129 • AIP 0001384