

Observatoire national de l'action sociale décentralisée

La Lettre de l'Odas - Numéro spécial - 1^{er} septembre 1994

Sommaire

- Dix ans déjà ! p. 2
- Les dépenses nettes
d'action sociale départementale p. 3
- L'aide sociale à l'enfance p. 4
- L'aide sociale aux personnes âgées p. 5
- L'aide sociale aux personnes handicapées p. 6
- Les autres dépenses d'action sociale p. 7

Dix ans déjà !

LA réforme de 1984 fut fortement controversée. Ses auteurs avaient-ils eu raison de confier des blocs de compétences entrant dans le champ du social aux responsables locaux ? On en attendait impatiemment les premiers bilans.

Dix ans constituent une période suffisante pour identifier des tendances, d'autant plus que se sont succédées des périodes particulièrement contrastées. La décentralisation a ainsi traversé une période d'accroissement des ressources. La seconde partie de la décennie offre un scénario inverse, caractérisé par l'effet de ciseaux que craignent tous les gestionnaires : celui d'une moindre augmentation des recettes au moment où les dépenses tendent à exploser.

Or, dans les deux situations, des réponses adaptées ont été engagées. La prudence a prévalu dans la période faste, avec une augmentation des dépenses légèrement inférieure à celle du coût de la vie. L'audace l'a emporté dans la période difficile, avec la recherche d'une optimisation des organisations pour contenir le développement des dépenses.

Malgré ces efforts, la réalité est aujourd'hui ingrate : une pression fiscale en hausse et l'utilisation de l'épargne ne suffisent pas à compenser le différentiel entre dépenses d'action sociale et recettes de gestion.

En 1993, cette réalité s'exprimait par quelques chiffres : 8% d'augmentation pour les dépenses d'action sociale, 5,5% pour l'ensemble des dépenses de gestion, 3,5% pour les recettes de gestion.

Les élus vont-ils perdre toute possibilité d'action sur le développement de leur département pour répondre aux seules contraintes de l'action sociale, fussent-elles des plus nobles ?

On pouvait le craindre, mais quelques signes laissent penser que rien n'est encore irréversible.

En effet, l'accroissement des dépenses d'hébergement des enfants en danger, des personnes âgées et des personnes

handicapées provient pour l'essentiel des effets de divers accords salariaux destinés à rendre les professions concernées plus attractives. La crise du recrutement s'étant atténuée, on peut espérer que l'évolution de ces charges sera analogue à celle des prix, ramenant ainsi la progression de l'ensemble des dépenses à un taux plus proche de celui de l'inflation.

Pour peu que l'environnement économique s'améliore, et avec lui les bases de la fiscalité, on reverrait s'épanouir l'ère des réformes, permettant le renforcement de la cohésion sociale. Dans l'immédiat, seules sont encore concevables des actions visant à revitaliser les solidarités naturelles pour compenser la stagnation des aides à un moment où les besoins s'amplifient.

Alain Carignon

Alain Carignon, Président de l'Odas, est Maire de Grenoble et Président du Conseil général de l'Isère.

L'ACTUALITÉ DE L'ODAS

OUTRE la parution de **L'action sociale : dix ans de décentralisation**, trois types d'événements marqueront la vie de l'Odas ces prochaines semaines.

- **La présentation au Congrès de l'Association des Maires de France (le 15/XI) d'une étude sur les emplois de proximité**

Réalisée auprès de 4.000 personnes âgées dans trois villes de France (Cannes, Issy-les-Moulineaux et Roanne), cette étude fera ultérieurement l'objet d'une publication commune de l'AMF et de l'Odas.

- **La publication de deux ouvrages**

Le deuxième *Guide de l'observation* tiré des Entretiens de l'Odas, réalisé à partir de travaux sur sites, avec le concours des administrations et des institutions concernées, portera sur l'observation dans le domaine des

politiques menées en direction des personnes âgées.

Le second *Cahier de l'Odas* (après celui portant sur l'action sociale communale), sera consacré à une étude synthétique et très actuelle de l'accueil de la petite enfance.

- **L'organisation de deux rencontres nationales**

La première, sur la protection de l'enfance, permettant notamment de présenter les initiatives prises par divers départements à l'issue de la publication du *Guide de l'observation* de l'Odas, aura lieu à Grenoble le 18 novembre sur le thème *Protection de l'enfance en période de crise*.

La seconde, organisée en collaboration avec l'Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), portera sur *Les nouvelles stratégies d'action sociale en période de crise*. Elle aura lieu les 23 et 24 novembre à Paris.

La Lettre de l'Odas - Numéro spécial "10 ans de décentralisation" est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée : 37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris - Tél : (1) 44 07 02 52 Fax : (1) 43 25 85 34 • Conception et rédaction : James KUPERMINE, Claudine PADIEU, Jean-Louis SANCHEZ • Réalisation : Pierre-Antoine LÉGOUTIERE • Directeur de la publication : Jean-Louis SANCHEZ ■

Les dépenses nettes d'action sociale départementale

10 ans

La dépense annuelle nette d'action sociale départementale en 1993, avant déduction des contingents communaux d'aide sociale, est de 63 milliards de francs. Depuis 1984, elle a augmenté de 25 milliards de francs.

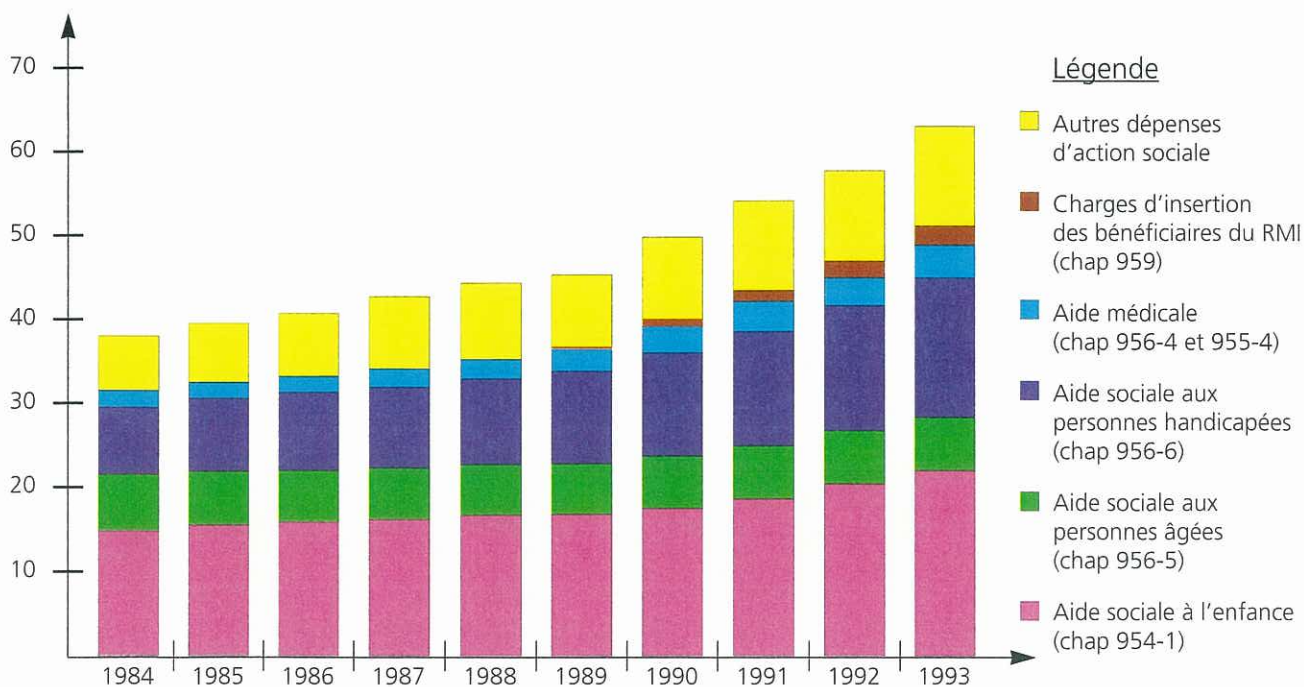
Cette progression n'est pas régulière mais se décompose en deux étapes : la première, qui correspond aux cinq premières années de la décennie, s'illustre par une progression annuelle moyenne de 3,5%, donc inférieure à celle du coût de la vie ; la seconde, qui correspond aux cinq années suivantes, se caractérise en revanche par une progression nettement supérieure à l'inflation. L'augmentation moyenne annuelle a ainsi été de 8% entre 1989 et 1993.

Le montant de l'importante augmentation de dépenses en 1993 par rapport à l'exercice 1992, qui s'élève à 5,3 milliards de francs, se répartit de façon à peu près équivalente entre trois grands secteurs : l'aide sociale à l'enfance, l'aide sociale aux personnes handicapées (y compris la part d'allocation compensatrice versée aux personnes âgées de plus de soixante ans) et les dépenses liées à l'insertion. L'accroissement des dépenses n'a toutefois pas toujours les mêmes causes. Selon les cas, il peut s'agir de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (notamment dans le cas de l'allocation compensatrice), ou de l'augmentation du coût des prestations découlant d'accords salariaux. Enfin, l'augmentation des dépenses liées à l'insertion révèle l'émergence de nouvelles demandes issues de la crise.

(En milliards de francs)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	Évolution 1984/1993
Action sociale départementale * (chap 958), dont :	38,0	39,5	40,7	42,7	44,3	45,3	49,8	54,1	57,7	63,0	+ 66%
Aide sociale à l'enfance (chap 954-1)	15,0	15,5	15,9	16,2	16,7	16,8	17,5	18,6	20,4	22,0	+ 47%
Aide sociale aux personnes âgées (chap 956-5)	6,5	6,4	6,1	6,1	6,0	6,0	6,2	6,3	6,3	6,3	- 3%
Aide sociale aux personnes handicapées (chap 956-6)	8,0	8,7	9,3	9,6	10,2	11,0	12,3	13,6	14,9	16,6	+ 108%
Aide médicale (chap 956-4 et 955-4)	2,0	1,9	1,9	2,2	2,3	2,6	3,2	3,6	3,3	3,9	+ 95%
Charges d'insertion des bénéficiaires du RMI (chap 959)	-	-	-	-	-	0,2	0,7	1,3	2,0	2,3	-
Autres dépenses d'action sociale (PMI, SSD, frais communs et dépenses facultatives)	6,5	7,0	7,5	8,6	9,1	8,7	9,9	10,7	10,8	11,9	+ 83%

* Estimations Odas depuis 1984

En milliards de francs



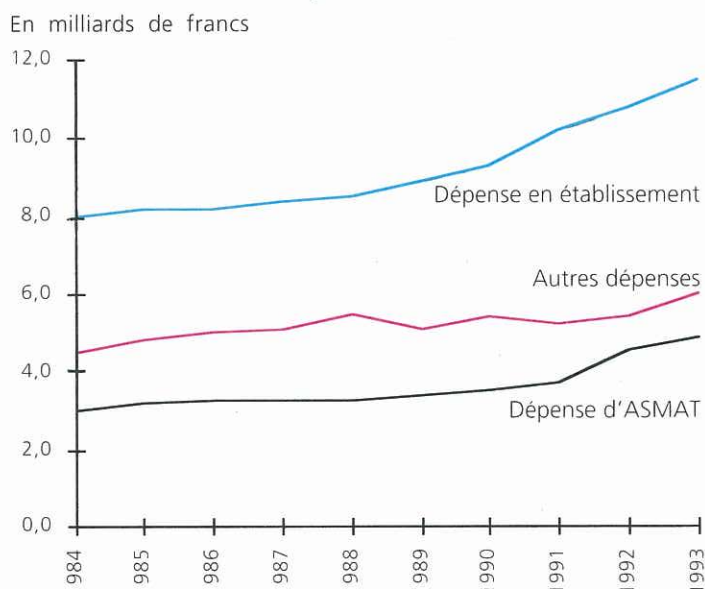
• Évolution de la dépense

(En milliards de francs)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
DÉPENSE NETTE TOTALE	15,0	15,5	15,9	16,2	16,7	16,8	17,6	18,6	20,4	22,0
DÉPENSE BRUTE : ASMAT	3,0	3,2	3,3	3,3	3,3	3,4	3,5	3,7	4,6	4,9
DÉPENSE BRUTE : Établissement	8,0	8,2	8,2	8,4	8,5	8,9	9,3	10,2	10,8	11,5
DÉPENSE BRUTE : Autres (AEMO+allocations, etc)	4,5	4,8	5,0	5,1	5,5	5,1	5,4	5,2	5,4	6,0

La dépense nette d'aide sociale à l'enfance a progressé en moyenne de 2% par an jusqu'en 1989. Depuis, on observe une augmentation importante (en moyenne, +7% par an de 1989 à 1993), et ceci malgré la forte baisse des dépenses d'allocation mensuelle de l'ASE, à l'issue de la mise en place du RMI en 1989. L'analyse des exercices 1992 et 1993 permet d'en identifier les raisons.

En 1992, à effectif constant de bénéficiaires, la dépense augmente de 10%, soit 1,8 milliard de francs. Cette évolution provient en majeure partie de la répercussion d'accords salariaux découlant de la revalorisation du statut des assistantes maternelles, et de la poursuite des effets d'autres accords salariaux intervenus depuis 1989. Toutefois, en 1993, alors que l'effet dû à la revalorisation du statut des ASMAT s'estompe, la dépense augmente encore de 8%, soit 1,6 milliard de francs. La revalorisation des salaires ne peut donc tout expliquer. La hausse intervenant en 1993 est donc également liée à l'apparition de nouvelles actions menées en réponse à la crise. On remarque ainsi que les dépenses d'hébergement augmentent en 1993 de 6%, rythme comparable à celui de la période 1989/1991, alors que les dépenses d'AEMO, d'allocations et de secours liés à la prévention et à l'insertion des jeunes augmentent plus fortement (+11%).

Évolution des composantes de la dépense brute d'ASE



• Évolution du nombre de bénéficiaires

ENFANTS PLACÉS AU 31/XII	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Placement familial (ASMAT)	nd	73.000	nd	nd	nd	57.000	55.000	54.500	54.000	54.000
En établissement et autres cas	nd	49.000	nd	nd	nd	52.000	52.000	51.500	52.000	52.000
TOTAL	129.000	122.000	115.000	114.000	112.000	109.000	107.000	106.000	106.000	106.000

Après avoir diminué de 15% entre 1984 et 1989, depuis le début des années 90, le nombre d'enfants placés à l'ASE est stable. On observe que les placements en établissement ou en logement autonome concernent de plus en plus des grands adolescents et des jeunes majeurs.

• Dépense par bénéficiaire

DÉPENSE BRUTE (en milliers de francs)	1985	1989	1990	1991	1992	1993
Placement familial (ASMAT)	43,8	59,7	63,6	67,9	85,2	90,7
En établissement et autres dépenses	167,3	171,2	178,9	198,1	207,7	219,1

La dépense par bénéficiaire en accueil familial a plus que doublé depuis 1985 (+ 65% en francs constants), en partie en raison de la revalorisation en 1992 du statut des ASMAT, alors que la dépense par bénéficiaire en établissement n'a quasiment pas augmenté durant cette période (31% en francs courants, soit 4% en francs constants).

• L'aide sociale stricto sensu

DÉPENSE (en milliards de francs)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Dépense brute d'ASPA	11,3	11,3	11,4	11,4	11,3	11,3	11,7	12,1	12,1	12,5
Dépense nette d'ASPA	6,55	6,43	6,14	6,06	5,99	5,98	6,21	6,27	6,3	6,3
- dont hébergement	4,75	4,73	4,52	4,49	4,57	4,55	4,73	4,79	5,0	4,8
- dont domicile	1,8	1,7	1,62	1,57	1,42	1,45	1,48	1,48	1,4	1,5

BÉNÉFICIAIRES (en milliers)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Hébergement	161	151	147	143	142	142	141	139	138	138
Aide ménagère	144	134	126	115	115	114	111	105	101	96

Après avoir diminué en moyenne de 1,5% par an de 1984 à 1989, on observe que la dépense nette d'aide sociale à l'hébergement reste stable depuis 1990. Il est vrai que les récupérations effectuées sur les dépenses d'hébergement n'ont cessé d'augmenter. Elles sont passées de 50% des dépenses brutes en 1984 à 56% en 1993. Etant donnée la baisse du nombre de bénéficiaires, la récupération par individu a augmenté de 20% en quatre ans, passant de 37.000 à 45.000 francs sur une dépense brute passant de 69.500 à 80.000 francs.

Concernant les dépenses d'aide sociale à domicile, la stabilité observée depuis 1989 reflète là aussi une baisse en francs constants, qui s'explique par la diminution de 20% du nombre de bénéficiaires, dont les effets ont été atténués par l'augmentation de 23% de la dépense par bénéficiaire (15.600 francs en 1993 contre 12.700 francs en 1989).

• L'allocation compensatrice versée aux personnes âgées (ACPA)

Les travaux menés par l'Odas ont permis d'estimer la part d'allocation compensatrice attribuée à des personnes de plus de 60 ans, et celle allouée à des personnes handicapées âgées de moins de 60 ans en 1985 et 1990.

Ces travaux montrent qu'en 1990, une personne de plus de 60 ans percevait en moyenne une allocation plus ou moins égale à 60% de celle perçue par une personne handicapée de moins de 60 ans, contre 80% en 1985.

Ce calcul permet de redistribuer les dépenses d'allocation compensatrice en direction des personnes âgées et des personnes handicapées indépendamment de leur imputation au compte administratif (à l'heure actuelle, toutes les dépenses d'allocation compensatrice sont inscrites au chapitre 956-60 : aide sociale aux personnes handicapées).

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
DÉPENSES D'ACPA (en milliards de francs)	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	3,0	3,4	3,8	4,3	4,8
BÉNÉFICIAIRES D'ACPA (en milliers)	86	90	95	100	107	122	132	150	166	180

• La totalité des dépenses nettes d'aide sociale en direction des personnes âgées

DÉPENSES (en milliards de francs)	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Aide sociale aux personnes âgées	6,5	6,4	6,1	6,1	6,0	6,0	6,2	6,3	6,3	6,3
Allocation compensatrice aux personnes âgées	2,2	2,3	2,5	2,6	2,7	3,0	3,3	3,8	4,3	4,8
TOTAL ASPA	8,7	8,7	8,6	8,7	8,7	9,0	9,5	10,1	10,6	11,1

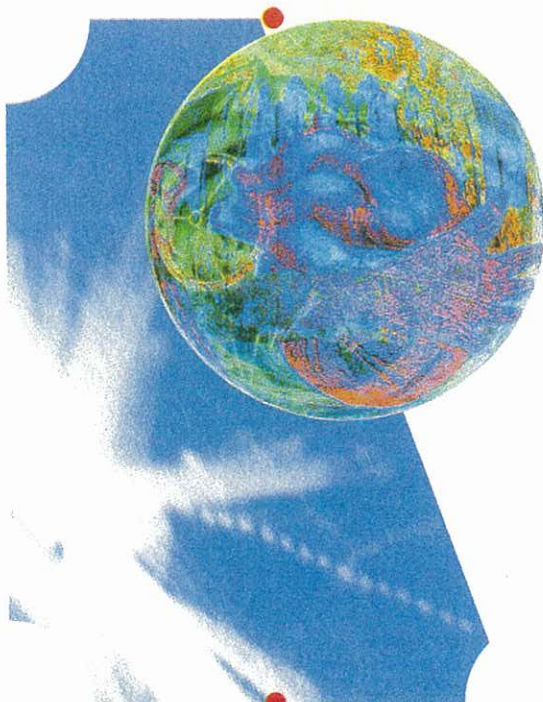
On constate que la dépense totale nette d'aide sociale en direction des personnes âgées, après être restée très stable de 1984 à 1989 (3% en cinq ans en francs courants), a progressé de 23% entre 1989 et 1993 (+ 5% en 1993). Elle représente 18% de la dépense nette d'aide sociale départementale en 1993 contre 20% en 1989, et environ 23% en 1984.

La dépense d'allocation compensatrice allouée aux personnes âgées a pour sa part presque triplé en dix ans (plus que doublé en francs constants). Elle représente, en 1993, 43% de l'aide sociale en direction des personnes âgées contre 33% en 1989, et 25% en 1984.

PARUTION 15 SEPTEMBRE 1994

L'ACTION SOCIALE
DIX ANS DE DÉCENTRALISATION

1984 - 1994



Édition Odas

PRÉSENTATION DE L'OUVRAGE



Jacques DONNAY
Député européen
Président du Conseil
général du Nord

LA décentralisation de l'action sociale a constitué l'une des réformes les plus audacieuses de l'administration française. Les compétences transférées aux exécutifs locaux sont en effet non seulement considérables en volume, mais de surcroît particulièrement stratégiques : l'action sociale représente le dernier rempart de la cohésion sociale de notre pays.

Si certains pouvaient craindre l'émergence d'inégalités de traitement face au risque social, il apparaît aujourd'hui qu'il n'en est rien. La dernière étude de l'Odas le confirme : la décentralisation n'a pas accentué les déséquilibres entre départements, mais, au contraire, a tendu à les résorber. Tout en multipliant les expériences permettant une optimisation et une diversification des réponses, les Conseils généraux ont scrupuleusement veillé à préserver, voire à amplifier l'offre de services. Certes, il faut maintenant mieux apprécier les effets des prestations proposées, et oser réformer encore. Mais une chose est acquise : la décentralisation a passé avec succès ce cap des dix premières années. Il faut donc non seulement poursuivre mais amplifier ce mouvement, qui permet de rendre l'action publique à la fois plus proche et plus perceptible.

ISBN 2-910101-03-7

Prix : 150 F

La première partie de cet ouvrage, réalisé avec le concours de vingt-six Conseils généraux et du ministère des Affaires sociales, comporte, avec un bilan de l'évolution des dépenses départementales, une étude de l'évolution des prestations et de leur coût pour les différents secteurs de l'action sociale.

La seconde partie comprend une analyse des budgets départementaux, qui permet de vérifier l'existence d'une certaine corrélation entre capacité d'épargne, dépenses d'équipement et dépenses d'action sociale, et révèle une évolution convergente de la structure des budgets des Conseils généraux.

“L'ACTION SOCIALE, DIX ANS DE DÉCENTRALISATION”

Préface d'Alain CARIGNON

Format 240*167 - 150 pages - 150 F TTC • Disponible sur commande à l'Odas
37, boulevard Saint-Michel, 75005 Paris