

ÉDITORIAL

Au moment où s'ouvre le débat sur le projet de loi sur la cohésion sociale, la dernière étude réalisée par l'Odas (RMI ET SMIC, voir page 4) permet d'apporter un éclairage particulièrement utile sur le RMI et par conséquent sur les priorités d'intervention de la puissance publique. On peut en effet y vérifier que la principale difficulté rencontrée dans une dynamique d'insertion est bien celle du caractère très insuffisant de l'offre d'insertion.

Accompagnant la mise en œuvre de nouvelles mesures favorisant l'emploi, les collectivités locales doivent donc développer encore leurs initiatives pour mieux promouvoir et coordonner l'offre d'emploi et accroître l'offre d'insertion afin d'éviter que le RMI se convertisse en une "trappe de pauvreté".

Pour accélérer cette dynamique, les communes ont une responsabilité particulière dans la mesure où c'est au plus près du terrain que doit s'effectuer l'adaptation des réponses publiques aux réalités locales.

C'est à cette conviction qu'a obéi l'organisation des Premières Rencontres Nationales "Les villes et l'Action sociale" des 16 et 17 octobre à Marseille, qui en invitant chacun à reconnaître aux villes leur rôle grandissant de concepteur de politiques sociales, nous conduisent aussi à nous interroger sur la nécessaire cohérence des actions locales.

Accompagnant l'obligation d'insertion, se précise donc aujourd'hui l'obligation de coordonner l'ensemble des réponses locales. La réussite de la démarche est alors étroitement dépendante de notre capacité à prendre en considération et à respecter la diversité des interventions et des acteurs.

Pierre MÉHAIGNERIE, président de l'Odas

Face à la crise : vers de nouvelles réponses locales

AVEC L'AGGRAVATION DE LA CRISE, le social entre au cœur des politiques publiques. C'est pourquoi, depuis deux ans, l'Odas a fortement intensifié ses travaux sur l'émergence de nouvelles stratégies locales et l'évolution des organisations.

• L'optimisation de la réponse locale

Afin d'identifier de nouveaux axes de rationalisation et d'harmonisation des interventions locales en matière sociale, l'Odas a mis en place une commission rassemblant des personnalités d'horizons très divers. Leurs travaux ont établi que l'optimisation de l'action décentralisée dans le domaine social passe par trois types de démarches complémentaires, clairement explicitées dans leur rapport, qui sera publié courant mai :

- le passage d'une action sociale spécialisée à une action sociétale faisant intervenir l'ensemble des politiques publiques dans la consolidation du lien social ;
- la recomposition de l'offre de services, afin d'intégrer les attentes qualitatives en forte évolution des populations ;
- la redéfinition des modes d'intervention du travail social afin de compléter concrètement l'action curative individualisée d'actions de prévention collectives.

Le programme des groupes de travail sectoriels de l'Odas (protection de l'enfance, soutien au vieillissement, prévention de la précarité et de la pauvreté) veille désormais à donner un contenu pleinement opérationnel à cette approche

• La restructuration de l'action sociale départementale

L'ouvrage publié en novembre dernier "Action sociale, la décentralisation face à la crise", réalisé à partir de l'analyse des mutations de l'action

sociale départementale, a ainsi permis de mesurer le redéploiement des actions des uns et des autres. Il montre en quoi, dans les départements, l'évolution des organigrammes autour des missions du conseil général, la redéfinition du rôle des circonscriptions et les efforts de déconcentration des fonctions et des moyens peuvent tendre à la mise en œuvre d'une action plus globale, plus locale et plus concertée.

Les groupes d'études sur l'organisation de l'action sociale départementale vont maintenant diriger leurs efforts sur l'analyse du travail social.

• L'affirmation du rôle des villes

Parallèlement, l'Odas s'est attaché à l'analyse de l'action sociale communale, en menant depuis le début 1996 un ensemble d'enquêtes thématiques sur les différents domaines d'intervention, et en réalisant une série d'entretiens avec plusieurs dizaines de Maires sur les enjeux des politiques sociales des villes. Les Premières Rencontres nationales *Les villes et l'action sociale*, qui réuniront plusieurs centaines d'élus et de cadres les 16 et 17 octobre prochain à Marseille, doivent permettre non seulement de mieux appréhender le rôle central des villes dans le maintien du lien social et la lutte contre l'exclusion, mais aussi d'identifier les conditions d'élaboration au niveau communal de politiques sociales globales en cohérence avec les autres politiques locales et nationales.

L'ensemble des enquêtes réalisées depuis dix-huit mois et les enseignements des Rencontres de Marseille se traduiront par la publication, sous la direction collégiale du groupe de travail «Action sociale communale», d'une série de cahiers thématiques portant notamment sur l'accueil de la petite enfance et les politiques en faveur des personnes âgées. Enfin, les analyses de l'organisation des services d'action sociale communale et de l'évolution des perspectives ressentie par les élus seront rassemblées dans un ouvrage consacré au thème "Les villes et le lien social".

Évolution des dépenses d'action sociale départementale pour l'année 1996

Dans son ouvrage "Dix ans de décentralisation", paru en 1994, l'Odas avançait que la forte augmentation annuelle des dépenses entre 1989 et 1994 devait normalement s'atténuer à partir de 1995 pour deux raisons : l'atténuation de l'impact des accords conventionnels sur le prix des services financés par le département, et le renforcement des effets des mesures de contrôle des dépenses, engagées de plus en plus activement par les départements pour répondre à une crise financière aiguë.

Les résultats de l'année 1996 semblent confirmer cette évolution, déjà perceptible en 1995. Bien que les dépenses d'action sociale continuent de progresser à un rythme nettement supérieur à l'inflation, la mobilisation de financement complémentaire pour

équilibrer les dépenses sociales n'est plus aujourd'hui que de 3 milliards de francs environ contre 5 milliards chaque année depuis le début de la décennie.

Il faut alors vérifier si ce ralentissement de croissance trouve bien son origine dans des choix gestionnaires, ce que semblent confirmer aussi bien l'analyse globale des dépenses que l'analyse sectorielle.

L'ANALYSE GLOBALE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

Les dépenses nettes d'action sociale des départements s'élèveront en 1996 à près de 76 milliards de francs contre 73 milliards en 1995. La progression des dépenses de 1996 sera donc de l'ordre de 4%.

On assiste donc bien à une **décélération de l'augmentation des dépenses (4% contre 8% en moyenne les années précédentes)**, même s'il faut relever que derrière cette moyenne de 4% se dessinent des situations différentes.

• Une grande diversité de situations

Cette progression moyenne de 4% est liée à la faible progression des dépenses des départements très peuplés. Or il faut souligner que les 20 départements les plus peuplés représentent 70% de l'ensemble de la dépense nette d'action sociale des départements. En revanche, les dépenses de la majorité des départements progressent encore de beaucoup plus de 4%.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES D'ACTION SOCIALE DÉPARTEMENTALE PAR CHAPITRE ENTRE 1984 et 1996 - FRANCE MÉTROPOLITAINE

En milliards de francs	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	Évolution 96/84
<i>Évolution annuelle</i>														
Aide sociale à l'enfance (chap 954-1)	15	15,5	15,9	16,2	16,7	16,8	17,5	18,6	20,4	22	23	24	25,1	+ 10,1
		+ 3,3%	+ 2,6%	+ 1,9%	+ 3,1%	+ 0,6%	+ 4,2%	+ 6,3%	+ 9,7%	+ 7,8%	+ 4,5%	+ 4,3%	+ 4,6%	+ 67%
ASPAs : Aide sociale aux personnes âgées (chap 956-5)	6,5	6,4	6,1	6,1	6	6	6,2	6,3	6,3	6,3	6,8	7,1	7,4	+ 0,9
		- 1,5%	- 4,7%	0	- 1,6%	0	+ 3,3%	+ 1,6%	0	0	+ 7,9%	+ 4,4%	+ 4,2%	+ 14%
Aide sociale aux personnes handicapées (chap 956-6)	8	8,7	9,3	9,6	10,2	11	12,3	13,6	14,9	16,6	17,8	19,1	20,2	+ 12,2
		+ 8,7%	+ 6,9%	+ 3,2%	+ 6,3%	+ 7,8%	+ 11,8%	+ 10,6%	+ 9,6%	+ 11,4%	+ 7,2%	+ 7,3%	+ 5,8%	+ 153%
Aide médicale (chap 956-4 & 955-4)	2	1,9	1,9	2,2	2,3	2,6	3,2	3,6	3,3	3,9	5,4	6,2	6,7	+ 4,7
		- 5,0%	0	+ 15,8%	+ 4,5%	+ 13,0%	+ 23,1%	+ 12,5%	- 8,3%	+ 18,2%	+ 38,5%	+ 14,8%	+ 8,1%	+ 235%
Charges d'insertion des bénéficiaires du RMI (chap 959)	-	-	-	-	-	0,2	0,7	1,3	2	2,3	2,7	3,2	3,3	+ 3,1
								+ 85,7%	+ 53,8%	+ 15,0%	+ 17,4%	+ 18,5%	+ 3,1%	-
Autres dépenses d'action sociale (PMI, SSD, actions facultatives...)	6,5	7	7,5	8,6	9,1	8,7	9,9	10,7	10,8	11,9	12,5	13,4	13,3	+ 6,8
		+ 7,7%	+ 7,1%	+ 14,7%	+ 5,8%	- 4,4%	+ 13,8%	+ 8,1%	+ 0,9%	+ 10,2%	+ 5,0%	+ 7,2%	- 0,7%	+ 105%
TOTAL ACTION SOCIALE DÉPARTEMENTALE	38	39,5	40,7	42,7	44,3	45,3	49,8	54,1	57,7	63	68,2	73	76	+ 38
		+ 3,9%	+ 3,0%	+ 4,9%	+ 3,7%	+ 2,3%	+ 9,9%	+ 8,6%	+ 6,7%	+ 9,2%	+ 8,3%	+ 7,0%	+ 4,1%	+ 100%

Il serait donc imprudent de tirer des enseignements définitifs d'une évolution assez contrastée, et probablement très influencée par les pratiques locales.

• Un ralentissement d'origine gestionnaire

On peut globalement estimer que ce ralentissement est principalement d'origine gestionnaire, deux constats étayant cette analyse :

- un "ralentissement" brutal ne peut s'expliquer par des évolutions socio-démographiques sur une période aussi courte ;
- de plus le ralentissement de la progression des dépenses concerne principalement les dépenses sur lesquelles le département conserve une capacité d'action directe, ce que permet de vérifier l'analyse sectorielle des dépenses.

L'ANALYSE SECTORIELLE DE L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES

La progression des dépenses est directement liée, pour chaque secteur, à la marge de manœuvre des départements.

• La très faible progression des dépenses d'insertion et d'intervention sociale

La progression des dépenses entre 1995 et 1996 s'est atténuée de 2 milliards de francs par rapport aux années précédentes. Sur ces 2 milliards de francs, plus d'un milliard s'explique par la quasi stagnation des dépenses d'insertion et d'intervention sociale.

En matière d'insertion, les départements conservent une assez large marge d'autonomie de décision en ce qui concerne la consommation des crédits du volet insertion du RMI. En effet, bien que les dépenses d'insertion soit budgétées en fonction du nombre de bénéficiaires du RMI, l'engagement des dépenses peut être accéléré ou différé en fonction des choix du Conseil général. Cette dépense augmente peu en 1996.

En revanche, l'aide médicale progresse d'avantage bien qu'à un rythme inférieur à celui des années précédentes, avec là aussi des évolutions très contrastées allant de - 50% à + 50% pour les deux départements représentant les situations extrêmes.

En matière d'intervention sociale (dépenses de PMI, du service social départemental, frais communs, et dépenses d'action sociale facultative) les dépenses diminuent. Elles sont essentiellement composées de dépenses de personnel. Cette évolution semble toutefois liée essentiellement à des modifications d'imputations budgétaires, plutôt qu'à une baisse d'activité. On peut donc penser que dans ces deux domaines les logiques gestionnaires ont fortement pesé pour en contenir les dépenses à un moment où le nombre de bénéficiaires du RMI progresse plus lentement que les années précédentes.

• Une forte progression des dépenses d'aide sociale

Dans ces différents secteurs, la progression reste forte.

→ Les dépenses d'aide sociale aux personnes handicapées

Elles continuent d'augmenter **trois fois plus vite que l'inflation**. Mais avec le temps, l'impact des accords Durrafour sur le prix des prestations s'atténue. L'augmentation est de **1,1 milliard en 1996**, ce qui est comparable aux évolutions observées depuis 1993. En ce qui concerne l'hébergement l'augmentation actuelle semble davantage liée à l'accroissement et à l'adaptation de l'offre de service - notamment en raison de l'âge croissant des personnes handicapées - qu'à la revalorisation des salaires. En ce qui concerne l'allocation compensatrice on assiste à une quasi stabilisation de cette dépense, imputable à l'accroissement des contrôles d'effectivité.

→ Les dépenses d'aide sociale aux personnes âgées

L'augmentation des dépenses d'ASPA observée depuis deux ans semble se confirmer : **7,4 milliards en 1996 contre 6,8 milliards en 1994 et 6,2 milliards en 1990**. L'évolution observée depuis 1994, après dix ans de stabilité des dépenses s'explique d'une part par la moindre diminution des dépenses d'aide ménagère, et d'autre part, par l'évolution des dépenses d'Aide Sociale à l'Hébergement (certainement imputable à l'augmentation des prix de journée).

→ Les dépenses de l'aide sociale à l'enfance

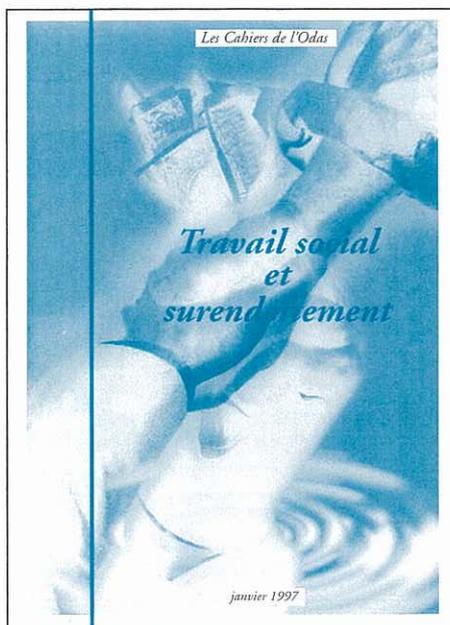
En passant de **24 milliards à un peu plus de 25 milliards de francs entre 1995 et 1996**, les dépenses d'Aide sociale à l'enfance progressent deux fois plus vite que l'inflation bien que le nombre d'enfants placés semble stagner. Ici aussi, comme pour les personnes âgées, la progression est comparable à celle constatée depuis 1993 (+ 1 milliard de francs par an). Or, on constate par ailleurs une relative stabilité du nombre d'enfants pris en charge en 1996. Il s'avère donc urgent de mieux appréhender les causes de cette évolution en organisant une meilleure observation des populations suivies par l'ASE.

■ *En conclusion, si l'année 1996 peut être perçue comme une année plus favorable que les années précédentes, il est prématuré d'y voir le signe d'un renversement de tendance durable. À un moment où la précarisation de la société s'amplifie, il peut être illusoire de penser que les collectivités territoriales pourront échapper à la pression de besoins d'insertion de plus en plus aigus.* ■

→ L'Odas publiera à l'automne, sous la forme d'un ensemble de dossiers pratiques, les *tableaux de bord de gestion de l'aide sociale* destinés à organiser le recueil et l'analyse des données financières et d'activité pour les différents secteurs de l'aide sociale légale : aide sociale à l'enfance, aide sociale aux personnes âgées et aux personnes handicapées, dépenses d'insertion et d'aide médicale.

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS

Parallèlement à ses missions d'observation et de recherche, l'Odas a publié ces derniers mois dans sa collection *Les Cahiers* les résultats de deux de ses études qui contribuent à la mesure de la montée de la précarité dans la société française ■



TRAVAIL SOCIAL ET SURENDETTEMENT

CRÉÉ FIN 1989 dans un contexte favorable au développement de la consommation, le dispositif de traitement des situations de surendettement a globalement rempli son rôle avec efficacité, tant qu'il s'agissait d'apporter une réponse aux errements nés de choix irrationnels de la part de particuliers.

Aujourd'hui, ce dispositif se trouve confronté à un double phénomène : quantitatif, avec l'augmentation importante du nombre de dossiers, et qualitatif, avec une profonde évolution des caractéristiques des personnes concernées, liée à l'impact du chômage et à la fragilité croissante des ménages. Mal préparé à l'aggravation de la crise, il lui est donc nécessaire d'évoluer, sinon dans les textes, au moins dans la pratique, afin d'aménager des réponses sociales appropriées à ce nouveau public.

Il convient notamment d'en assurer une meilleure articulation avec les dispositifs de l'aide sociale, ce qui favorisera le développement de l'implication du travail social dans ce domaine.

Après avoir mesuré le déficit de coopération entre dispositif de lutte contre le surendettement et services sociaux, cette étude propose les bases du développement d'une coopération renforcée, tant en ce qui concerne la phase de diagnostic sur l'ensemble d'un territoire, qu'une collaboration pleinement opérationnelle sur le plan de la gestion des dossiers (instruction, délibération), du suivi social individuel et de la prévention du surendettement.

Elle montre ainsi à la fois qu'il appartient au travail social de se rapprocher d'un dispositif à l'origine fondé sur des préoccupations financières et qu'il revient aux acteurs économiques

en charge de ce dispositif d'intégrer de plus en plus la problématique sociale dans le traitement des situations qu'ils ont à connaître.

Réalisée conjointement par l'Odas et le Ministère de l'Économie et des Finances (DGCCRF), avec le concours actif des responsables de trois départements, les Alpes-Maritimes, la Savoie et les Yvelines, cette étude illustre ainsi concrètement la nécessité du décloisonnement de l'économique et du social.

TRAVAIL SOCIAL ET SURENDETTEMENT. ODAS Éditeur. 210 * 297 cm 48 pages. 95 Francs TTC Franco de port sur commande à l'Odas.

RMI ET SMIC

FACE à l'augmentation constante du nombre de bénéficiaires du RMI, une question est de plus en plus fréquemment posée : le RMI constitue-t-il une trappe de pauvreté ?

Les motivations d'accès à l'emploi sont plurielles, la recherche d'une reconnaissance sociale y joue un rôle important au même titre que les considérations matérielles. Il importe cependant d'apprécier le degré d'attractivité financière du SMIC au regard du RMI. Tel est l'objectif de la dernière étude de l'Odas qui mesure, en terme de revenu disponible net de la dépense de logement par unité de consommation, l'apport financier minimum d'un emploi au SMIC par rapport à un RMI.

Quelques constats s'en dégagent :

- l'apport financier d'un SMIC à temps plein est particulièrement établi pour les personnes isolées et les familles monoparentales. Il est marginal pour les couples avec un ou deux enfants,
- cet apport est également faible pour les emplois à trois-quarts temps, et inexistant pour les emplois à mi-temps, sauf mesures d'intéressement spécifiques.

Plusieurs enseignements peuvent en être tirés :

- des aménagements réglementaires doivent permettre d'éviter les effets de seuil aujourd'hui observés en matière de prestations logement au détriment des personnes qui retrouvent un emploi. Un rééquilibrage du montant des prestations familiales en faveur des couples à bas revenus ayant un ou deux enfants doit également être opéré,
- l'extrême complexité des réglementations se confirme. Lourdes à manier par les professionnels, elles en deviennent complètement inintelligibles pour les bénéficiaires. Il faut rendre le système moins opaque. Des simplifications doivent être proposées. Une harmonisation des bases ressources et de la périodicité de révision des dossiers paraissent s'imposer,
- de façon générale, enfin, cette étude confirme que la crise du RMI est avant tout celle de l'absence d'emplois. Elle nous appelle donc à agir plus activement sur ce terrain. Il faut aujourd'hui savoir oser et expérimenter des solutions telles que l'allègement des charges sociales en faveur des bas revenus et s'attacher à proposer une offre d'insertion durable et attractive permettant à chacun de trouver une place dans la société.



RMI ET SMIC. ODAS Éditeur. 210 * 297 cm 72 pages. 95 Francs TTC Franco de port sur commande à l'Odas.