

## DONNER DU SENS À LA CRISE

L'analyse des dépenses départementales d'action sociale en 1995 permet de vérifier à quel point la marge de manœuvre des départements est étroite, et pèse considérablement sur leurs possibilités d'innovation. Face à ces difficultés, un nombre croissant de départements réagissent, notamment à travers le développement des dispositifs d'observation gérontologique.

### Une augmentation persistante des dépenses d'insertion

Le taux de progression des dépenses nettes d'aide sociale en 1995 devrait s'élever à 7%, alors qu'il se situait autour de 9% ces trois dernières années.

Derrière ce constat, qui par certains côtés pourrait être perçu comme encourageant, et dans lequel on relève une progression plus limitée des dépenses d'allocation compensatrice grâce à la mise en place des contrôles d'effectivité, se précisent pourtant des phénomènes inquiétants :

- d'une part, on note que, globalement, la progression des dépenses d'aide sociale se situe toujours à un niveau trois fois plus élevé que celui de l'inflation,

- d'autre part, le poids des dépenses d'insertion ne cesse de progresser dans la structure de la dépense d'aide sociale départementale, sans que cette progression soit compensée par des économies sur d'autres secteurs. Il s'agit là d'une évolution de fond, probablement durable (à législation constante), et lourde de conséquences sur l'affectation des ressources humaines de l'action sociale, ses modes d'organisation et la définition de ses priorités : l'action sociale tend à se construire de plus en plus autour de la problématique de l'insertion.

### Face à la crise : la recherche de nouvelles réponses sociales

Il est nécessaire de dépasser la contradiction entre l'explosion des besoins sociaux et la raréfaction des financements publics. Aussi, les conseils généraux ne baissent pas les bras, et s'engagent dans un processus de restructuration de leurs politiques en s'orientant davantage vers deux types de stratégies : celle d'une meilleure connaissance des besoins et des réponses, et celle du renforcement du partenariat, comme l'illustre la mise en place dans dix départements<sup>(\*)</sup>, avec le concours de l'Odas, d'un dispositif d'observation gérontologique.

Ce dispositif doit permettre la mise en commun de toutes les informations, afin de construire de façon moins empirique qu'aujourd'hui les réponses sociales de demain. Visant à fédérer des énergies plutôt qu'à fournir des arguments, il présente une double originalité :

- il permet d'éviter les conflits inhérents aux enjeux de négociation en dissociant l'observation de la planification,

- il ouvre de façon déterminée son champ d'observation aux actions préventives et économiques, ce qui entraîne l'élargissement de la participation au dispositif. Ainsi, les grandes villes des départements et les associations seront-elles appelées à s'inscrire dans cette démarche puisqu'elles constituent le fer de lance des actions de très grande proximité.

Il est ainsi envisageable d'organiser de nouvelles réponses sociales :

- en contribuant à trouver des solutions qui permettent de consolider les relations sociales autour des personnes en difficulté : aménagement du cadre de vie, de l'habitat, des transports ; développement des initiatives favorisant les relations entre générations sur le plan éducatif, culturel, ...

\* : Ariège, Doubs, Eure-et-Loir, Finistère, Ille-et-Vilaine, Mayenne, Meurthe-et-Moselle, Oise, Puy-de-Dôme et Territoire de Belfort.

- en identifiant les conditions de développement de l'offre de services (et donc des emplois) afin de favoriser une orientation plus incitative des aides publiques.

Cette nécessaire démarche dans le domaine du vieillissement est dictée par les évolutions psycho-sociologiques de la population. Il s'agit en effet de construire l'offre que souhaitent les personnes âgées : plus polyvalente, plus souple et plus proche.

Il apparaît ainsi que les travaux de l'Odas présentés dans cette *Lettre*, tout en confirmant la gravité des problèmes, devraient permettre de démontrer que nos difficultés peuvent aussi entraîner une dynamique résolument volontariste de construction de nouvelles réponses sociales.

PIERRE MÉHAIGNERIE

*Pierre MÉHAIGNERIE, ancien ministre, président de l'Odas, est maire de Vitry, président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine et président de la Commission des Finances de l'Assemblée Nationale.*

### RENDEZ-VOUS

L'Assemblée générale annuelle de l'Odas se déroulera le jeudi 13 juin prochain à Paris, au siège de la Caisse Nationale de Prévoyance (CNP). Comme les années précédentes, cette réunion statutaire sera suivie d'une présentation des plus récents travaux de l'Odas. Cette année, ils concerneront l'évolution des logiques d'intervention et des modes d'organisation de l'action sociale des départements et des villes et l'élaboration d'un tableau de bord de l'action sociale départementale.

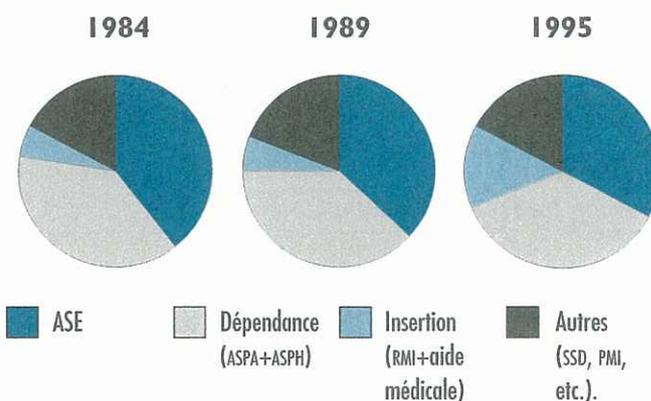
### SOMMAIRE

- Éditorial : donner du sens à la crise ..... 1
- Dossier : les dépenses d'action sociale des départements en 1995 ..... 2 et 3
- L'action sociale communale ..... 4

# L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'ACTION SOCIALE DÉPARTEMENTALE EN 1995

Pour la quatrième année consécutive, le groupe permanent de l'Odas (composé des responsables financiers des services d'action sociale de 29 départements constituant un échantillon représentatif de la France métropolitaine) a analysé l'évolution des dépenses d'action sociale des départements. Pour l'exercice 1995, il a été en mesure de présenter ses estimations dès le 15 février 1996. Celles-ci seront prochainement complétées d'une approche encore plus précise de l'évolution de la dépense relative à l'aide sociale à l'enfance. Enfin, le groupe élabore actuellement un projet de tableau de bord de l'action sociale départementale qui fera l'objet d'une publication sous la forme d'un guide méthodologique

ÉVOLUTION DE LA STRUCTURE DE LA DÉPENSE NETTE D'AIDE SOCIALE DÉPARTEMENTALE



On note toutefois que l'accroissement des dépenses est inférieur à celui constaté en 1994 : +20% contre +25%. L'évolution s'élève ainsi à 1,5 milliard de francs en 1995 contre plus de 2 milliards en 1994 en raison d'une moindre progression du nombre de bénéficiaires en 1995.

En effet, le nombre de bénéficiaires du RMI a progressé, selon la CNAF, de 70 000 personnes entre juin 94 et juin 95, contre 135 000 entre juin 93 et juin 94.

Malgré ce léger ralentissement, les dépenses d'insertion continuent de représenter le tiers de la progression de la dépense globale d'action sociale départementale. La part de l'insertion dans cette dépense se renforce donc naturellement : en 1989, elle était de 6%. Elle s'élève à 14% en 1995.

La part de l'insertion a donc plus que doublé en 6 ans, et ceci sans tenir compte des effets indirects sur tous les autres postes de l'aide sociale : personnel, organisation.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE NETTE D'AIDE SOCIALE DE 1989 À 1995

En milliards de francs	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Dépense nette	45,3	49,8	54,1	57,7	63,2	68,3	73

Nb : avant déduction du contingent communal

## LE POIDS CROISSANT DE L'INSERTION (RMI + AIDE MÉDICALE)

Comme en 1994, ce sont les dépenses directement liées à l'insertion des plus démunis qui augmentent le plus : +20%. Elles sont passées de 8,6 milliards à plus de 10 milliards de francs entre 1994 et 1995.

	1984		1989		89/84	1995		95/89	95/84
	En Mlds	En %	En Mlds	En %		En Mlds	En %		
Aide sociale à l'enfance (ASE)	15	40%	16,8	37%	12%	23,9	33%	42%	59%
Dépendance (ASPA+ASPH)	14,5	38%	17	38%	17%	26,5	36%	56%	83%
Insertion (RMI+aide médicale)	2	5%	2,8	6%	40%	10,2	14%	264%	-
Autres (SSD, PMI, ...)	6,5	17%	8,7	19%	34%	12,4	17%	43%	91%
<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>100%</b>	<b>45,3</b>	<b>100%</b>	<b>19%</b>	<b>73</b>	<b>100%</b>	<b>61%</b>	<b>92%</b>

## LE MAINTIEN D'UNE PROGRESSION SOUTENUE DES AUTRES DÉPENSES

### L'aide aux personnes âgées et aux personnes handicapées

Les dépenses liées à la prise en charge du handicap et de la dépendance (action sociale auprès des personnes âgées - ASPA - et auprès des personnes handicapées - ASPH -) progressent de près de 7% en 1995.

Cette tendance s'explique essentiellement par une forte progression des dépenses d'hébergement.

### UNE FORTE PROGRESSION DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT

#### • Hébergement des personnes âgées

Après une dizaine d'années de stabilité à francs courants (4,7 milliards en 1984 ; 4,8 milliards en 1992), et donc de baisse à francs constants, les dépenses d'aide à l'hébergement en établissements pour personnes âgées sont passées de 5,1 milliards de francs en 1993 à environ 6 milliards en 1995, ce qui représente une progression annuelle de l'ordre de +8% qui permet d'expliquer l'essentiel de la progression de l'aide sociale aux personnes âgées (+5% en 1995).

L'augmentation des coûts en établissements, due notamment à la dépendance croissante des personnes âgées hébergées, entraîne une plus grande intervention financière de l'aide sociale. Il faut en revanche noter que les dépenses d'aide ménagère ont tendance à stagner.

#### • Hébergement des personnes handicapées

Le rythme d'évolution annuel moyen de 13% constaté depuis le début de la décennie se poursuit en 1995 avec une évolution supérieure à 10%. Ce poste dépasse les 10 milliards de francs en 1995 contre 8 milliards en 1993. Il s'agit principalement d'une augmentation due à la modernisation des établissements, qui entraîne une augmentation des coûts.

### UNE PROGRESSION RALENTIE DES DÉPENSES D'ALLOCATION COMPENSATRICE

Son rythme d'évolution devrait être comparable à celui enregistré en 1994, aux alentours de +4%, pour atteindre un montant de l'ordre de 9 milliards de francs en 1995.

Cette stagnation a un lien certain avec le renforcement des contrôles d'effectivité des départements.

## L'aide sociale à l'enfance

Le montant des dépenses d'aide sociale à l'enfance (ASE) représentait un peu moins de 24 milliards de francs en 1995 contre 23 en 1993, soit une évolution légèrement inférieure à celle constatée entre 1993 et 1994. Cette augmentation s'élève à +4% en 1995 contre +5% en 1994.

Cette année encore, l'augmentation des dépenses d'ASE est essentiellement due à la revalorisation des prix de journée. On peut toutefois souligner un accroissement des interventions des services de l'ASE, provoqué par les incidences de la crise économique et sociale.

Données au 01/02/96	1994	1995	Évolution 95/94
ASE	23,0	23,9	4%
ASPA	6,9	7,2	5%
ASPH	18,0	19,3	7%
RMI	3,0	3,6	20%
Aide médicale	5,6	6,6	18%
Autres (PMI, SSD, ...)	11,8	12,4	5%
<b>TOTAL</b>	<b>68,3</b>	<b>73</b>	<b>7%</b>

### CONCLUSION

AU TOTAL, L'ANNÉE 1995 CONFIRME LES TENDANCES relevées en 1994 qui marquaient une évolution distincte des années précédentes.

Jusqu'en 1993, l'accroissement des dépenses trouve principalement son origine dans l'aide sociale traditionnelle (aide sociale aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à l'enfance). Depuis 1994, ce sont les charges liées à l'insertion (insertion des bénéficiaires du RMI et aide médicale) qui pèsent le plus lourd sur la progression de la dépense d'action sociale départementale.

En conséquence, la part des dépenses d'insertion ne cesse de progresser dans la structure de la dépense d'aide sociale départementale.

De plus, au delà de l'impact direct sur les dépenses des départements, il convient de relever que cette évolution a des conséquences importantes sur l'affectation des ressources humaines de l'action sociale et ses modes d'organisation.

L'insertion prend aujourd'hui une place centrale dans l'action sociale des départements. Cette situation se consolidera-t-elle dans les prochaines années ? Tout va dépendre bien évidemment du contenu de la future loi sur la lutte contre l'exclusion.

## ACTION SOCIALE COMMUNALE

*L'Odas mène en permanence différents travaux sur l'action sociale communale. Outre ses derniers résultats sur les contingents d'aide sociale, signalons une étude nationale sur les politiques et les organisations, ainsi qu'un cycle de journées d'informations destiné aux élus, organisé en collaboration avec l'Association des Maires de France.*

### LE POINT SUR LES CONTINGENTS COMMUNAUX D'AIDE SOCIALE

L'Odas a mené récemment une étude sur l'évolution des contingents départementaux d'aide sociale. Des données les plus récentes, il ressort qu'en 1994, le montant moyen du contingent départemental payé par les communes de plus de 30 000 habitants était de 236 francs par habitant.

Cette dépense est estimée, pour l'ensemble de ces villes, à un peu plus de 4 milliards de francs (France métropolitaine hors Paris). Elle a progressé de 28% depuis 1991, évolution comparable à celle des dépenses d'aide sociale obligatoire départementale pendant la même période.

Sur le plan de la répartition géographique, on relève que, globalement, les villes de province ont une dépense moyenne par habitant deux fois et demie plus élevée que celles d'Île de France : 300 francs par habitant contre 115.

L'analyse par taille de commune montre pour sa part que les villes de plus de 100 000 habitants ont des contingents par habitant nettement plus élevés que les villes moins peuplées : 320 francs en moyenne pour les villes de plus de 100 000 habitants ; 275 francs en moyenne pour les villes de 50 à 100 000 habitants ; 250 francs en moyenne pour les villes de 30 à 50 000 habitants.

De plus, la comparaison du montant global du contingent départemental d'aide sociale payé en 1994 par l'ensemble des communes de France métropolitaine (hors Paris), soit environ 9,6 milliards de francs, et celui payé par les villes de plus de 30 000 habitants, qui s'élève à plus de 4 milliards de francs, montre qu'en moyenne le contingent départemental par habitant est deux fois plus élevé dans les communes de plus de 30 000 habitants que dans les autres.

Enfin, il convient de signaler que ces différentes moyennes recouvrent de fortes disparités. Ainsi, en 1994, le montant du contingent payé au département par une ville de plus de 30 000 habitants peut varier, pour les deux extrêmes, de 30 francs par habitant à plus de 600 francs. Par ailleurs, on relève qu'au sein d'un même département, les contingents payés par deux villes de population identique peuvent varier du simple au double.

Il peut donc sembler utile de réformer le système. C'est ce qu'étudient conjointement l'Assemblée des Présidents de Conseils généraux, l'Association des Maires de France et la Direction générale des collectivités locales. L'ampleur des transferts à envisager illustre à elle seule la difficulté de l'entreprise.

### VERS UNE PREMIÈRE PHOTOGRAPHIE NATIONALE DES POLITIQUES ET DES ORGANISATIONS

Le groupe permanent de l'Odas "Action sociale communale", après avoir centré en 1995 ses travaux sur l'insertion, (publication du cahier "Villes et Insertion"), a lancé pour 1996 une enquête en quatre volets auprès de l'ensemble des villes de plus de 30 000 habitants : accueil de la petite enfance, actions en faveur des personnes âgées, logement d'insertion et organisation des services d'action sociale communale. Les premiers résultats de cette enquête sont attendus pour l'automne 1996 et serviront de base à la publication d'un ouvrage de synthèse prévu pour les premiers mois de 1997.

### UN CYCLE DE FORMATION POUR LES ÉLUS

L'Odas organise dans différentes villes (Nantes, Cergy, Cannes, Issy-les-Moulineaux, Strasbourg et Toulouse), tout au long de l'année 1996, un cycle de séminaires en collaboration avec l'Association des Maires de France, intitulé "Objectifs et stratégies de l'action sociale communale". Celui-ci s'adresse aux élus des villes de plus de 5 000 habitants.

Il s'agit d'aborder sur deux journées, espacées d'environ un mois, les différents secteurs d'intervention, le développement des partenariats, et d'appréhender la transversalité de l'action sociale communale. Et cela dans le cadre de débats participatifs : l'assistance y est limitée au maximum à 25 personnes, contrairement à des conférences plus traditionnelles et plus monographiques, afin de faciliter les échanges d'expériences entre collectivités.

*La Lettre de l'Odas n°5 a été diffusée à 10 000 exemplaires • Directeur de la publication : Jean-Louis SANCHEZ • Réalisation et diffusion : Pierre-Antoine LÉGOUTIÈRE • La Lettre est disponible sur demande à l'Odas : 37, bd Saint-Michel - 75005 Paris - Tél : (1) 44 07 02 52 - Fax : (1) 43 25 85 34 •*

**Renseignements et inscriptions :**  
Alexis HLUZKO au (1) 44 07 02 52.