

La lettre de l'Odas

18 mai 1999



Lettre d'Information de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée - 37, boulevard Saint-Michel - 75005 Paris

Éditorial

Bien que depuis 1996 la dépense d'action sociale départementale progresse à un rythme moins soutenu que les années précédentes, sa part dans les budgets des départements n'en continue pas moins de s'accroître alors qu'elle mobilise déjà plus de la moitié de leurs ressources. La place prise ces dernières années dans les préoccupations des décideurs publics et de l'opinion par la lutte contre l'exclusion a, en effet, renforcé le rôle prééminent de l'action sociale dans les départements.

Or, on assiste actuellement à une remise en cause de certaines responsabilités départementales qui peut entraîner, faute de mécanismes de compensation, une déstabilisation de la départementalisation. À un moment où chacun convient que l'ampleur des défis à venir nécessite de repenser notre réponse sociale dans le sens d'une plus grande mobilisation des solidarités locales, ce mouvement s'avère donc en l'état particulièrement inquiétant.

C'est pourquoi il s'avère urgent d'accompagner ces évolutions d'une redéfinition des règles de compétences, avec le souci de poursuivre le mouvement de décentralisation en renforçant le rôle des départements et des villes dans la préservation de la cohésion sociale.

L'amélioration des équilibres financiers des départements, l'évolution des stratégies d'action sociale de plus en plus axées sur la prévention offrent les conditions d'un aboutissement favorable de la démarche. Encore faut-il que tous s'accordent à reconnaître dans l'action sociale le premier fondement de la départementalisation.

Pierre Méhaignerie
Président de l'Odas

LES DÉPENSES DÉPARTEMENTALES D'ACTION SOCIALE EN 1998

En 1998 les dépenses nettes départementales d'action sociale se sont élevées à 81 milliards de francs pour la France métropolitaine contre 78,4 milliards de francs en 1997.

Les résultats de l'année 1998 s'inscrivent bien dans la même tendance qu'en 1997 et en 1996 avec un rythme moyen d'augmentation annuelle des dépenses de + 3 %.

Ce numéro de la Lettre de l'Odas comprend tout d'abord une analyse de la progression globale des dépenses, puis une présentation de leur évolution par grands secteurs.

Les résultats de 1998 viennent donc confirmer le renversement de tendance constaté en 1996. L'augmentation des dépenses est proche de l'évolution des prix, alors qu'entre 1989 et 1995 l'augmentation annuelle moyenne en francs courants était de plus de 8 % pour une inflation annuelle moyenne de 2 %. Il faut rappeler que durant cette période, l'augmentation forte des dépenses s'expliquait par deux causes principales :

- d'une part, une progression du champ d'intervention de l'aide sociale départementale avec la mise en place du dispositif RMI et l'incidence de plus en plus ressentie de la dépendance à travers deux types de demandes : celle de l'hébergement des adultes handicapés, celle de l'allocation compensatrice concernant les personnes de plus de 60 ans ;
- d'autre part, une progression du coût des prestations rendues pour trois raisons. Les départements continuent à moderniser et adapter les équipements ; ils revalorisent les rémunérations d'une partie de leur personnel, dont tout particulièrement les assistantes maternelles ; enfin ils ont dû intégrer dans le financement des équipements médico-sociaux l'impact d'une revalorisation exceptionnelle des salaires décidée au cours de cette période («accords Durafour»).

Depuis 1996, l'impact de ces phénomènes s'est considérablement atténué : - la période de forte montée en charge du RMI est achevée, - les effets des accords Durafour sur l'évolution des dépenses ne sont plus perceptibles, et les départements développent des systèmes de prise en charge en milieu ouvert moins coûteux qu'en structure d'accueil.

Cependant dans les prochaines années, trois évolutions pourraient menacer le maintien de ces tendances :

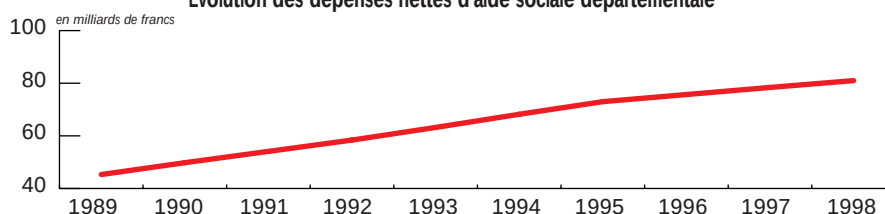
- la diminution des dépenses nettes d'aide sociale en faveur des personnes âgées, qui explique en partie la faible progression de l'ensemble de la dépense d'action sociale départementale, est de nature conjoncturelle. En effet, cette réduction s'explique principalement par une montée en charge lente du nouveau système de soutien à la dépendance (prestation spécifique dépendance).
- le vieillissement de la population aura de plus en plus d'impact sur l'aide sociale aux personnes âgées. En outre, l'aide sociale aux personnes handicapées continuera de progresser, car celles-ci, en raison de leur propre vieillissement et de celui de leurs proches, seront amenées à entrer de plus en plus nombreuses en structure d'accueil.
- l'augmentation sensible des dépenses d'aide sociale à l'enfance devrait se généraliser à tous les départements car elle résulte de l'augmentation du nombre de signalement d'enfants en danger constatée partout depuis trois ans.

On peut donc craindre que les premières années de l'an 2000 se caractérisent par le retour d'une période de forte progression des dépenses engendrée par la pression conjuguée des besoins de soutien aux deux âges extrêmes de la vie : l'enfance et la vieillesse. On verrait ainsi se préciser une évolution de type cyclique : - diminution des dépenses entre 1985 et 1990 ; - augmentation des dépenses entre 1990 et 1995 ; - stabilisation des dépenses entre 1995 et 2000 ; - augmentation des dépenses au-delà de l'an 2000.

Dépense nette d'aide sociale départementale (France métropolitaine)

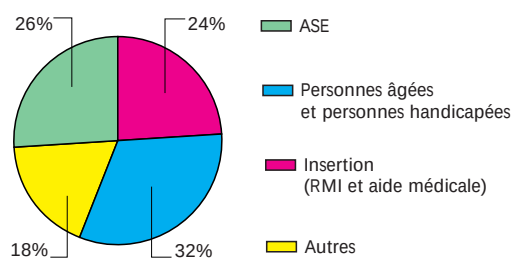
(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépense nette d'aide sociale départementale	45,3	49,8	54,1	58,4	63,2	68,2	73,0	75,7	78,4	81,0

Evolution des dépenses nettes d'aide sociale départementale

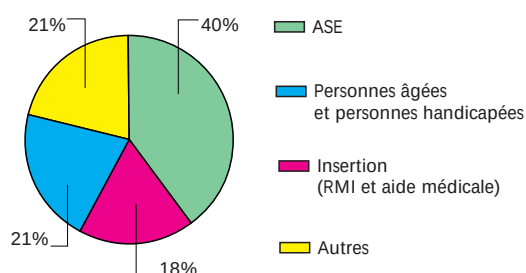


L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE

Poids de chaque secteur dans l'évolution des dépenses d'aide sociale de 1989 à 1995



Poids de chaque secteur dans l'évolution des dépenses d'aide sociale de 1995 à 1998



Les dépenses d'aide sociale à l'enfance représentent le principal poste de dépense de l'aide sociale : 27,1 milliards en 1998.

Depuis 1989 les dépenses d'aide sociale à l'enfance augmentent en moyenne de plus de 5 % par an (1 milliard de francs en plus chaque année) soit sensiblement plus que l'inflation. Cette augmentation était, jusqu'en 1995, essentiellement due à l'augmentation du coût des prestations. Depuis 1996 cette augmentation résulte principalement de la progression du nombre d'enfants accueillis par l'aide sociale à l'enfance.

En effet, si de 1989 à 1995 le nombre d'enfants accueillis s'est stabilisé autour de 134 000, il passe en 1997 à 137 000 soit une augmentation de 1 000 par an environ.

L'augmentation plus importante de la dépense d'aide sociale à l'enfance en 1998 semble par ailleurs s'expliquer par la complexité croissante de la prise en charge. En effet, l'évolution importante du nombre d'enfants en dangers signalés par les Conseils généraux (82 000 en 1997 contre 65 000 deux ans plus tôt) se répercute non seulement sur l'augmentation du nombre de places nécessaires mais aussi sur l'accélération de la rotation des enfants accueillis. En outre, des situations de plus en plus difficiles nécessitent des formes de prise en charge adaptées, atypiques et plus coûteuses.

Dépense nette d'aide sociale à l'enfance (France métropolitaine)

(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépense nette	16,8	17,6	18,6	20,5	21,9	22,9	23,9	24,9	25,9	27,1

Enfants accueillis par l'Aide sociale à l'enfance (France métropolitaine)

(en milliers)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Établissement et autres lieux d'accueil	70	70	70	70	70	70	70	69	70
Placement familial	64	63	63	63	63	64	65	67	67
Total	134	133	133	133	133	134	135	136	137

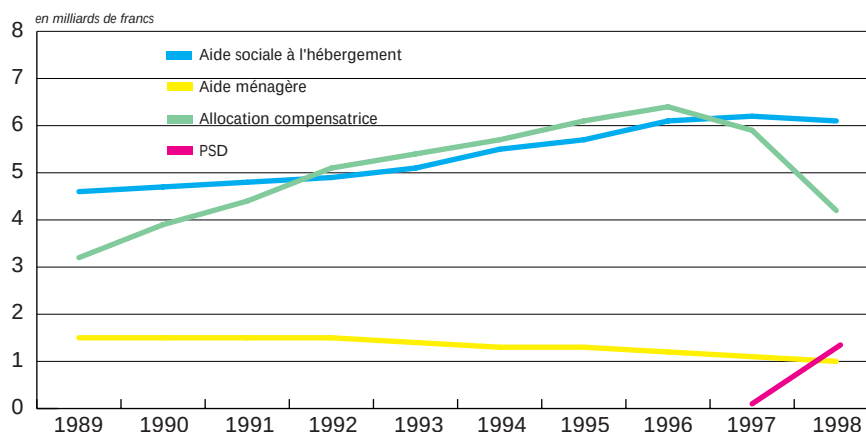
L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES ÂGÉES

Pour analyser l'effort départemental de soutien aux personnes âgées, il convient de prendre en compte non seulement les dépenses d'aide sociale à l'hébergement et d'aide à domicile mais aussi les dépenses de PSD depuis 1997 ainsi que le reliquat de dépenses d'allocation compensatrice attribuée aux personnes âgées de 60 ans et plus (budgétairement imputées à l'aide sociale aux personnes handicapées).

Globalement les dépenses d'aide sociale en direction des personnes âgées représentent 12,6 milliards en 1998 contre 13,3 en 1997, ce qui représente une légère diminution de 5 %. Une diminution comparable avait déjà été constatée entre 1996 et 1997.

Pour ces deux dernières années, la raison de la diminution des dépenses est identique : il s'agit de l'impact de la mise en place de la PSD avec une montée en charge plus lente que prévue. Plus précisément, en 1996

Dépense nette d'Aide sociale en direction des personnes âgées



Dépense nette d'Aide sociale en direction des personnes âgées

(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aide sociale en établissement	5,2	5,3	5,5	5,7	6,0	6,5	6,7	7,2	7,2	7,1
Aide sociale à l'hébergement	4,6	4,7	4,8	4,9	5,1	5,5	5,7	6,1	6,2	6,1
Allocation compensatrice *	0,6	0,6	0,7	0,8	0,9	1,0	1,0	1,1	1,0	0,6
PSD **										0,4
Aide sociale à domicile	4,1	4,8	5,2	5,8	5,9	6,0	6,4	6,5	6,1	5,5
Aide ménagère	1,5	1,5	1,5	1,5	1,4	1,3	1,3	1,2	1,1	1,0
Allocation compensatrice *	2,6	3,3	3,7	4,3	4,5	4,7	5,1	5,3	4,9	3,6
PSD **									0,1	0,9
Dépenses nettes d'ASPA	9,3	10,1	10,7	11,5	11,9	12,5	13,1	13,7	13,3	12,6

* La répartition domicile/établissement est estimée selon les deux hypothèses suivantes :

1) 20 % des bénéficiaires sont hébergés en établissement

2) Chaque bénéficiaire en établissement perçoit en moyenne une prestation égale à 40 % de la MTP.

** Estimation ODAS mars 1999.

(dernière année de référence pour l'allocation compensatrice aux personnes âgées) le montant des dépenses d'allocation compensatrice en hébergement et à domicile s'élevait à 6,4 milliards. En 1998 ces dépenses ne s'élèvent plus qu'à 4,2 milliards auxquelles il convient d'ajouter 1,3 milliard de PSD. Globalement les dépenses d'aide sociale en direction de la grande dépendance (PSD et l'allocation compensatrice pour tierce personne) ont ainsi diminué de 900 millions de francs entre 1996 et 1998. Cette diminution est essentiellement due aux dépenses concernant le domicile qui sont passées de 5,3 milliards de francs en 1996 à 4,5 en 1998 alors qu'en établissement, les prestations versées «au titre de la dépendance» sont restées stables aux alentours d'un milliard de francs.

Cependant, on peut penser que les «économies» réalisées par les départements ne sont que ponctuelles, car la montée en charge de la PSD n'est pas achevée ; le rythme d'évolution des engagements de dépenses de PSD en 1998 n'a cessé de progresser : + 200 millions de francs au premier trimestre 1998, 300 au deuxième, 400 au troisième et 500 au quatrième.

En ce qui concerne l'aide sociale à l'hébergement, son montant reste sensiblement identique aux deux années précédentes. Compte tenu de l'augmentation des prix de journée en établissement, on peut penser qu'il s'agit essentiellement de la stagnation voire de la baisse du nombre de bénéficiaires, à cause de la progression des revenus moyens des ménages de retraités. C'est le même type de raisons qui explique la diminution de la dépense d'aide ménagère.

Personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale

(en milliers)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Hébergement	141	141	138	137	136	137	135	135	133
Aide ménagère	114	111	105	103	97	92	90	84	78
Allocation compensatrice + PSD	122	132	150	168	180	188	195	201	203
Allocation compensatrice	122	132	150	168	180	188	195	201	180
PSD	-	-	-	-	-	-	-	-	23

L'AIDE SOCIALE AUX PERSONNES HANDICAPÉES

L'aide sociale aux personnes handicapées est composée d'une part de l'aide sociale à l'hébergement et d'autre part de l'allocation compensatrice servie aux adultes handicapés c'est-à-dire aux personnes âgées de moins de 60 ans. La dépense d'aide sociale en direction des personnes handicapées n'a cessé d'augmenter depuis la décentralisation passant de 7,7 milliards en 1989 à 15 milliards de francs en 1998 avec des rythmes de croissance variés selon les périodes, 9 % par an de 1990 à 1995, 5 % depuis lors.

Les dépenses d'allocation compensatrice ayant très peu progressé depuis 1989, c'est essentiellement l'évolution de l'aide sociale à l'hébergement qui explique cette tendance. Celle-ci a en effet plus que triplé en quinze ans, de 3,6 milliards de francs en 1984 elle est passée à 11,7 milliards en 1998. Après une période caractérisée par la transformation de places vétustes d'hospices en autant de places plus coûteuses et plus adaptées dans les foyers, l'évolution des dernières années est essentiellement liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires (de l'ordre de 5 000 par an). Les capacités d'accueil en structures pour personnes handicapées ont évolué dans des proportions comparables passant de 39 000 au 1^{er} janvier 1986 à 92 000 au 1^{er} janvier 1998.

Il faut relever que sur ces 53 000 ouvertures de places, près de la moitié (22 000) l'ont été en structure d'accueil de jour ou en milieu ouvert. Ces formes d'accueil représentent aujourd'hui le quart de la capacité d'accueil des départements.

Le développement de ces types d'accueil a permis de limiter les coûts des prises en charge, tout en permettant aux adultes handicapés une meilleure intégration sociale.

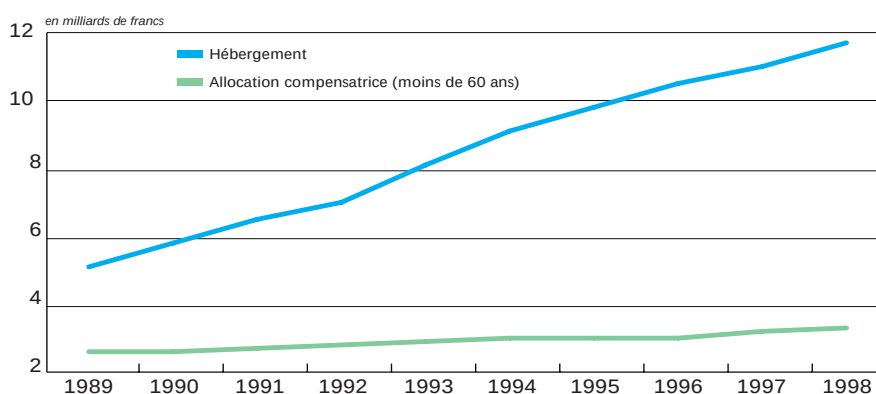
Dépense nette d'Aide sociale en direction des personnes handicapées

(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Hébergement	5,1	5,8	6,5	7,0	8,1	9,1	9,8	10,5	11,0	11,7
Allocation compensatrice (moins de 60 ans)	2,6	2,6	2,7	2,8	2,9	3,0	3,0	3,0	3,2	3,3
Total	7,7	8,4	9,2	9,8	11,0	12,1	12,8	13,5	14,2	15,0

Bénéficiaires de l'Aide sociale en direction des personnes handicapées

(en milliers)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Hébergement	69	70	71	72	73	75	76	80	84
Accueil de jour	2	2	3	6	8	11	15	19	21
Allocation compensatrice (moins de 60 ans)	72	74	75	77	77	81	82	82	82

Dépense d'Aide sociale en direction des personnes handicapées



LES DÉPENSES D'AIDE SOCIALE EN MATIÈRE D'INSERTION —

Jusqu'en 1989, les dépenses d'insertion constituées uniquement par l'aide médicale représentaient une part marginale des dépenses d'aide sociale des départements (5 % en 1988). La mise en place du RMI en 1989 a eu un impact croissant sur les dépenses d'aide sociale. De 1989 à 1998, les dépenses d'insertion (RMI + AM) sont passées de 2,8 à 11,1 milliards de francs, pour représenter 13 % des dépenses d'aide sociale. Cette évolution est toutefois moins marquée depuis 1995 : l'augmentation n'est que de 1,4 milliard entre 1995 et 1998, contre 4,2 milliards au cours des trois années précédentes. Dans l'avenir la mise en place de la couverture maladie universelle réduira la part des

Dépense nette d'insertion

(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Aide médicale	2,6	3,2	3,6	3,6	4,2	5,6	6,6	6,6	6,9	7,2
RMI	0,2	0,7	1,3	1,8	2,2	2,7	3	3,1	3,5	3,9
Total	2,8	3,9	4,9	5,4	6,4	8,3	9,6	9,7	10,4	11,1

dépenses directes d'insertion dans le budget départemental mais sans amener de grands changements dans ses équilibres économiques car la progression de la dépense de l'aide médicale ces trois dernières années

était de l'ordre de 3 % par an en moyenne ; il faut toutefois noter de grandes disparités entre départements liées aux difficultés du suivi et de la gestion.

LA PRÉVENTION ET L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL —

Cette dernière section porte essentiellement sur des dépenses concernant la protection infantile (PMI), le service social départemental, le frais commun et l'action sociale facultative.

Mis à part ce dernier poste de dépenses (1 à 2 milliards de francs selon les années), il s'agit principalement de dépenses de personnels affectés aux différentes missions de l'action sociale.

L'augmentation régulière (5 % par an) de cette dépense trouve son origine non seulement dans la revalorisation des salaires mais aussi dans une moindre mesure dans l'augmentation des effectifs. Quatre raisons ont en effet entraîné un accroissement des effectifs :

- avec la mise en place du RMI, les conseils généraux ont dû recruter du personnel pour créer une offre d'insertion,
- avec le déconventionnement du service social (dans le cadre de «la polyvalence de secteur» les CAF et d'autres partenaires mettaient du personnel social à disposition du service social départemental), il a

fallu compenser le retour des agents vers les organismes de protection sociale,

- avec la territorialisation de leurs interventions sociales, les équipes d'encadrement ont été renforcées,
- depuis deux ans, la mise en place de la PSD a aussi entraîné le recrutement de certains agents.

Dépense de prévention et d'accompagnement social

(milliards de francs)	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépense de prévention et d'accompagnement social	8,7	9,8	10,7	11,2	12,0	12,4	13,6	13,9	14,6	15,3

AVERTISSEMENT —

Les résultats présentés ici pour l'année 1998 proviennent de la première estimation réalisée en mars 1999 par les 29 départements constituant l'Observatoire permanent de l'action sociale départementale. Ils seront complétés et consolidés lors de la seconde enquête annuelle réalisée auprès des mêmes départements au mois de juin 1999. Les séries rétrospectives sont calées si nécessaire sur les dernières données exhaustives publiées par la DREES. Les estimations portent sur la France métropolitaine, Paris inclus. Les analyses financières sont effectuées par publics cibles, ce qui conduit parfois à s'écarter de certaines imputations comptables.

COMPOSITION DE L'OBSERVATOIRE PERMANENT —

Ain, Aisne, Ardèche, Bouches-du-Rhône, Charente, Côte d'Or, Côtes d'Armor, Doubs, Drôme, Eure, Gers, Gironde, Hérault, Landes, Lozère, Meuse, Nièvre, Oise, Pas-de-Calais, Pyrénées-Atlantiques, Haut-Rhin, Rhône, Haute-Savoie, Paris, Seine-et-Marne, Vienne, Haute-Vienne, Territoire de Belfort et Essonne.

La lettre de l'Odas est une publication de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée :
37, boulevard Saint-Michel, 75 005 Paris • Tél. : 01 44 07 02 52 • Fax : 01 44 07 02 62 • Adresse Internet : <http://www.odas.net>
Collecte et analyse des données : James Kuperminc • Rédaction : Claudine Padieu
Edition/diffusion : Mathias Greco • Directeur de la publication : Jean-Louis Sanchez
Ce numéro a été tiré à 10 000 exemplaires • ISSN 1265-7476