



## QUELQUES CHIFFRES EN MATIERE DE DECENTRALISATION

**L'**O.D.A.S. (1), Observatoire National de l'action sociale décentralisée, vient de publier un ouvrage intitulé "L'action sociale décentralisée. Bilan et perspectives 1993". Sa lecture nous a paru fort instructive et nous a incités à vous en livrer quelques passages pouvant concerner les juges des enfants (2).

L'O.D.A.S. dresse un bilan chiffré de la décentralisation, à partir de données statistiques qu'il a collectées dans 21 départements représentatifs (3) et d'études statistiques déjà réunies au plan national (4). Cette approche, en termes financiers et quantitatifs, a le grand avantage de nous initier à des mécanismes budgétaires auxquels nous ne sommes pas habitués et de nous donner des idées pour aborder différemment les rencontres, les négociations... voire les conflits locaux, en mettant en perspective la situation de nos départements respectifs avec les orientations de la décentralisation au plan national. Pour nous, qui ne disposons la plupart du temps, que des statistiques "manuelles" de nos cabinets ou de statistiques lointaines et inadaptables de la Chancellerie, quel régal !

- (1) L'O.D.A.S. est une association, loi 1901, qui a pour objet "de recenser et d'analyser les actions d'adaptation, d'optimisation et de modernisation des politiques sociales". Créée en 1990, pour répondre aux besoins des décideurs locaux, l'Observatoire réunit en trois collèges les partenaires de l'Action Sociale (les collectivités locales : villes et départements / des établissements publics et des associations, tels que l'Ecole Nationale de la Santé Publique et la Fédération des Sauvages / des entreprises et des personnalités politiques, dont des directeurs d'Administration Centrale). Un membre de la PJJ représente le ministère de la Justice.
- (2) Vous pouvez commander l'ouvrage au siège de l'O.D.A.S. pour la somme de 120 F (13, boulevard St Michel - 75005 PARIS. L'O.D.A.S. édite aussi une étude dont nous reparlerons probablement : "L'observation de l'enfance en danger - constats et recommandations", consacrée essentiellement au signalement (95 F).
- (3) Nous reproduisons dans l'article certains tableaux intégralement, d'autres, en les simplifiant. Pages 106 et 164 de l'ouvrage, vous trouverez des tableaux récapitulatifs de tous les départements français pour certaines variables telles que les dépenses de l'ASE par habitant, le taux de chômage.
- (4) Par exemple, les comptes administratifs exploités par le Ministère de l'Intérieur (D.G.C.L.) ou les statistiques du ministère des Affaires sociales (S.E.S.I.).

Du champ le plus vaste au plus étroit, nous aborderons les données relatives à l'action sociale, à l'aide sociale à l'enfance et aux mesures éducatives.

### L'ÉVOLUTION DES BUDGETS D'ACTION SOCIALE N'EST PAS TOUJOURS CE QUE L'ON CROIT

Un budget d'action sociale comprend, outre les dépenses de l'aide sociale à l'enfance, celles qui sont engagées pour les personnes handicapées, les personnes âgées, l'aide médicale, la PMI, le RMI etc...

A la lecture du rapport de l'O.D.A.S., on s'aperçoit que les lieux communs, relatifs à une forte et constante augmentation des budgets de l'action sociale, doivent être bien nuancés.

D'une part, de 1984 à 1989, l'augmentation de la dépense départementale d'action sociale n'est que de 4% en francs courants et la dépense diminue même (-1%) si on se place en francs constants. L'augmentation de la dépense n'atteindra les 8% en francs courants qu'à partir de 1989.

L'O.D.A.S. explique la limitation des dépenses de 1984 à 1989 par des facteurs exogènes (tels la désindexation des salaires du personnel, la politique de maintien à domicile des personnes âgées, etc...) et par le facteur endogène de la décentralisation qui a conduit les responsables locaux à une plus grande maîtrise des dépenses.

D'autre part, l'Etat a transféré aux départements des ressources qui, de 1984 à 1989, ont largement couvert les dépenses d'action sociale. Dans la limite des contraintes légales obligatoires, les élus ont donc pu modifier la structure des budgets, en diminuant la part des dépenses d'action sociale au profit notamment de l'épargne. (De là à penser que la décentralisation a permis aux départements de faire des économies...).

### STRUCTURE DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT

Postes	Dépenses d'action sociale	Epargne	Autres dépenses de fonctionnement	Dépenses d'action sociale donnant lieu à récupération
1984	35%	15%	38%	8%
1989	33%	24%	36%	7%

(tableau 1)

L'O.D.A.S. est plus laconique sur le mouvement qui s'amorce depuis 1990, à savoir une plus forte pression des dépenses et une diminution des ressources. Elle invoque, bien sûr, l'aggravation de la crise économique mais aussi le manque de recul pour appréhender en profondeur le phénomène.



L'analyse plus détaillée de ce qu'il advient des budgets d'aide sociale à l'enfance peut éventuellement nous éclairer.

**LA PART DE L'AIDE SOCIALE À L'ENFANCE DIMINUE DANS LES BUDGETS DÉPARTEMENTAUX**

Voici, "en coupe", la structure des dépenses nettes de l'Action sociale en 1989 :

Structure des dépenses nettes d'action sociale départementale en 1989 France métropolitaine

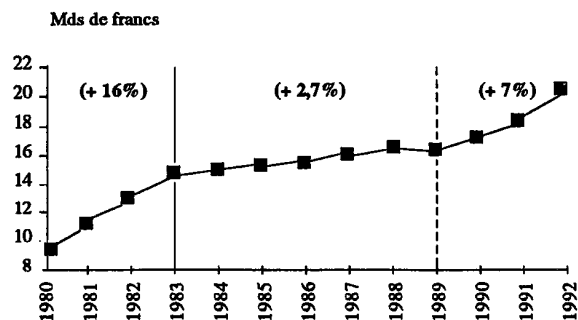
Dépenses indirectes	14%	Service social	6%	
		Services communs	4%	
Dépenses directes	A.S.E.	A.S.E.	2%	
		FMI	2%	
		Placement établissement ASE	16%	
		Placement assistantes maternelles	8%	
		Allocations	5%	
	Personnes handicapées	36%	Placemnt médico-soc, scolaire, hôpital	3%
			AEMO	2%
			Divers	2%
	Personnes âgées	14%	Domicile Hébergement	13%
			Hébergement	12%
Aide médicale	18%	Hébergement	11%	
		Domicile	3%	
		Domicile	2%	
		Hospitalisation	2%	
		Cotisations	2%	
		FMI	2%	
		RMI	2%	
		Actions facultatives, autres actions	2%	

(tableau 2)

Or, si l'on compare au fil des années, les différents postes de dépenses, la part de l'ASE diminue : elle représentait 39% des dépenses en 1986, elle n'en représente plus que 35% en 1992.

Le rapport constate cette tendance mais ne l'explique pas. Il est plus aisé d'aborder l'évolution des dépenses de l'Aide Sociale à l'Enfance... En termes sonnants et trébuchants, il apparaît que les dépenses de l'ASE augmentent en francs courants de manière variable, avant et après la décentralisation.

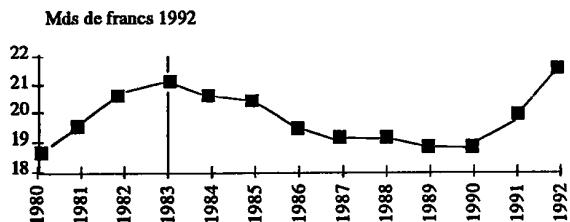
Evolution de la dépense nette d'Aide Sociale à l'Enfance (France entière - dépenses directes et indirectes)



(tableau 3)

Mais la courbe est beaucoup plus cahotique si l'on s'en tient à la même dépense, en francs constants.

Evolution de la dépense nette d'ASE à francs constants 1992 (France entière)



(tableau 4)

L'O.D.A.S. fait un lien entre l'augmentation des dépenses constatées depuis 1990 et le nombre d'enfants placés, qui après une forte diminution, se stabilise. Et il retient comme explication principale à l'augmentation des dépenses, l'application d'accords salariaux, tel celui qui concerne le nouveau statut des Assistantes maternelles.

Plus généralement, les départements ne semblent pas pouvoir compter, à terme, sur une réduction des dépenses de l'ASE : la baisse du nombre des jeunes de moins de 20 ans dans la population (- 100 000 par an) est contrebalancée par les effets de la crise économique. De même, un travail de prévention plus fin et plus intense accroît le repérage des situations de danger et donc les signalements et les mesures éducatives.

**VOUS AVEZ DIT PLACEMENT OU AEMO ?**

L'hébergement a toujours représenté la part la plus importante du budget de l'Aide Sociale à l'Enfance.

Répartition de la dépense d'ASE en 1990 par grandes rubriques

Hébergement 71%	Etablissements de l'aide sociale à l'enfance	42,5%
	Etablissements médico-éducatifs pour enfants handicapés (1)	3,0%
	Internats scolaires	2,5%
	Placement familial	20,0%
Aide en milieu ouvert 17%	Frais d'hôpital, de soins, vêture, argent de poche (2)	3,0%
	Secours et allocations mensuelles	6,5%
	Action éducative en milieu ouvert (s.e.c.s. privés)	5,5%
	Prévention spécialisée (s.e.c.s. privés)	3,5%
Fonctionnement et autres 12%	Travailleuses familiales (s.e.c.s. privés)	1,5%
	Essentiellement dépenses de personnel y compris les prestations de milieu ouvert directement fournies par le personnel départemental.	

(tableau 5)



Il est étonnant, face à un tel poids dans le budget, que les élus n'insistent pas plus pour revaloriser les mesures d'aide en milieu ouvert afin de limiter, à terme, le nombre des placements.

L'O.D.A.S. prend en compte dans la rubrique "hébergement" le financement des placement d'enfants venant de divers horizons :

Décisions	Enfants confiés par le TGI (pupilles, délégation de l'autorité parentale)	10%	durée moyenne de placement : 3 ans
Judiciaires	Enfants confiés par le juge des enfants	58%	
Décisions administratives - Etat	Pupilles	5%	durée moyenne de placement : 1 an
Décisions administratives - Conseil Général	Accueil provisoire des mineurs	15%	
	Accueil provisoire des majeurs	17%	

(tableau 6)

L'O.D.A.S. constate que :

- le nombre d'enfants placés a fortement diminué jusqu'en 1983. Depuis, cette tendance à la baisse s'est ralentie, pour parfois même s'inverser (enfants confiés à l'ASE par décisions judiciaires, accueil provisoire des jeunes majeurs).

- le placement en famille d'accueil d'origine administrative ou judiciaire, a baissé de 20% en 4 ans alors que le placement en établissement et les formules souples (appartements, FJT...) ont sensiblement augmenté.

On voit pointer les discussions sur la préférence à donner au placement familial ou au placement institutionnel. Les préoccupations financières n'y sont pas étrangères. On a envie de rappeler que la diversité est une valeur fondamentale et un gage de réussite en matière de prise en charge des enfants en (grande) difficulté.

En ce qui concerne l'Aide en milieu ouvert (notion plus large que celle d'AEMO puisqu'elle comprend aussi les secours et allocations mensuelles, la prévention spécialisée et les travailleuses familiales), elle représente 17% de l'ensemble des dépenses de l'ASE (cf tableau 5).

Ces dépenses sont à peu près stables en francs constants.

Pour les mesures d'AEMO stricto sensu, 70% sont d'origine judiciaire et 30% d'origine administrative. 15 à 20% de ces mesures administratives sont exercées directement par le personnel départemental et le reste par le secteur associatif.

Depuis 1984, le nombre global d'AEMO croît de 2% par an.

#### QUELQUES RÉFLEXIONS EN GUISE DE CONCLUSION

Contacté à propos de la rédaction de cet article, l'O.D.A.S. a souligné que cette approche quantitative de l'Action Sociale n'était qu'une facette du problème et qu'un même chiffre pouvait révéler des prises en charge éducatives de qualité fort différentes et ce, pour des raisons liées à la spécificité de chaque service et de chaque contexte départemental. Nous partageons cette analyse.

L'O.D.A.S. a aussi souhaité que les partenaires de la Décentralisation, en particulier les juges des enfants et les Conseils Généraux, apprennent à mieux se connaître. C'est une nécessité et nous avons perçu leur ouvrage comme un outil de communication très utile. De notre côté, nous y sommes sensibles.

Le dernier article consacré à la Décentralisation dans Melampous s'intitulait "Magistrats de la jeunesse et départements : vers un débat franc et fructueux ?".

Pourquoi ce point d'interrogation ?

Se pose en effet le problème de la définition de la place du juge des enfants dans le dispositif actuel.

Le juge des enfants ordonne une grande partie des dépenses de l'Aide Sociale à l'Enfance (58% des placements et 70% des AEMO). Cela place les Conseils Généraux dans une situation très inconfortable.

Est-ce pour cela que, dans son étude, l'O.D.A.S. opère un amalgame entre la prise en charge financière d'une mesure de placement et la prise en charge éducative d'un enfant confié à l'ASE ? (5)

En ne situant ce problème qu'en terme de financement, on conclut alors, comme l'O.D.A.S. que "la crise du financement de l'Action Sociale devrait précipiter le débat déjà virtuellement engagé sur une

(5) L'O.D.A.S. utilise des expressions "enfants confiés à l'ASE" ou "enfants pris en charge par l'ASE" pour désigner non seulement ceux qui sont confiés à ses services par le juge des enfants mais aussi ceux qui sont confiés directement à un établissement du secteur associatif et pour lequel l'ASE n'assure que le financement de la mesure.



clarification des règles de compétence". (page 7 de l'ouvrage).

Or, nous souhaitons rappeler que d'autres paramètres doivent entrer en ligne de compte dans la discussion. La prévention relève de la compétence des élus, nationaux et locaux. Elle est le résultat de la marge d'intervention et de libertés que s'octroient les citoyens et leurs représentants, sur le fondement de choix politiques.

En revanche, la protection d'enfants en danger met en jeu d'autres mécanismes et relève de la compétence judiciaire.

D'une part, l'autorité judiciaire est seule légitime pour imposer une décision (une limite) dans ces situations en danger, décision qui ne peut être tributaire de

séparation des pouvoirs est un principe essentiel de la démocratie.

D'autre part, auprès des familles qui ont perdu les repères fondamentaux (situations d'inceste, de violences), c'est un juge qui va incarner symboliquement la Loi et, grâce à la procédure spécifique de l'Assistance éducative mise en oeuvre par le juge des enfants, qui leur permettra de faire l'apprentissage de cette Loi.

En attendant que le débat soit porté sur la place publique, nous regrettons que les juges des enfants ne soient pas associés à des recherches telles que celles de l'O.D.A.S.. Nous aurions pas mal de choses à échanger...

\* \* \*

**L'ouvrage de référence sur l'enfance maltraitée  
enrichi et remis à jour,  
à nouveau disponible**

PIERRE STRAUS, MICHEL MANCIAUX

MARCELINE GABEL  
DOMINIQUE GIRODET  
CAROLINE MIGNOT  
MICHELLE ROUYER

**l'enfant  
maltraité**

EDITIONS  
FLEURUS