

Le 18 SEP. 2019

Le président

N° G/19-0344B

à

Dossier suivi par : Nadia DUMOULIN - Greffière
T. 01.64.80.88.02
Mél. nadia.dumoulin@crtc.ccomptes.fr

Monsieur François Durovray
Président du département de l'Essonne

Réf. : contrôle n° 2018-0124

Hôtel du département
Boulevard de France
91012 EVRY

Objet : notification du rapport d'observations définitives
n° 19-0122 R et de sa réponse

P.J. : 1 rapport

Envoi dématérialisé avec accusé de réception
(Article R. 241-9 du code des juridictions financières)

Monsieur le Président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint le rapport comportant les observations définitives de la chambre sur la gestion du Département de l'Essonne – cahier n° 2 « Dépenses sociales » concernant les exercices 2013 et suivants ainsi que la réponse qui y a été apportée.

Je vous rappelle que ce document revêt un caractère confidentiel qu'il vous appartient de protéger jusqu'à sa communication à votre assemblée délibérante. Il conviendra de l'inscrire à l'ordre du jour de sa plus proche réunion, au cours de laquelle il donnera lieu à débat. Dans cette perspective, le rapport et la réponse seront joints à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Dès la tenue de cette réunion, ce document pourra être publié et communiqué aux tiers en faisant la demande, dans les conditions fixées par le code des relations entre le public et l'administration.

En application de l'article R. 243-14 du code des juridictions financières, je vous demande d'informer le greffe de la date de la plus proche réunion de votre assemblée délibérante et de lui communiquer en temps utile copie de son ordre du jour.

Par ailleurs je vous précise qu'en application des dispositions de l'article R. 243-17 du code précité, le rapport d'observations et la réponse jointe sont transmis au préfet ainsi qu'au directeur départemental des finances publiques de l'Essonne.

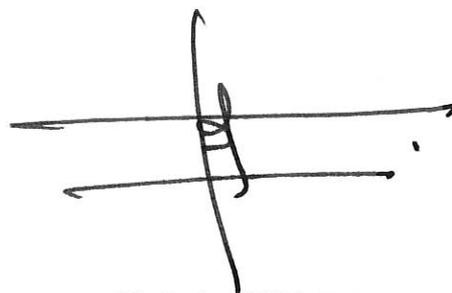
Enfin, j'appelle votre attention sur le fait que l'article L. 249-9 du code des juridictions financières dispose que « *dans un délai d'un an à compter de la présentation du rapport d'observations définitives à l'assemblée délibérante, l'exécutif de la collectivité territoriale ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre présente, dans un rapport devant cette même assemblée, les actions qu'il a entreprises à la suite des observations de la chambre régionale des comptes* ».

Il retient ensuite que « *ce rapport est communiqué à la chambre régionale des comptes, qui fait une synthèse annuelle des rapports qui lui sont communiqués. Cette synthèse est présentée par le président de la chambre régionale des comptes devant la conférence territoriale de l'action publique. Chaque chambre régionale des comptes transmet cette synthèse à la Cour des comptes en vue de la présentation prescrite à l'article L 143-9* ».

Dans ce cadre, vous voudrez bien notamment préciser les suites que vous aurez pu donner aux recommandations qui sont formulées dans le rapport d'observations, en les assortissant des justifications qu'il vous paraîtra utile de joindre, afin de permettre à la chambre d'en mesurer le degré de mise en œuvre.

Je vous informe que vos services peuvent se rapprocher de la chambre pour convenir des modalités de mise en œuvre de ces nouvelles dispositions.

Je vous prie de bien vouloir agréer, Monsieur le Président, l'expression de ma haute considération.

A handwritten signature in black ink, consisting of several overlapping horizontal and vertical strokes, positioned above the printed name.

Christian MARTIN



**RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES
ET SA REPONSE**

DEPARTEMENT DE L'ESSONNE
(91)

Cahier n° 2 : Dépenses sociales

Exercices 2013 et suivants

Observations
délibérées le 17 juillet 2019

TABLE DES MATIÈRES

SYNTHÈSE	3
RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATIONS	7
OBSERVATIONS	8
1 RAPPEL DE LA PROCÉDURE	8
2 PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE	8
3 TRAVAUX PRÉCÉDENTS DE LA CHAMBRE ET CHAMP DU CONTRÔLE	9
4 L'ORGANISATION ET LA GESTION DES SERVICES CHARGÉS DES DÉPENSES SOCIALES	9
4.1 Organisation et effectif.....	9
4.1.1 Présentation générale.....	9
4.1.2 La territorialisation, cadre d'intervention des politiques de solidarité	10
4.1.3 La mise en œuvre d'actions à caractère transversal.....	11
4.1.4 L'effectif départemental	11
4.2 Le coût des moyens mis en œuvre	13
4.2.1 La masse salariale.....	13
4.2.2 Le système d'information.....	13
5 LES DÉPENSES SOCIALES	14
5.1 Les dépenses sociales des départements au plan national	14
5.2 Les dépenses sociales du département de l'Essonne : données générales.....	15
5.2.1 Part des dépenses sociales dans le total des charges de gestion	15
5.2.2 Taux de couverture des dépenses sociales par les transferts financiers de l'État	16
5.3 Les interventions du département en matière sociale : principales orientations	18
5.3.1 Enfance et famille.....	18
5.3.2 Personnes âgées dépendantes	23
5.3.3 Personnes handicapées	25
5.3.4 Insertion sociale et mesures de solidarité	27
6 LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)	28
6.1 Présentation du dispositif	28
6.1.1 Modalités de mise en œuvre	28
6.1.2 Répartition des responsabilités	29
6.2 Impact du RSA dans les dépenses sociales du département et facteurs d'évolution.....	30
6.2.1 Les dépenses de RSA et leur impact budgétaire.....	30
6.2.2 La hausse des dépenses : effet-prix et effet-nombre.....	30
6.2.3 Perspectives	32
6.3 Examen du dispositif d'insertion du département.....	32
6.4 Plan départemental d'insertion/plan territorial d'insertion (PDI/PTI)	33
6.4.1 Le plan en cours d'exécution.....	33
6.4.2 Moyens budgétaires alloués au PDI/PTI	34
6.4.3 Le suivi budgétaire	35
6.4.4 Les principales mesures.....	36

6.5	La méconnaissance du profil des allocataires	36
6.5.1	Des données parcellaires	36
6.5.2	Une étude de cohortes qui reste à finaliser	37
6.5.3	Perspectives d'amélioration du système d'information.....	38
6.6	La refonte des procédures et du dispositif conventionnel	39
6.6.1	Le règlement départemental d'aide sociale	39
6.6.2	Les dispositifs faisant intervenir les partenaires institutionnels	39
6.6.3	Conventions avec les associations	40
6.7	L'organisation territoriale	40
6.8	L'instruction des demandes.....	41
6.8.1	Intervention d'une multitude d'acteurs.....	41
6.8.2	Contrôle de l'accès aux droits	42
6.9	Orientation et accompagnement des bénéficiaires	42
6.9.1	Procédure de droit commun.....	42
6.9.2	Mise en place d'une plateforme d'orientation des bénéficiaires du RSA.....	42
6.9.3	Suivi des allocataires anciennement dans le dispositif	43
6.9.4	La contractualisation.....	44
6.10	Les contrôles	44
6.10.1	Cadre légal.....	44
6.10.2	L'équilibre droits et devoirs	45
6.10.3	Bilan des actions de lutte contre la fraude	45
6.10.4	Gestion et recouvrements des indus	46
6.11	Le pack de sortie du RSA.....	47
6.11.1	Un dispositif ambitieux	47
6.11.2	Des résultats pour l'instant décevants.....	48
ANNEXES	49

SYNTHÈSE

Situé au sud de Paris, le département de l'Essonne comptait une population de 1 268 000 habitants au 1^{er} janvier 2017 dont 26 % avaient moins de 20 ans. Il a connu une croissance démographique de 13 % entre 1990 et 2017 contre 11,3 % pour la région Île-de-France.

D'importants moyens mis en œuvre pour assurer la gestion des politiques de solidarité

Le département de l'Essonne consacre d'importants moyens humains et financiers aux politiques de solidarités, premier secteur de dépenses du fait des compétences attribuées aux départements. En 2017, les emplois budgétaires correspondant à la mise en œuvre de ces politiques, regroupés dans la direction générale adjointe des solidarités (DGAS), s'élevaient à 1 696, dont 468 dans les services centraux de la collectivité.

Dans le cadre de la réflexion sur l'exercice de ses compétences et de l'optimisation des moyens, dans un contexte budgétaire contraint, le département a redéfini, au cours de l'année 2016, l'organisation des services chargés des solidarités. Il a notamment fixé un nouveau cadre d'intervention de ses services, reposant sur la création de sept territoires d'action départementale (TAD), en vue d'améliorer l'accueil des populations, d'harmoniser le périmètre d'action des services et de prendre en compte la nouvelle carte de l'intercommunalité entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2017.

Dans le cadre de cette réorganisation et du recentrage de la collectivité sur ses compétences obligatoires, les emplois budgétaires consacrés aux services chargés des solidarités sont passés de 1 745 emplois permanents en 2015 à 1 696 emplois en 2017. Ils représentaient 45 % de l'effectif total du département et une masse salariale de 88,77 M€. Les effectifs ont en outre augmenté en 2018.

La rénovation des systèmes d'information constitue l'un des chantiers stratégiques majeurs de la collectivité, qui doit en particulier accompagner efficacement la territorialisation de la politique départementale de solidarités. Quatre objectifs prioritaires ont été définis à cet égard : le parcours de l'utilisateur, la dématérialisation du traitement des dossiers, le guichet numérique des solidarités et l'évolution des pratiques professionnelles des agents.

Sur la période 2017-2021, les crédits inscrits au programme prévisionnel d'investissement (PPI), au titre du secteur des solidarités, s'élèvent à 5,2 M€ pour la modernisation des systèmes d'information et à 1,9 M€ pour celle des services.

La croissance continue des dépenses sociales et du « reste à charge » pour la collectivité

Les dépenses sociales du département comprennent les aides directes à la personne, c'est-à-dire les allocations versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) et de l'allocation pour personne handicapée (APC), et les aides indirectes à la personne, qui concernent à titre principal l'accueil familial et les frais de séjour en établissement d'accueil. Elles occupent une part prépondérante et croissante dans les charges de gestion courante de la collectivité puisque leur part est passée de 49,50 % en 2013 à 51,90 % en 2015, puis à 55,45 % en 2017.

Au sein des dépenses consacrées à la politique de « solidarités et santé », dont le montant s'élevait à 584,69 M€ en 2017, les allocations individuelles de solidarité (AIS) représentaient un montant de 277,09 M€, soit 47,3 % contre 44,1 % en 2013. La progression significative des aides directes à la personne, de 6,8 % par an en moyenne de 2013 à 2017, provient principalement de celle du revenu de solidarité active (RSA) et, dans une mesure moindre, des allocations versées aux personnes handicapées.

Au cours de la période 2013-2017, le « reste à charge »¹ incombant à la collectivité, en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS), a fortement progressé, passant de 80,45 M€ à 145,47 M€, soit une hausse de 80,8 %. Sa part dans le total des dépenses réalisées est ainsi passée de 42,4 % en 2013 à 57,0 % en 2017. Par type d'allocations, le RSA a supporté la plus forte hausse du reste à charge.

En raison de la progression rapide des dépenses réalisées à ce titre, de 117,3 M€ en 2013 à 162,8 M€ en 2017, soit une hausse de 38,8 %, et de la quasi-stabilisation (+ 1,5 %) des compensations financières partielles reçues par le département sous la forme de fractions de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TIPCE) et de versements du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI), son « reste à charge » est passé de 29,10 M€ en 2013 à 73,31 M€ en 2017, soit de 24,8 % à 45 % des dépenses.

Cette croissance importante du « reste à charge » exerce une forte pression sur les ressources de fonctionnement que le département peut consacrer à l'exercice de ses autres compétences obligatoires.

En ce qui concerne les aides indirectes à la personne, leur augmentation a été relativement moins rapide (3,3 % par an en moyenne), sauf en 2016, exercice marqué par la forte hausse des dépenses de l'accueil familial et des frais de séjour, où elles se sont élevées à 324,24 M€ contre 273,32 M€ en 2015. Toutefois, cette hausse de près de 16 % a résulté de la budgétisation en 2016 d'une partie substantielle d'un stock de créances non rattachées à l'exercice.

Confronté de 2014 à 2017 à la forte baisse de la part forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement (DGF) versée par l'État, dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des comptes publics, le département, afin de faire face à la hausse du reste à charge afférent aux allocations individuelles de solidarité et à l'apurement des charges non rattachées des exercices précédents, a augmenté les taux des droits de mutation à titre onéreux et de la taxe foncière sur les propriétés bâties, mais a aussi engagé une politique d'économies de gestion qui s'est étendue au secteur des solidarités.

En sus de l'optimisation des moyens humains, qui a conduit à la suppression de postes budgétaires, la collectivité a décidé de concentrer ses interventions en matière sociale sur l'exercice de ses compétences obligatoires. Dans le même temps, elle a engagé une action déterminée contre la fraude. Cette politique, qui vise à réaliser des économies de gestion significatives, concerne l'ensemble des secteurs d'intervention du département, qu'il s'agisse de l'enfance et de la famille, des personnes âgées dépendantes et des personnes handicapées ou bien encore de l'insertion sociale et des mesures de solidarité. À titre d'exemple, le montant des dépenses du secteur de l'enfance a été ramené de 168 M€ en 2013 à 151 M€ en 2017, en dépit de l'augmentation importante du nombre de mineurs non accompagnés, passé de 311 en 2013 à 535 en 2017, et de la hausse sensible des coûts de prise en charge de ce public spécifique.

D'autre part, comme il a été dit, la mise en place d'un système d'information performant et la numérisation du traitement des dossiers, par exemple pour la prise en charge des personnes âgées et handicapées, devraient apporter une importante contribution à cette politique de maîtrise stricte des coûts de gestion.

Des progrès encore à accomplir dans la mise en œuvre de la politique d'insertion des bénéficiaires du RSA

Comme indiqué *supra*, le montant des allocations versées au titre du revenu de solidarité active (RSA) est passé de 117,3 M€ en 2013 à 162,8 M€ en 2017, soit une progression de 38 %. Malgré les fortes tensions budgétaires engendrées par une telle évolution, plusieurs dysfonctionnements ou insuffisances de la politique d'insertion du département de l'Essonne, dont faisait déjà état un rapport de la chambre de 2010 consacré à ce thème, n'ont pas été corrigés :

- alors qu'une connaissance approfondie de la population allocataire constitue un préalable à une orientation et à un accompagnement efficace, le département n'en dispose toujours pas, pour les bénéficiaires nouveaux comme pour ceux déjà inscrits, en raison notamment des déficiences de son système d'information ;
- en l'état, aucun document de référence, conforme aux prescriptions du code de l'action sociale et des familles (CASF) ne permet d'assurer le suivi des quatre axes stratégiques du plan départemental d'insertion (PDI)/plan territorial d'insertion (PTI) 2016/2020, adopté le 17 octobre 2016 et intitulé « un parcours vers l'emploi », dans la mesure où ces axes ne sont pas déclinés en objectifs opérationnels et assortis d'indicateurs de résultat. Au demeurant, les objectifs du PDI/PTI ne sont pas quantifiés, ce qui ne permet pas au département de mesurer l'efficacité de sa politique d'insertion des bénéficiaires du RSA. La collectivité n'est pas dotée d'outils lui permettant d'apprécier le niveau de consommation des crédits alloués à chacune des actions prévues au PDI/PTI.
- alors que le conseil départemental est tenu de délibérer avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion, la première délibération portant sur le PDI/PTI 2016/2020 n'est intervenue que le 26 mars 2018.
- les dépenses annuelles d'insertion du département hors allocations, par bénéficiaire du RSA, s'élèvent à 363,5 €, soit un montant très sensiblement inférieur à celui de 550 € en moyenne relevé par la Cour des comptes dans un rapport de 2017, et ces dépenses ne représentent que 5,6 % du montant des allocations versées, contre 10 % à l'échelon national.
- au 30 septembre 2018, le contrat d'engagement réciproque, obligatoire entre le bénéficiaire du RSA et la collectivité, n'était signé que dans 57 % des cas alors que la contractualisation constitue une étape fondamentale dans le parcours d'insertion.

Le département a engagé lors des derniers exercices une modification en profondeur de sa politique d'insertion en ce qui concerne l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires du RSA mais aussi le respect par les allocataires de leurs engagements :

- la convention cadre relative à la mise en œuvre du dispositif d'accueil, d'instruction, d'orientation et du droit à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, conclue le 9 janvier 2018 avec l'État, la caisse d'allocations familiales (CAF), la Mutualité sociale agricole (MSA), Pôle emploi, l'union départementale des centres communaux d'action sociale (CCAS), et un certain nombre d'associations, atteste de la volonté du département d'affirmer son rôle de chef de file en matière d'insertion et de renouveler les modalités d'orientation et d'accompagnement des allocataires ;

¹ Le « reste à charge » est l'écart entre les dépenses d'allocations individuelles (AIS) versées par les départements et les concours financiers spécifiques qu'ils reçoivent en vue d'assurer la couverture partielle de ces dépenses.

- sur la base du constat que 6 500 bénéficiaires du RSA anciennement entrés dans le dispositif ne disposaient pas de référent, contrairement à l'obligation légale en la matière, le département a mis en place à la fin de 2015 une cellule de référencement qui a convoqué les intéressés et a procédé à la vérification de leurs droits. À la suite de cette opération, des sanctions ont été prises, en tant que de besoin, et 1 826 allocataires ont été retirés du dispositif ;
- le département a indiqué avoir mis en œuvre, à la fin de 2017, une plateforme d'orientation pour accueillir les nouveaux entrants et les orienter plus rapidement, en fonction de leur profil, vers l'emploi, option privilégiée, ou l'insertion sociale.

Au regard des constats et de la croissance rapide des coûts relatifs au revenu de solidarité active, malgré la légère baisse du nombre de foyers allocataires observée par la caisse d'allocations familiales en Île-de-France en 2017, le département de l'Essonne a décidé de se donner les moyens d'assurer de manière plus efficace que par le passé le suivi des bénéficiaires du RSA, qu'il s'agisse du versement des allocations, du contrôle des allocataires ou des mesures prises en matière d'insertion. Dans ce secteur également, les efforts entrepris pour se doter d'un système d'information performant seront essentiels tant pour définir au plus près l'orientation et l'accompagnement des bénéficiaires que pour mesurer l'efficacité des mesures mises en œuvre.

RAPPEL AU DROIT ET RECOMMANDATIONS

Au terme de ses travaux, la chambre adresse les recommandations reprises dans la présente section.

Les recommandations qui suivent sont des rappels au droit :

Rappel au droit n° 1 : En application de l'article L. 263-1 du CASF, délibérer chaque année avant le 31 mars sur l'adoption ou l'adaptation d'un programme départemental d'insertion, définissant la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recensant les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifiant les actions d'insertion correspondantes. 34

Les autres recommandations adressées par la chambre sont les suivantes :

Recommandation n° 1 : Se doter d'outils opérationnels de suivi de la consommation des crédits d'insertion, action par action, selon la nomenclature figurant dans le PDI/PTI. 35

Recommandation n° 2 : Se doter d'outils statistiques permettant d'approfondir la connaissance de la population des allocataires du RSA en vue de renforcer l'efficacité de la politique départementale d'insertion..... 37

Recommandation n° 3 : Réaliser une étude de cohortes et l'actualiser régulièrement, afin d'apprécier plus précisément l'efficacité du dispositif départemental d'insertion et d'en tirer les conséquences utiles..... 38

Recommandation n° 4 : Élaborer un document à l'usage des travailleurs sociaux du département qui précise le rôle de chaque partenaire institutionnel en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA ainsi que leurs liens fonctionnels avec les services de la collectivité. 40

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre une politique de recouvrement des indus plus efficace, en concertation avec la CAF et la paierie départementale. 47

*« La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen*

OBSERVATIONS

1 RAPPEL DE LA PROCEDURE

La chambre régionale des comptes d'Île-de-France a procédé, dans le cadre de son programme de travail de 2018, au contrôle des comptes et à l'examen de la gestion du département de l'Essonne s'agissant de sa politique sociale et plus particulièrement de celle visant à l'insertion des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), pour les exercices 2013 et suivants.

Les différentes étapes de la procédure, notamment au titre de la contradiction avec l'ordonnateur, telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières et précisées par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes, sont présentées en annexe n° 1.

Ont participé au délibéré sur le rapport d'observations définitives, qui s'est tenu le 17 juillet 2019 sous la présidence de M. Martin conseiller maître à la Cour des comptes, président de la chambre régionale des comptes Île-de-France et de la chambre territoriale des comptes Saint-Pierre et Miquelon, M. Vidal, président de section, M. Sigalla, premier conseiller, Mme Salmon, première conseillère, MM. Mircher et Preciado-Lanza, premiers conseillers, Mme Mesnard, conseillère, M. Perez, conseiller.

Ont été entendus :

- en leur rapport, M. Sigalla et Mme Salmon, premiers conseillers,
- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, la procureure financière.

Mme Mimbourg et M. Leinot, auxiliaires de greffe, assuraient la préparation de la séance de délibéré et tenaient les registres et dossiers.

La réponse du département au rapport d'observations définitives, qui lui a été adressé le 1^{er} août 2019, a été reçue par la chambre le 11 septembre 2019. Cette réponse est jointe en annexe au présent rapport.

2 PRESENTATION DU DEPARTEMENT DE L'ESSONNE

Situé au sud de Paris, le département de l'Essonne compte une population municipale de 1 268 228 habitants au 1^{er} janvier 2017 dont 26 % de ces derniers ont moins de 20 ans. Par ailleurs, elle s'est accrue de 13 %, entre 1990 et 2017, contre 11,3 % en Île-de-France.

Alors que la partie Sud est à dominante agricole et rurale, la partie centrale, autour des villes de Corbeil-Essonnes et d'Évry, notamment, et le nord du département, constituent la zone la plus urbanisée et concentrent la plus grande partie de la population et de l'activité économique. La présence de nombreuses petites et moyennes entreprises (PME) et de grandes entreprises, Safran/SNECMA, Renault, Sanofi Aventis, Thalès, Danone, Arianespace, ainsi que d'importants centres de recherche, commissariat à l'énergie atomique (CEA), centre national de la recherche scientifique (CNRS), attestent d'un dynamisme économique certain et de l'importance des activités de recherche et de technologie avancée.

3 TRAVAUX PRÉCÉDENTS DE LA CHAMBRE ET CHAMP DU CONTRÔLE

En ce qui concerne l'action conduite en matière sociale, le département a fait l'objet en 2010, dans le cadre d'une enquête des juridictions financières, d'un examen relatif à la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) portant sur les exercices 2004 à 2010², et dont les observations principales sont mentionnées ci-après :

- « *Le plan départemental d'insertion, de lutte contre les exclusions et de l'emploi (PDILEE) est un plan départemental d'insertion (PDI) particulier, dans la mesure où les actions qu'il comporte ne sont pas mises en œuvre au profit des seuls allocataires du RMI. Pour autant, aucun PDI ou PDILEE ne couvre les exercices 2005 et 2006.*
- *Le circuit institutionnel du dernier PDILEE 2007/2011 n'est pas conforme aux textes en vigueur, l'avis du conseil départemental d'insertion n'ayant pas été recueilli. Le caractère quinquennal du PDILEE peut nuire à son caractère opérationnel et à la mise en œuvre des 36 fiches actions qui le composent.*
- *Par ailleurs, dans le cadre du dispositif RMI, le département ne s'est pas doté des outils statistiques nécessaires pour piloter efficacement la politique d'insertion mise en œuvre.*
- *Les mécanismes d'orientation des allocataires du RMI, tels qu'ils ont fonctionné, sont restés relativement sommaires, et tous les allocataires n'ont pas bénéficié d'un suivi par un référent. La contractualisation des allocataires s'est heurtée à de nombreux obstacles, notamment du fait de référents insuffisamment sensibilisés aux enjeux de cette procédure. Même si le taux de contractualisation a progressé de plus de 13 points, entre 2001 et 2008 (de 25 % à 38 %), il reste inférieur à la moyenne nationale, qui est de 50 %.*
- *L'offre d'insertion proposée par le département est très diversifiée. Toutefois, il n'a pas mis en place d'outils de pilotage lui permettant de discerner les actions d'insertion qui rapprochent le plus les allocataires de l'emploi et donc de la sortie du dispositif.*
- *Pour prendre la mesure des sorties du dispositif départemental d'insertion, le département a mis en œuvre une étude de cohortes. Pour autant, il ne dispose pas d'une vue d'ensemble lui permettant, dès l'accueil d'un nouvel arrivant, de l'orienter vers le parcours le plus à même de le rapprocher de l'insertion. Aussi, le département n'est-il pas en mesure de mettre en perspective les sorties observées ».*

4 L'ORGANISATION ET LA GESTION DES SERVICES CHARGÉS DES DÉPENSES SOCIALES

4.1 Organisation et effectif

4.1.1 Présentation générale

Au sein de la direction générale adjointe des solidarités (DGAS), les services concernés par l'action sociale sont répartis dans cinq directions qui sont chargées des divers domaines d'intervention de la collectivité : protection de l'enfance, insertion et emploi, protection maternelle et infantile, santé, actions en faveur de l'autonomie et politique sociale³.

² Rapport d'observations définitives sur la gestion du département de l'Essonne, enquête RMI RSA, 10 septembre 2010, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/departement-de-lessonne-enquete-rmi-rsa-essonne>.

³ Ces cinq directions sont la direction de la prévention et de la protection de l'enfance (DPPE), chargée de l'aide sociale à l'enfance (protection, mesures d'aide sociale à l'enfance (ASE), placements), la direction de l'insertion et de l'emploi (DIE), chargée de la mise en place de dispositifs obligatoires tels que le revenu de solidarité active (RSA) et le fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ), la direction de la protection maternelle et infantile et de la santé (DPMIS), qui gère les domaines de la planification familiale, de la protection maternelle, de la protection infantile, de la prévention santé et des modes d'accueil, la direction du développement social (DDS) et la direction de l'autonomie (DA), chargée des établissements sociaux et médico-sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA).

Le secrétariat général des ressources (SGR), placé auprès de la DGA est chargé de la gestion et de l'organisation des fonctions supports. Dans chaque direction, un pôle d'appui administratif a été mis en place. Il est l'interlocuteur du SGR et a vocation à mutualiser les moyens administratifs et à sécuriser les procédures.

En 2017, les emplois budgétaires correspondant à ces domaines d'intervention s'élevaient à 1 696, dont 468 dans les services centraux de la collectivité.

Au cours de l'année 2016, le département a engagé une réflexion sur l'organisation des services chargés des solidarités, dans le cadre d'une redéfinition de ses interventions sur le territoire et d'une meilleure adéquation des moyens à l'exercice de ses compétences.

4.1.2 La territorialisation, cadre d'intervention des politiques de solidarité

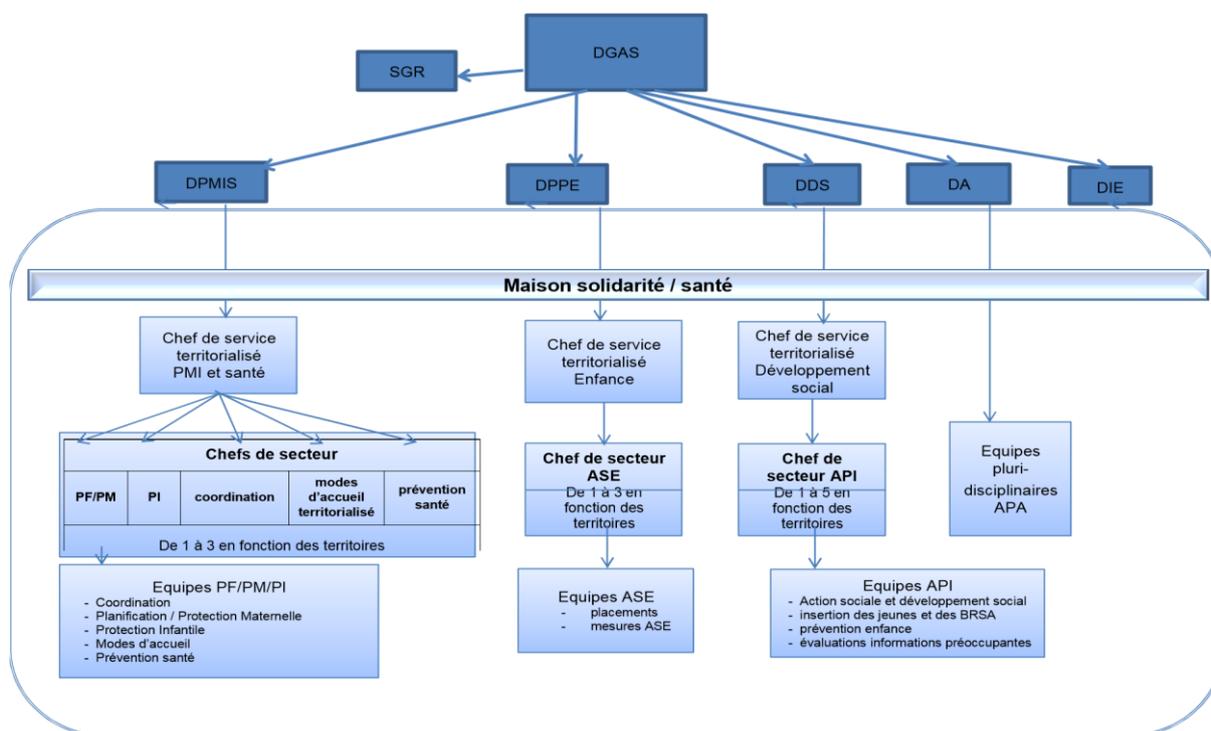
Par délibération du 17 octobre 2016, l'assemblée départementale a approuvé les périmètres de sept territoires d'action départementale (TAD), nouveau cadre d'intervention destiné à améliorer la lisibilité des actions, la coordination et la transversalité des politiques publiques, la mutualisation des moyens, et à renforcer la cohérence avec la nouvelle carte de l'intercommunalité entrée en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2016.

Préalablement à cette territorialisation, l'organisation s'articulait autour de 10 maisons départementales des solidarités (MDS), de 12 services de protection maternelle et infantile (PMI) et de santé, et de 4 centres départementaux de prévention santé (CDPS).

La mise en œuvre du nouveau cadre territorial a impliqué la réorganisation des services afin de mettre en cohérence les périmètres des MDS et des services territorialisés de PMI et de santé avec les territoires d'action départementale, de rendre l'accueil plus lisible pour les usagers et de regrouper les équipes en fonction de leur périmètre d'intervention.

L'organisation type des services des territoires relève désormais de l'architecture suivante :

Organigramme n° 1 :



Source : collectivité

4.1.3 La mise en œuvre d'actions à caractère transversal

Dans le même temps, des actions à caractère transversal ont visé à améliorer les conditions d'accueil et d'information des usagers.

Une cellule de recueil des informations préoccupantes concernant les personnes âgées et les personnes handicapées (CRIPPAPH) a ainsi été mise en place. Cette structure permet d'améliorer la lisibilité des informations, de sécuriser leur suivi et leur traitement, d'assurer l'interface avec les partenaires du département et l'Agence régionale de santé (ARS), et donc de mieux prévenir les situations de maltraitance.

Le département a par ailleurs engagé la mise en œuvre du schéma départemental d'accompagnement des familles 2016-2019, adopté le 7 juillet 2016, qui comprend 35 actions dont 12 en lien avec les modes d'accueil de la petite enfance. Il a également entériné le 17 octobre 2017 le quatrième schéma départemental de l'enfance et des familles, intitulé « *Pour l'avenir de ses enfants* ». Ce dernier couvre la période 2017-2021 et comporte 24 actions ayant trait, par exemple, à la valorisation de l'expression de l'utilisateur, la prévention précoce, la promotion de la santé, la sécurisation du mineur pris en charge par l'aide sociale à l'enfance (ASE), la prise en charge au plus près des besoins de l'enfant et de sa famille.

4.1.4 L'effectif départemental

L'effectif en équivalents temps plein (ETP)⁴

L'effectif impliqué dans la conduite de l'action sociale qui a représenté en moyenne, de 2013 à 2017, 45 % de l'effectif total du département, a sensiblement diminué depuis 2015, passant en équivalents temps plein de 1 765 à 1 663.

Selon les éléments transmis par le département au titre de la contradiction, l'effectif connaît cependant une augmentation entre 2017 et 2018, portant les effectifs à un niveau proche de celui de 2015.

Tableau n° 1 : Évolution de l'effectif en ETP

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Effectifs au 31/12	1 732,72	1 788,46	1 765,4	1 691,68	1 662,99	1724,39

Source : collectivité

Au 31 décembre 2017, sur ce total, l'effectif exerçant son activité à l'échelon central des services, au siège du département, s'élevait à 332,2 ETP.

Tableau n° 2 : Répartition des ETP dans les services centraux, par secteurs et catégories d'agents

Secteurs	ETP au 31 décembre 2017			
	A	B	C	Total
Fonctions transversales (emplois de direction, chargés de mission transversaux, services sociaux polyvalents)	56,3	14,3	0	70,6
Insertion (RMI/RSA)	-	-	-	-
Personnes âgées	10,9	23,3	46,9	81,1
Personnes handicapées	12,9	14,3	44,5	71,7
Aide sociale à l'enfance	20,8	39,2	48,8	108,8
Total	100,9	91,1	140,2	332,2

Source : collectivité

⁴ L'effectif en ETP est calculé en rapportant l'effectif physique à la quotité de travail. Il s'agit d'une mesure de l'effectif au sein de la collectivité à un instant donné, qui ne tient pas compte de la durée de présence effective durant l'année. Ainsi, une personne travaillant à temps partiel à 80 %, en poste au 31 décembre, comptera comme 0,8 ETP au 31 décembre. En revanche, un agent ayant quitté la collectivité le 31 septembre ne sera pas comptabilisé parmi les ETP au 31 décembre.

La répartition des emplois budgétaires

Dans le cadre de la réorganisation territoriale précitée et du recentrage sur ses compétences obligatoires, le département a procédé, à compter de 2015, à la suppression de 49 postes, en plusieurs étapes. Les comités techniques paritaires du 18 juillet 2016, du 9 juin 2017 et du 4 décembre 2017 ont respectivement acté la suppression de 31 emplois, de 15 emplois et de 6 emplois, trois postes financés par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) et l'Agence régionale de santé (ARS) ayant été créés, ce qui a porté le total des emplois budgétaires à 1 696 en 2017. Par ailleurs, dans le cadre de la territorialisation de la politique en faveur de l'enfance, la collectivité a fait état de la suppression à venir de 15 emplois.

La répartition des emplois par territoire d'action départementale et par direction

La répartition des emplois par territoire d'action départementale et par direction a été estimée à partir d'indicateurs propres à chaque direction et le nombre total d'emplois ainsi comptabilisé s'élevait à 1 168 en 2017.

Tableau n° 3 : Emplois par territoire d'action départementale et par direction

TAD	DDS	DPMIS	Enfance	Total des effectifs
Nord	67	56	14	137
Nord-Ouest	103	103	32	238
Nord-Est	69	58	20	147
Est	142	123	60	325
Centre	81	64	27	172
Sud-Est	16	0	6	22
Sud-Ouest	45	55	27	127
TOTAL	523	459	186	1 168

Source : collectivité

Par ailleurs, afin d'assurer au plus près les besoins des services et les procédures de recrutement ou de remplacement prioritaires qui en résultent, le département a mis en place des outils de suivi des emplois vacants ou découverts⁵.

Parallèlement, une politique de remplacement d'agents non présents a été initiée. Elle s'appuie sur des équipes d'agents dits volants, qui comprennent au total 4 puéricultrices, 11 travailleurs sociaux et 8 agents de la filière administrative, ainsi que sur des agents recrutés en contrats aidés ou en contrats à durée déterminée (CDD).

Le recours à cet effectif destiné à assurer le remplacement temporaire d'agents, qui équivaut à une vingtaine de postes en moyenne, repose sur une procédure où les demandes des directions opérationnelles, instruites par le SGR auprès de la DGAS, sont examinées tous les quatre mois par le comité de direction. Celui-ci hiérarchise et valide l'affectation des équipes volantes auprès des services demandeurs. D'une manière générale, les remplacements et/ou renforts sont autorisés pour une durée maximale de quatre mois afin d'inciter les services à rechercher par eux-mêmes la réponse la plus opérationnelle à apporter à la vacance de tel ou tel poste.

⁵ Les postes vacants sont les postes non pourvus tandis que les postes découverts sont les postes pourvus, mais pour lesquels l'agent, bien que rémunéré, n'est pas présent (congé de longue durée, de longue maladie, de maternité).

4.2 Le coût des moyens mis en œuvre

4.2.1 La masse salariale

Comme le montre le tableau ci-après, la masse salariale des agents qui font partie de la direction adjointe de l'action sociale, après avoir progressé jusqu'en 2015, où elle a atteint 89,84 M€, a ensuite diminué et s'élevait à 88,77 M€ en 2017.

Tableau n° 4 : Masse salariale de la DGAS

	2013	2014	2015	2016	2017
Masse salariale du département (en €)	194 882 370	197 987 545	201 257 574	195 492 660	200 791 624
MS ⁶ toutes filières (en €)	86 496 263	88 111 393	89 849 489	88 353 372	88 775 193
Effectif au 31/12	1 877	1 939	1 874	1 817	1 793
ETP au 31/12	1 732,72	1 788,46	1 765,40	1 691,68	1 662,99

Source : Anafi, outil financier des juridictions financières et données de la collectivité

Cette diminution de la masse salariale peut être reliée à la baisse précitée du nombre d'agents, même si certaines mesures, telles que la revalorisation statutaire de certains agents et l'augmentation du point d'indice de 0,6 % au 1^{er} septembre 2016, puis au 1^{er} février 2017, ont pesé en sens inverse.

En 2017, le coût moyen d'un emploi s'établissait à 53 382 €. Ce coût relativement élevé par agent résulte de la proportion également plus élevée que dans d'autres secteurs d'intervention, les collèges par exemple, d'agents de catégorie A et B.

Tableau n° 5 : Coût moyen d'un emploi par catégorie

Filière sociale	Masse salariale / nombre d'ETP au 31 décembre 2017 (en €)
Catégorie A	66 903,18
Catégorie B	53 035, 53
Catégorie C	41 334,13

Source : collectivité

4.2.2 Le système d'information

Les enjeux

Au cours de la période examinée, le département a engagé une action d'amélioration de l'opérationnalité et de l'efficacité de son système d'information (SI) qui s'est traduite, dès 2016, par une nouvelle organisation qui a concerné la nature et le nombre de postes, passé de 60 à 68 ETP, la dématérialisation de la chaîne comptable et de la gestion des marchés, la mise en œuvre d'outils de gestion électronique des documents (GED).

La rénovation des systèmes d'information constitue en effet pour la collectivité un enjeu stratégique et doit en particulier accompagner le mouvement de territorialisation des politiques publiques départementales. Elle porte sur quatre thématiques prioritaires : le parcours de l'utilisateur, la dématérialisation du traitement des dossiers, le guichet numérique des solidarités et l'évolution des pratiques professionnelles.

Depuis 2015, les dépenses d'investissement relatives aux programmes d'amélioration du système d'information se sont élevées en moyenne à 5,3 M€ par an.

⁶ La masse salariale est entendue comme l'ensemble des comptes 621-Personnel extérieur au service, 631 et 633 Impôts, taxes et versements assimilés sur rémunérations, et 64 charges de personnel.

Le schéma directeur des systèmes d'information

Par délibération du 2 juillet 2018, la collectivité a adopté le schéma directeur des systèmes d'information (SDSI). Parmi les enjeux stratégiques qu'il définit à l'horizon 2021, figurent en particulier la transformation numérique de la relation aux citoyens et aux partenaires et la simplification des processus internes.

Le déploiement d'un portail citoyen est envisagé dès 2019 et doit répondre à trois impératifs : l'information, l'instauration de démarches en ligne et de plateformes d'échanges avec les partenaires. Il devrait être complété par la mise en place d'un outil de gestion de la relation usager (GRU) permettant de mieux accueillir et orienter les usagers.

Les effets attendus de ces nouveaux outils sont de deux ordres :

- améliorer les services rendus à la population par la simplification des procédures et l'accompagnement des publics en difficultés, dans leurs démarches d'accès aux droits ;
- rendre plus lisible et plus opérationnelle l'intervention du département en se dotant d'un système performant et réactif, permettant de mieux mesurer la qualité du service rendu, mais aussi de lutter plus efficacement contre la fraude, par le croisement des données.

En ce qui concerne la période 2017-2021, les crédits inscrits au programme prévisionnel d'investissement (PPI), au titre de la modernisation des systèmes d'information du département, s'élèvent à 29 M€ pour les seuls systèmes d'information et à 19 M€ pour la modernisation des services. En ce qui concerne le seul secteur des solidarités, ces montants s'élèvent respectivement à 5,2 M€ et à 1,9 M€.

5 LES DÉPENSES SOCIALES

5.1 Les dépenses sociales des départements au plan national

Selon l'enquête annuelle de l'Observatoire national de l'action sociale (ODAS)⁷, les dépenses sociales des départements se sont élevées en 2017 à 37,43 Md€, soit une hausse de 1,6 % par rapport à 2016, et à 29,15 Md€, une fois déduites les contributions financières de l'État au titre de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH) et du revenu de solidarité active (RSA).

En 2017 comme en 2016, les dépenses en faveur de l'enfance, des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes représentaient chacune 19 à 20 % de la dépense totale, et le RSA, 27 %. Les dépenses de personnel et les autres dépenses en représentaient moins de 14 %.

Tableau n° 6 : Dépenses et charges nettes d'action sociale des départements

En M€	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2016/2017
Aide sociale à l'enfance *	6 940	7 040	7 230	7 270	7 370	1,4 %
Soutien aux personnes handicapées*	6 590	6 860	7 130	7 320	7 520	2,7 %
Soutien aux personnes âgées*	6 580	6 700	6 770	6 890	7 055	2,4 %
RMI-RSA*	8 670	9 330	9 840	10 107	10 270	2 %
Autres dépenses d'intervention*	1 480	1 700	1 690	1 650	1 630	- 1,2 %
Personnel	3 360	3 430	3 490	3 530	3 585	1,6 %
Dépenses totales	33 620	35 060	36 150	36 830	37 430	1,6 %
Concours PCH de la CNSA ⁸	530	530	540	540	560	3,7 %
Concours APA de la CNSA	1 630	1 700	1 710	2 040	2 130	4,4 %
Concours Insertion**	5 600	5 630	5 600	5 590	5 590	0 %
Charges totales	25 860	27 200	28 300	28 660	29 150	1,7 %

* : hors personnel - ** : TICPE : taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - FMDI : Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
 Source : enquête de l'ODAS- 2017

⁷ Enquête annuelle de l'ODAS « Dépenses départementales d'action sociale en 2017 », parue en mai 2018.

⁸ CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

5.2 Les dépenses sociales du département de l'Essonne : données générales

5.2.1 Part des dépenses sociales dans le total des charges de gestion

Les dépenses sociales, c'est-à-dire les dépenses d'intervention du département qui, comme le montre le tableau ci-dessous, comprennent les aides directes à la personne, c'est-à-dire les allocations versées aux bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'aide personnalisée d'autonomie (APA) et de l'allocation pour personne handicapée (APC), et les aides indirectes à la personne, qui concernent à titre principal l'accueil familial et les frais de séjour en établissement d'accueil, occupent une part prépondérante et croissante dans les charges de gestion courante. La part des aides directes et indirectes est ainsi passée de 49,50 %, en 2013, à 51,90 %, en 2015, puis à 55,45 % en 2017.

Tableau n° 7 : Les charges de gestion

en €	2013	2014	2015	2016	2017
Charges à caractère général	87 526 146	83 835 649	83 819 439	50 533 625	54 011 159
+ Charges de personnel	194 882 370	197 987 545	201 257 574	195 492 660	200 791 624
+ Aides directes à la personne	213 379 760	231 999 933	244 497 522	264 433 288	277 097 247
+ Aides indirectes à la personne	269 614 215	269 456 148	281 347 751	324 248 354	307 597 765
+ Subventions de fonctionnement	45 593 890	42 369 979	41 564 682	34 531 549	33 244 595
+ Autres charges de gestion	164 629 119	165 337 542	160 746 646	172 966 796	162 875 979
=Charges de gestion (B)	975 625 500	990 986 797	1 013 233 614	1 042 206 272	1 035 618 370

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

La progression significative des aides directes à la personne, + 6,8 % par an en moyenne de 2013 à 2017, provient principalement de celle du revenu de solidarité active (RSA) et, dans une mesure moindre, en montant si ce n'est en rythme de croissance, des allocations versées aux personnes handicapées.

En ce qui concerne les aides indirectes à la personne, leur augmentation a été relativement moins rapide (+ 3,3 % par an en moyenne), sauf en 2016, exercice marqué par la forte hausse des dépenses de l'accueil familial et des frais de séjour, où elles se sont élevées à 324,24 M€, contre 273,32 M€ en 2015. Toutefois, cette hausse de près de 16 % a résulté de la budgétisation en 2016 d'une partie substantielle d'un stock de créances non rattachées⁹ à l'exercice.

⁹ Comme mentionné dans le rapport notifié à la collectivité le 28 novembre 2018, la mise en évidence en 2015 d'un important montant de charges non rattachées à l'exercice et correspondant de fait à des factures demeurées impayées a conduit le département à inscrire une part de ces charges au budget primitif 2016. Au 31 décembre 2016, le montant inscrit en vue de l'apurement de cette dette sociale s'est élevé à 44,69 M€. Lors de l'élaboration du budget primitif 2017, le conseil départemental a inscrit un montant de 20 M€ à ce programme, prévision réévaluée au budget supplémentaire (BS) puis en décisions modificatives (DM) à 27,3 M€, avant d'être arrêté à 31,13 M€. Enfin, les crédits prévus au BP 2018 ont été nécessaires et suffisants pour solder les derniers paiements dus au titre des protocoles conclus avec les créanciers (associations de protection de l'enfance et établissements médico-sociaux pour personnes âgées ou adultes handicapés pour l'essentiel). En 2018, 17,8 M€ ont été ainsi réglés aux termes de la dernière échéance des protocoles, sur un total de crédits votés de 17,9 M€.

Tableau n° 8 : Montant des aides directes et indirectes à la personne

en €	2013	2014	2015	2016	2017	Var. annuelle moyenne (en %)
Aides directes à la personne (a)	213 379 760	231 999 933	244 497 522	264 433 288	277 097 247	6,8
<i>dont revenu minimum d'insertion (RMI)</i>	87 150	39 005	48 999	11 245	0	- 100,0
<i>dont revenu de solidarité active (RSA)</i>	117 288 572	132 100 486	143 073 100	148 795 055	162 833 654	8,5
<i>dont allocation personnalisée d'autonomie (APA)</i>	49 564 320	51 398 657	52 083 519	57 373 706	57 446 731	3,8
<i>dont allocations personnes handicapées</i>	29 305 004	34 755 666	37 346 381	39 946 243	40 245 994	8,3
<i>dont famille et enfance</i>	2 435 502	2 111 713	1 699 915	1 505 853	1 334 657	- 14,0
Aides indirectes à la personne (b)	269 614 215	269 456 148	281 347 751	324 248 354	307 597 765	3,3
<i>dont frais de scolarité</i>	189 380	175 221	274 814	117 707	69 448	- 22,2
<i>dont accueil familial et frais de séjours</i>	262 062 742	261 316 781	273 319 490	316 474 675	300 109 530	3,4
<i>dont autres frais (hospitalisation, inhumation, prév. spéc.)</i>	7 362 093	7 964 146	7 753 448	7 655 971	7 418 786	0,2
= Dépenses d'intervention (a+b)	482 993 975	501 456 082	525 845 273	588 681 642	584 695 012	4,9

Source : Anafi, outil des juridictions financières, d'après les comptes de gestion

5.2.2 Taux de couverture des dépenses sociales par les transferts financiers de l'État

Au cours de la période 2013-2017, comme le fait apparaître le tableau ci-après, le reste à charge incombant à la collectivité, en matière d'allocations individuelles de solidarité (AIS) a fortement progressé, passant de 80,45 M€ à 145,47 M€, soit une hausse de 80,8 %. Sa part dans le total des dépenses réalisées est ainsi passée de 42,4 %, en 2013, à 57,0 % en 2017.

Les compensations de l'État, en provenance de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FDMI) et de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), n'ont en effet augmenté que de 0,5 % lors de cette même période.

La prise en compte des flux liés au fonds de solidarité (FS) atténuée depuis 2016 le montant total de ce reste à charge, l'attribution reçue par le département étant devenue supérieure au montant de sa contribution¹⁰. Au total, le reste à charge pour le département, au titre du versement des allocations individuelles de solidarité, s'élevait ainsi à 54,6 %¹¹ en 2017.

¹⁰ Le fonds de solidarité, prévu à l'article L. 3335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) a pour objet de réduire les inégalités relatives aux charges en matière d'allocations individuelles de solidarité que sont l'allocation personnalisée d'autonomie, la prestation de compensation du handicap et le revenu de solidarité active. Cet article prévoit que le fonds est alimenté par un prélèvement de 0,35 % du montant de l'assiette de la taxe de publicité foncière et des droits d'enregistrement perçus par les départements, en application des articles 682 et 683 du code général des impôts. Les ressources du fonds sont réparties entre les départements en fonction du solde entre les dépenses exposées et la somme des compensations reçues. La collectivité est passée du statut de contributeur au FS, à hauteur de 4,76 M€ en 2014 et de 0,64 M€ en 2015, à celui de bénéficiaire pour 2,62 M€, en 2016, et 1,94 M€ en 2017.

¹¹ Selon l'Assemblée des départements de France (fiche info juin 2018), la compensation des AIS était assurée par l'État à hauteur de 58 % du total de la dépense en 2012 et de 48 % en 2017.

**Tableau n° 9 : Reste à charge et taux de couverture des dépenses
des allocations individuelles de solidarité (AIS), (en €)**

Total dépenses AIS	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013 (en %)
a. Dépenses réalisées	189 702 736	212 032 761	226 686 855	240 593 781	255 239 935	34,5
b. Compensations CNSA, TICPE et FDMI	109 243 912	100 867 701	102 432 328	106 496 668	109 761 060	0,5
c. Reste à charge (a-b)	80 458 824	111 165 060	124 254 528	134 097 113	145 478 875	80,8
d. Part du reste à charge (c/a) en %	42,4	52,4	54,8	55,7	57,0	34,4
e. Taux de couverture des dépenses (b/a) en %	57,6 %	47,6 %	45,2 %	44,3 %	43,0 %	- 25,3
Fonds de solidarité	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2014
a. Contribution du CD 91 au fonds (c/739262)	0	12 277 645	8 534 279	6 126 574	7 399 447	- 39,7
b. attribution du fonds au CD 91	0	7 514 068	7 886 524	8 750 856	9 346 358	24,4
c. Solde (a-b)	0	4 763 577	647 755	- 2 624 282	- 1 946 911	- 140,9
d. Part du reste à charge (c/a) en %	0,0	38,8	7,6	- 42,8	- 26,3	- 167,8
Dépenses AIS + fonds de solidarité (depuis 2014)	2013	2014	2015	2016	2017	2017-2013
a. Dépenses AIS + fonds de solidarité	189 702 736	224 310 406	235 221 134	246 720 355	262 639 382	38,4
b. Total compensation AIS avec fonds de solidarité	109 243 912	108 381 769	110 318 852	115 247 524	119 107 418	9,0
c. Solde (a-b)	80 458 824	115 928 637	124 902 283	131 472 831	143 531 964	78,4
d. Part du reste à charge (c/a) en %	42,4	51,7	53,1	53,3	54,6	28,9
e. Taux de couverture des dépenses (b/a) en %	57,6	48,3	46,9	46,7	45,4	- 21,2

Source : traitement de la chambre, à partir des données transmises par la collectivité

Par type d'allocations, le revenu de solidarité active est responsable à titre principal de la hausse la plus sensible du reste à charge pour la collectivité. En raison de la progression rapide des dépenses réalisées au titre du RSA, de 117,28 M€, en 2013, à 162,83 M€ en 2017, soit + 38,8 %, et de la quasi-stabilisation des compensations en provenance de la TIPCE et du FMDI, + 1,5 % au cours de la même période, le reste à charge du département est passé lors de cette période de 29,10 M€ à 73,31 M€, et de 24,8 % à 45 %.

Tout en se maintenant à un niveau élevé, le reste à charge au titre de la prestation de compensation du handicap (PCH) s'est stabilisé à un peu plus de 70 %, 71,4 % en 2017, pour un montant de 24,96 M€.

Le reste à charge de la collectivité en ce qui concerne le versement de l'allocation personnalisée d'autonomie a, pour sa part, diminué au cours des derniers exercices, passant de 72,0 % en 2015 à 64,4 % en 2017, en raison de la stabilisation du montant des dépenses réalisées, autour de 57 M€, et de la progression de la compensation en provenance de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui s'est élevée à 20,47 M€ en 2017.

Tableau n° 10 : Reste à charge et taux de couverture par type d'allocation (en €)

RSA (allocation exclusivement : c/651171 et 651172)	2013	2014	2015	2016	2017	2017/2013 (en %)
a. Dépenses réalisées	117 288 572	132 100 486	143 073 100	148 795 055	162 833 654	38,8
b. Compensations (TIPCE, FMDI)	88 182 332	88 236 832	88 997 271	89 855 044	89 523 550	1,5
dont FDMI (c/74783)	4 933 883	5 378 476	6 005 289	6 196 259	6 353 060	28,8
dont TICPE RMI/RMA/RSA/ (c/7352)	83 248 449	82 858 356	82 991 982	83 658 785	83 170 490	- 0,1
c. Reste à charge (a-b)	29 106 240	43 863 654	54 075 829	58 940 011	73 310 104	151,9
d. Part du reste à charge (c/a) en %	24,8	33,2	37,8	39,6	45,0	81,4
e. Taux de couverture des dépenses (b/a) en %	75,2	66,8	62,2	60,4	55,0	- 26,9
PCH (allocation exclusivement : c/6511211 à 6511212)						
a. Dépenses réalisées	22 849 844	28 533 618	31 530 236	34 425 020	34 959 550	53,0
b. Compensation CNSA	8 533 431	8 499 453	8 913 146	9 314 991	9 990 042	17,1
c. Reste à charge (a-b)	14 316 413	20 034 165	22 617 090	25 110 029	24 969 508	74,4
d. Part du reste à charge (c/a) en %	62,7	70,2	71,7	72,9	71,4	14,0
e. Taux de couverture des dépenses (b/a) en %	37,3	29,8	28,3	27,1	28,6	- 23,5
APA (allocation exclusivement : c/651141 à 651144)						
a. Dépenses réalisées	49 564 320	51 398 657	52 083 519	57 373 706	57 446 731	15,9
b. Compensation CNSA	12 528 149	14 047 906	14 572 026	18 043 552	20 476 092	63,4
c. Reste à charge (a-b)	37 036 171	37 350 751	37 511 493	39 330 154	36 970 639	- 0,2
d. Part du reste à charge (c/a) en %	74,7	72,7	72,0	68,6	64,4	- 13,9
e. Taux de couverture des dépenses (b/a) en %	25,3	27,3	28,0	31,4	35,6	41,0

Source : traitement de la chambre, à partir des données transmises par la collectivité

5.3 Les interventions du département en matière sociale : principales orientations

5.3.1 Enfance et famille

Le secteur de l'enfance et de la famille comprend l'aide sociale à l'enfance, la prévention spécialisée et la protection maternelle et infantile.

5.3.1.1 L'aide sociale à l'enfance

Le département consacre la plus grande partie des dépenses d'aide sociale à l'enfance à l'exercice de ses compétences obligatoires¹².

Les lois du 5 mars 2007 et du 14 mars 2016 relatives à la protection de l'enfance ont renforcé la responsabilité du département en le désignant comme chef de file, responsable des actions visant à la prévention et à la protection de l'enfance en danger ou en situation de l'être, dans le respect des orientations prévues par les schémas départementaux de l'enfance et des familles successifs¹³.

¹² Les compétences obligatoires en matière d'aide sociale à l'enfance (ASE), pour les enfants de 0 à 18 ans et les jeunes majeurs jusqu'à 21 ans, comprennent notamment la prévention de la maltraitance, au sein de la famille ou en dehors, l'habilitation, la tarification et le contrôle des établissements d'accueil et des services associatifs. Les missions relatives à l'accueil d'urgence, l'observation et l'orientation des mineurs et des mères accompagnées de jeunes enfants, sont assurées par l'Institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF) Antoine de Saint-Exupéry (cf. *infra*).

¹³ En Essonne, ces schémas couvrent la période 2011-2016, puis 2017-2021. Le président du conseil départemental est investi d'un rôle de chef de file en matière de protection de l'enfance par la loi n° 2007-293 du 5 mars 2007 réformant la protection de l'enfance. Dans ce cadre, il a la responsabilité d'élaborer le schéma départemental de l'enfance et des familles (SDEF) dont la vocation principale est d'améliorer les réponses apportées aux enfants, aux familles et aux jeunes majeurs en grande difficulté, tant en matière de prévention que de protection. Un bilan d'étape concernant le SDEF 2011-2016 a été réalisé le 4 novembre 2013.

Les dépenses de fonctionnement de ce secteur ont connu une augmentation continue jusqu'en 2015, où elles se sont élevées à 171,96 M€. Le recentrage des missions du département sur ses compétences obligatoires, ainsi que les mesures prises en matière de tarification des établissements d'accueil, visant à la convergence des taux d'encadrement et au réexamen des dépenses par rapport aux services rendus, a permis de réaliser de substantielles économies de gestion, s'agissant des dépenses d'hébergement et du montant des allocations versées. Le montant des dépenses a ainsi pu être ramené à 151,74 M€ en 2017.

Tableau n° 11 : Dépenses de fonctionnement – secteur enfance

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses de fonctionnement	168,73	169,25	171,96	166,17	151,74

Source : comptes administratifs de la collectivité

La collectivité a pourtant dû faire face à la progression du nombre de jeunes pris en charge au titre de l'aide sociale à l'enfance (ASE), en raison de celle des mineurs non accompagnés (MNA) dont le nombre est passé de 311, en 2013, à 535, en 2017¹⁴. Selon la collectivité, lors de cet exercice, 700 MNA sont entrés dans le dispositif, ce qui a induit une dépense de 27 M€, représentant le quart des prises en charge réalisées au titre de l'ASE.

Tableau n° 12 : Nombre de mineurs et de jeunes majeurs non accompagnés

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de mineurs et jeunes majeurs non accompagnés	311	364	378	457	535

Source : comptes administratifs de la collectivité

En 2016, afin de faire face à cet afflux, la collectivité a mis en place un service dédié à l'accueil et à l'évaluation de ce public et a décidé des mesures suivantes : admission des jeunes au foyer d'accueil d'urgence de l'Institut départemental de l'enfance et de la famille, création d'une structure de 25 places pour l'accueil et l'orientation, coopération renforcée avec la police aux frontières et le centre de jeunes détenus¹⁵. Par ailleurs, la collectivité a engagé une politique de professionnalisation des agents et de diversification des modalités de prise en charge des mineurs non accompagnés. Dans ce cadre, a été prévue l'ouverture de 100 places supplémentaires en 2017, puis en 2018.

En 2017, le département a également lancé un appel à projets et a conclu une convention avec deux associations en vue d'accueillir 100 mineurs non accompagnés. Ces conventions visent à organiser plus efficacement le parcours migratoire des jeunes pris en charge, en renforçant les mesures d'insertion sociale et professionnelle. Ces jeunes sont, par ailleurs, hébergés en appartement partagé et ils bénéficient d'un accompagnement éducatif. Au total, ces modalités de prise en charge apparaissent plus opérationnelles et moins onéreuses que l'accueil classique en maisons d'enfants à caractère social (MECS).

5.3.1.1.1 Les mesures d'hébergement

L'hébergement des jeunes bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance comprend le placement familial, dans un cadre associatif ou auprès d'un assistant familial, et les établissements d'accueil. Le nombre de jeunes accueillis, relativement stable de 2014 à 2016, a progressé significativement en 2017, s'agissant notamment de l'hébergement en établissement.

¹⁴ La loi relative à la protection de l'enfant du 14 mars 2016 attribue la responsabilité et la prise en charge des mineurs non accompagnés (MNA) aux départements, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance. Selon la collectivité, le constat partagé par tous les départements est l'impossibilité de gérer les flux, ce qui entraîne une saturation du dispositif ASE et une augmentation exponentielle des dépenses.

¹⁵ Il s'agit de la maison d'arrêt pour mineurs de Fleury-Mérogis.

Tableau n° 13 : Jeunes hébergés en accueils familiaux et en établissement au 31/12

Nombre de bénéficiaires	2013	2014	2015	2016	2017
Établissement	1 876	1 894	1 893	1 840	2 212
Placement familial associatif	861	374	380	395	476
Placement auprès d'un assistant familial *	540	514	548	555	495
Total	3 277	2 782	2 821	2 790	3 183
Nombre d'assistants familiaux	305	303	305	305	300

* dont le département est l'employeur

Source : comptes administratifs de la collectivité

Comme le montre le tableau ci-dessous, l'hébergement dans les maisons d'enfants à caractère social (MECS) représente en moyenne près de 60 % des dépenses effectuées à ce titre. Alors que le nombre d'assistants familiaux est demeuré stable, l'augmentation depuis 2014 du montant global de leur rémunération résulte de celle du nombre de jeunes accueillis, mais aussi de l'augmentation du SMIC. La collectivité a également institué en décembre 2014 une indemnité de disponibilité qui offre un complément de ressources et une prime pour l'accueil des enfants de 0 à 3 ans, pour un montant total annuel d'environ 200 000 €.

Tableau n° 14 : Dépenses d'hébergement

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
MECS (maisons d'enfants à caractère social)	60,69	61,71	62,16	59,10	59,34
Placements familiaux associatifs	16,99	16,95	16,94	17,39	17,63
Lieux de vie	16,4	15,30	13,37	14,3	13,73
Centres maternels	6,9	7,13	9,50	9,05	8,61
Internats scolaires et d'enseignement professionnel	2,9	2,95	1,49	1,28	-
Foyer de jeunes travailleurs	0,41	0,59	0,62	-	-
Accueils alternatifs	-	-	3,25	2,8	2,76
Autres	-	-	4,43	-	6,89
Sous-total	104,29	104,63	111,79	103,92	108,96
Rémunération des assistants familiaux	13,90	13,80	14,36	14,88	14,81
Total	118,19	118,43	126,16	118,8	123,77

Source : comptes administratifs de la collectivité

5.3.1.1.2 Mesures de prévention au titre de l'ASE

Les mesures de prévention mises en œuvre dans le cadre de l'ASE comprennent les actions éducatives à domicile (AED), les actions éducatives en milieu ouvert (AEMO), les interventions de travailleurs familiaux, les nuitées d'hôtels et des aides financières.

Tableau n° 15 : Mesures éducatives au 31/12

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nombre de mesures d'actions éducatives à domicile (AED)	1 342	1 247	1 413	1 486	1 615	1 630
Nombre de mesures d'actions éducatives en milieu ouvert (AEMO)	1 704	1 543	1 683	1 671	1 824	1 976
Total	3 046	2 790	3 096	3 157	3 439	3 606
Nombre de familles bénéficiaires d'au moins une mesure dans l'année	305	497	369	379	343	375

Source : comptes administratifs de la collectivité

Les dépenses correspondantes qui avaient sensiblement augmenté en 2016, pour atteindre 17,29 M€, ont au contraire fléchi en 2017, où elles se sont élevées à 14,89 M€. Cet infléchissement résulte d'une part, des mesures prises par la collectivité pour en réduire le coût, notamment par le plafonnement des aides financières ou l'application stricte de la réglementation en matière d'hébergement d'urgence et d'autre part, de la réduction des dépenses liées à la résorption du stock de factures non rattachées.

Tableau n° 16 : Dépenses relatives aux mesures de prévention ASE

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Mesures de prévention	17,29	16,78	16,14	17,29	14,89
dont AED/AEMO	9,63	10,47	11,29	13,27	11,17

Source : comptes administratifs de la collectivité

5.3.1.2 La prévention spécialisée

Une cinquantaine de communes du département font l'objet des mesures de prévention spécialisée. Sur ces territoires, plus de 3 000 adolescents sont pris en charge chaque année de manière collective ou individuelle, et bénéficient de sorties, de séjours, de dispositifs d'insertion sur des chantiers éducatifs, ou bien encore d'actions de prévention dans les établissements scolaires.

Tableau n° 17 : Dépenses de prévention spécialisée

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Prévention spécialisée	7,33	7,93	7,74	7,62	7,40

Source : comptes administratifs de la collectivité

5.3.1.3 L'Institut départemental de l'enfance et de la famille (IDEF)

En matière d'accueil d'urgence, la politique départementale s'appuie sur l'Institut départemental de l'enfance et de la famille Antoine de Saint-Exupéry¹⁶, établissement public à but non lucratif créé en octobre 1974. Il a pour mission d'assurer l'accueil, l'observation et l'orientation des mineurs âgés de 3 jours à 18 ans en situation de danger ou de détresse¹⁷. Il accueille également les futures mères, majeures et mineures, dont l'un des enfants doit être âgé de moins de 3 ans.

Depuis novembre 2011, plusieurs initiatives ont été prises pour rendre plus opérationnelle l'organisation de l'IDEF : accueil dans un seul lieu géographique par une équipe éducative, un psychologue et un chef de service, modification de l'organisation et des tranches d'âge¹⁸, prise en compte des besoins du dispositif départemental de protection¹⁹.

¹⁶ L'IDEF dispose de locaux répartis entre son siège, implanté sur le territoire de la commune de Brétigny-sur-Orge (12 bâtiments), et deux pavillons annexes situés respectivement dans le département de l'Essonne (Orsay) et celui des Yvelines (Saint-Mesme).

¹⁷ Cette mission est régie, d'une part, par les dispositions de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) et du code civil et, d'autre part, au plan départemental, par le schéma départemental de l'enfance et de la famille.

¹⁸ Le précédent projet d'établissement 2008-2012 était fondé sur un principe d'accueil vertical, qui s'est révélé inadapté du fait d'une cohabitation difficile d'enfants d'âges très divers.

¹⁹ Ces mesures ont permis notamment d'éviter la rupture qui se produisait lors du passage du statut de primo-arrivant vers d'autres services. Il en a résulté une répartition des services en trois unités qui assurent la continuité de l'accompagnement des enfants : un pôle « enfance » pour les 3-6 ans et 7-11 ans, un pôle « pré-adolescents » pour les 7-11 ans et 12-15 ans, un pôle « adolescents », pour les 16-18 ans. En outre, deux services sont chargés respectivement de la tranche d'âges 0-3 ans (La Pouponnière) et de l'accueil mère-enfant (La Belle Étape qui assure les accueils de courte durée, 15 jours, renouvelable une fois).

Tableau n° 18 : Capacité d'accueil et admissions

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de places	117	115	125	130	162
Nombre d'admissions	729	666	642	676	863
Durée moyenne des séjours (en jours)	64	61	60	59	75
Taux moyen d'occupation (en %)	100	95	91	97,9	99,6
Taux de rotation	7,6	6,8	6	6,1	6,2

Source : collectivité

La capacité d'accueil de l'IDEF a augmenté avec la création, à la fin de 2016, d'un service d'une capacité de 40 places destiné à accueillir les mineurs non accompagnés. Le caractère plus complexe des situations rencontrées explique par ailleurs la hausse de la durée moyenne de séjour, qui est passée de 64 jours, en 2013, à 75 jours en 2017.

L'effectif permanent de l'IDEF, toutes filières confondues, affiche une grande stabilité au cours de la période examinée.

Tableau n° 19 : Effectif de l'IDEF

En équivalent temps plein travaillé (ETPT ²⁰)	2013	2014	2015	2016	2017
Effectif permanent					
Titulaires					
Filière administrative	10	9	9	9	8
Filière médico-sociale	34	29	32	33	34
Filière sociale	75	65	79	80	76
Filière technique	26	26	25	27	24
Non titulaires					
Filière administrative	-	-	-	-	1
Filière médico-sociale	5	21	16	13	17
Filière sociale	9	14	5	4	1
Filière technique	16	5	2	1	1
Autres filières	2	2	2	2	2
Total	177	171	170	169	164
Effectif non permanent	11	11	15	16	19
Emplois d'insertion	4	9	9	6	6
Total général	192	191	194	191	189

Source : département de l'Essonne

5.3.1.4 Protection maternelle et infantile (PMI) et santé publique

La protection maternelle et infantile et le secteur de la santé publique recouvrent les aides aux modes d'accueil de la petite enfance et les actions de prévention médico-sociale. Le montant des dépenses que la collectivité a consacrées à ce secteur a nettement diminué lors des derniers exercices. Il s'élevait ainsi à 1,16 M€, en 2017, contre 4,05 M€ en 2015.

²⁰ Pour mesurer plus précisément le rapport entre effectifs physiques et temps de travail effectué au service d'une collectivité ou d'un établissement public, deux équivalences peuvent être utilisées, l'équivalent temps plein (ETP) et l'équivalent temps plein travaillé (ETPT).

Les effectifs en ETP sont calculés en rapportant les effectifs physiques à la quotité de travail. Il s'agit d'une mesure des effectifs à un instant donné, qui ne tient pas compte de la durée de présence effective durant l'année. Ainsi, une personne travaillant à temps partiel à 80 %, en poste au 31 décembre, comptera comme 0,8 ETP au 31 décembre. En revanche, un agent étant parti de la commune le 31 septembre ne sera pas compté parmi les ETP au 31 décembre.

Les effectifs en ETPT sont calculés en rapportant les ETP à la durée de présence. Il s'agit donc d'une mesure des effectifs non à un instant donné, mais sur une période, généralement l'année. Ainsi, une personne ayant travaillé au sein de la commune à temps partiel à 80 % du 1^{er} janvier au 31 septembre 2016, soit 9 mois sur 12, comptera comme $0,8 \times 0,75 = 0,6$ ETPT pour 2016.

Les aides à l'accueil de la petite enfance, qui ne relèvent pas de la compétence obligatoire du département, concernent sa participation au fonctionnement des établissements publics ou associatifs d'accueil du jeune enfant. À ce titre, l'accueil par les assistantes maternelles couvre de 70 à 75 % des besoins.

La collectivité a pris des mesures pour réduire les dépenses dans ce domaine, avec la fin de l'aide au fonctionnement des structures d'accueil, celle-ci étant désormais réservée à la création de nouvelles places au sein des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) relevant du secteur public, et la refonte dans un sens plus restrictif, en juin 2016, des aides financières accordées. Ces décisions sont à l'origine de la forte baisse précitée des dépenses observées dans ce secteur depuis 2015.

Tableau n° 20 : Dépenses relatives à a petite enfance

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Accueil					
Nombre d'enfants	55 000	55 509	55 509	56 610	56 517
Nombre de places en établissement	11 896	12 030	11 896	11 880	12 087
Nombre de places auprès des assistantes maternelles	29 795	29 458	25 000	24 288	23 162
Nombre d'assistantes maternelles	10 553	10 392	10 190	10 537	9 878
Dépenses	5,01	4,03	3,5	0,76	0,72
Prévention					
Nombre de bénéficiaires	253	263	216	188	250
Dépenses	0,32	0,70	0,56	0,43	0,44

n.c. : non communiqué

Source : comptes administratifs et collectivité

5.3.2 Personnes âgées dépendantes

Les dépenses du département en faveur des personnes âgées dépendantes sont demeurées relativement stables au cours de la période examinée, passant de 89,55 M€, en 2013, à 90,99 M€ en 2017. Elles concernent les personnes âgées bénéficiaires de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) à domicile ou en établissement et les frais d'hébergement dans les établissements d'hébergement pour personne âgées (EHPA) et pour personnes âgées dépendantes (EHPAD).

L'allocation personnalisée d'autonomie vise à renforcer la prise en charge des personnes en perte d'autonomie en leur permettant de bénéficier des aides nécessaires à l'accomplissement des actes de la vie courante.

En 2017, le montant global de l'APA en établissement et à domicile s'est élevé à 55,07 M€, contre 49,56 M€ en 2013, soit une hausse d'environ 11 % qui peut notamment s'expliquer par la progression régulière du nombre de bénéficiaires, passé dans le même temps de 13 044 à 14 719.

Tableau n° 21 : Nombre de bénéficiaires ayant des droits ouverts à l'APA

	2013	2014	2015	2016	2017	Évolution 2016/2017 (en %)
APA à domicile	7 475	7 481	7 758	8 000	8 341	4,26
APA en établissement	5 569	5 797	5 957	6 313	6 378	1,03
Total	13 044	13 278	13 715	14 313	14 719	2,84

Source : comptes administratifs

5.3.2.1 L'accueil en établissement

Tableau n° 22 : Nombre de places en établissement

	2013	2014	2015	2016	2017
EHPAD	8 809	8 779	7 853	8 737	8 732
Foyer logement	3 179	3 179	565	3 098	3 030
Unité de soins de longue durée (USLD)	721	721	204	721	621
EHPA	290	276	16	234	234
Total	12 999	12 955	8 638	12 790	12 600 ²¹

Source : collectivité

Les dépenses du département destinées à l'accueil en établissement relèvent pour l'essentiel de la prise en charge totale ou partielle des frais d'hébergement des personnes âgées bénéficiaires de l'aide sociale ou de l'allocation personnalisée, comme le présente le tableau ci-dessous.

Tableau n° 23 : Personnes âgées prises en charge au titre de l'hébergement

	2013	2014	2015	2016	2017
Bénéficiaires de l'aide sociale	1 434	1 434	1 692	1 610	1 570
Bénéficiaires de l'APA hébergement	4 135	4 362	4 532	4 879	4 944

Source : comptes administratifs et collectivité

Ces dépenses, qui représentent le premier poste de dépenses en faveur des personnes âgées, se sont élevées à 61,70 M€ en 2017, contre 62,22 M€ en 2016 et 63,47 M€ en 2015, soit une baisse de 2,27 % lors de ces deux derniers exercices. Pour expliquer cette baisse limitée des dépenses, la collectivité a notamment fait état du développement de la télégestion, s'agissant de la gestion des bénéficiaires, et d'un suivi renforcé de la facturation.

En 2017, sur ce montant total d'accueil en établissement, près de 54 % des dépenses provenaient de l'aide sociale, c'est-à-dire de la prise en charge des frais d'hébergement des bénéficiaires dans des EHPAD, des logements-foyers, ou en famille d'accueil. La part des dépenses consacrées aux bénéficiaires de l'APA hébergement, quoique inférieure à celle de l'aide sociale, était en hausse et s'élevait à 27,33 M€ en 2017.

5.3.2.2 Le maintien à domicile des personnes âgées

Au cours de la période contrôlée, le nombre de personnes âgées prises en charge à domicile a augmenté de près de 10 %, de 7 475, en 2013, à 8 171 en 2017 :

Tableau n° 24 : Nombre de bénéficiaires à domicile

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires	7 475	7 481	7 758	7 868	8 171

Source : collectivité

Dans ces conditions, les dépenses relatives au maintien à domicile ont également régulièrement augmenté, passant de 26,47 M€, en 2014 et 2013, à 29,29 M€ en 2017, soit une hausse de 10,65 %. Le montant de l'APA à domicile, qui représente 95 % de ces dépenses, s'est élevé à 27,74 M€ en 2017.

²¹ Sont intégrées 219 places d'accueil de jour spécifique Alzheimer.

L'augmentation de la dépense s'explique par la croissance du nombre de bénéficiaires, mais aussi par l'impact de la loi du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement (ASV). Les dispositions de la loi ont en effet modifié les conditions de versement de l'allocation personnalisée d'autonomie en revalorisant les plafonds des plans d'aide à domicile, à compter du 1^{er} mars 2016, en vue de réduire la participation financière des bénéficiaires²². Selon la collectivité, la revalorisation des plafonds de l'APA a induit un coût supplémentaire de 1,52 M€, en 2016, et de 2,96 M€ en 2017²³.

La loi ASV a par ailleurs favorisé la restructuration du secteur de l'aide à domicile (SAAD) et des centres locaux d'information et de coordination (CLIC). En effet, afin de mieux assurer la régulation de ce secteur, elle a fait du département l'autorité unique d'agrément des SAAD intervenant auprès des personnes âgées et handicapées. Des mesures ont déjà été engagées avec l'habilitation pour intervenir auprès des bénéficiaires de l'aide sociale accordée à 35 SAAD, sur les 107 qui interviennent en Essonne, ou bien encore avec la mise en place d'une feuille de route de l'aide à domicile, consécutivement à la réalisation d'un diagnostic partenarial.

Parmi les autres dépenses, prend place l'aide-ménagère qui concernait 123 bénéficiaires en 2017, pour un coût de 0,26 M€, contre 0,48 M€ en 2014, diminution qui peut être mise en relation avec celle du nombre de bénéficiaires.

Tableau n° 25 : Bénéficiaires de la prestation d'aide-ménagère

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires	178	167	144	126	123

Source : comptes administratifs et collectivité

5.3.3 Personnes handicapées

La plupart des mesures conduites en faveur des personnes handicapées résultent de la mise en œuvre du schéma départemental qui leur était consacré et couvrait la période 2013-2018.

Les dépenses liées à la prise en charge des personnes handicapées ont fortement progressé au cours de cette période, passant de 134,27 M€, en 2013, à 164,47 M€ en 2017, soit une hausse de 22,5 %. La plus grande part de ces dépenses, environ 75 %, est liée à l'hébergement.

5.3.3.1 Les mesures d'hébergement

Le département prend en charge, au titre de l'aide sociale pour adulte handicapé, les frais d'hébergement ou d'accompagnement des bénéficiaires, dont le nombre est passé de 2 507, en 2013, à 2 784 en 2017.

Tableau n° 26 : Bénéficiaires de l'aide à l'hébergement

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires	2 507	2 563	2 553	2 752	2 784
Dépenses en M€	104,15	105,92	112,16	119,9	123,38

Source : comptes administratifs

²² Le montant moyen des plans d'aide est passé de 622,23 € à 655,46 € en 2016.

²³ Les principales dispositions de la loi ont porté sur la révision de certains plans d'aide, l'aide au répit des aidants et les projets destinés à favoriser l'autonomie, et ont conduit à renforcer le traitement des problématiques transversales aux personnes âgées par l'instauration d'outils de coordination (conférences des financeurs, conseil départemental de la citoyenneté et de l'autonomie, élaboration d'un schéma autonomie ayant pour axe l'inclusion sociale, les solidarités et la lutte contre l'isolement, ainsi que le développement de l'offre territorialisée de services et d'hébergement).

L'hébergement des personnes handicapées est effectué dans divers types d'établissement. Le nombre total de places s'élevait à 1 948, en 2017, en diminution par rapport à 2016, du fait de la réduction du nombre de places offertes par les foyers de vie.

Tableau n° 27 : Répartition du nombre de places en établissement

	2013	2014	2015	2016	2017
Foyer d'hébergement	406	430	430	439	434
Service d'accompagnement	451	481	481	502	495
Foyer de vie	858	858	872	859	691
Foyer d'accueil médicalisé	281	281	267	328	328
Total	1 996	2 050	2 050	2 128	1 948

Source : comptes administratifs

Tableau n° 28 : Répartition de dépenses par type d'hébergement

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Foyer de vie/ foyer d'accueil médicalisé	78,49	78,67	84,64	91,33	92,95
Autres structures	19,36	17,51	22,08	21,9	23,64
Accueil familial	0,74	0,84	0,81	0,79	0,81

Source : comptes administratifs

A ces dépenses d'hébergement, qui se sont élevées au total à 117,4 M€ en 2017, viennent s'ajouter les dépenses relatives aux services d'accompagnement à la vie sociale, dont le montant s'élevait à 5,74 M€, toujours en 2017, pour 533 bénéficiaires.

Tableau n° 29 : Services d'accompagnement à la vie sociale

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires/droits ouverts	497	552	520	559	533
Dépenses en M€	5,55	6,46	5,42	5,87	5,74

Source : comptes administratifs

5.3.3.2 Le maintien à domicile

Les dépenses relatives au maintien à domicile concernent principalement les prestations versées aux personnes handicapées.

Au cours de la période examinée, elles ont enregistré une progression de 40 %, d'abord due au versement de la prestation de compensation du handicap (PCH) qui constitue la principale intervention en vue du maintien à domicile des bénéficiaires.

Si l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) continue de représenter une part significative de l'aide au maintien à domicile des personnes handicapées, le nombre de bénéficiaires est en diminution, à la suite de la mise en place de la PCH par la loi n° 2005-102 du 11 février 2005 qui prévoit un régime d'extinction progressive de l'allocation compensatrice pour tierce personne.

Tableau n° 30 : Données relatives au maintien à domicile

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses globales en M€	29,65	35,07	37,69	40,36	41,99
dont PCH					
Dépenses en M€	22,85	28,53	31,53	34,42	34,96
Nombre de bénéficiaires	3 077	3 524	3 784	3 907	4 230
dont ACTP					
Dépenses en M€	6,45	6,22	5,81	5,52	5,29
Nombre de bénéficiaires	1 070	1 003	972	939	855

Source : comptes administratifs

Depuis 2014, le montant total de la PCH, qui représente plus de 80 % des dépenses en vue du maintien à domicile, a fortement augmenté, qu'il s'agisse de l'allocation versée à l'adulte, âgé de plus de 20 ans, ou à l'enfant²⁴, en particulier du fait de l'amélioration des délais d'instruction des demandes (9,28 jours en 2017 contre 13,66 jours en 2013) effectuée par la maison départementale des personnes handicapées (MDPHE). En 2017, le nombre de bénéficiaires s'élevait ainsi à 4 230 personnes et était en augmentation de 37 % par rapport à 2013, pour une dépense d'un montant de près de 35 M€ au titre de cet exercice.

S'agissant de l'aide sociale aux adultes handicapés, le département assure le financement de l'aide-ménagère.

Tableau n° 31 : Prestation d'aide-ménagère

	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de bénéficiaires	178	182	196	223	183
Dépenses en M€	0,34	0,31	0,34	0,39	0,32

Source : comptes administratifs

5.3.3.3 Les subventions

La collectivité contribue au financement du fonds de compensation du handicap et verse des subventions à un certain nombre d'associations.

Le fonds de compensation du handicap, géré par la Maison départementale des personnes handicapées, apporte une aide financière aux personnes handicapées afin de faire face aux frais qui restent à leur charge, une fois qu'elles ont fait valoir l'ensemble de leurs droits. Cette contribution s'élevait à 0,33 M€, en 2014, mais seulement à 0,10 M€ en 2017.

Le département finance notamment les associations qui viennent en aide aux personnes atteintes d'autisme, de handicap mental, sensoriel ou moteur. À ce titre, il a soutenu chaque année depuis 2013 une vingtaine d'associations, pour un montant d'environ 0,30 M€²⁵.

5.3.4 Insertion sociale et mesures de solidarité

Dans le secteur de l'insertion sociale et de la solidarité, l'action du département recouvre la politique d'insertion en faveur des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) et la politique de lutte contre les exclusions et les discriminations. 90 % environ des dépenses sont affectées au RSA, politique qui fait l'objet d'une présentation approfondie *infra*. Les autres dépenses ont été revues à la baisse dans le cadre du recentrage de la collectivité sur le financement de ses compétences obligatoires ou du fait de la disparition de certains dispositifs.

Tableau n° 32 : Dépenses d'insertion et de solidarité

	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses en M€	145,14	156,36	166,64	150,44	162,86

Source : comptes administratifs

La politique de lutte contre les exclusions comprend essentiellement les mesures en faveur des jeunes, les contrats aidés, ainsi que la prévention et la lutte contre les discriminations. Il s'agit notamment d'accompagner les jeunes sortis sans qualification du système scolaire dans deux directions, l'aide à l'insertion et l'aide à l'initiative individuelle.

²⁴ PCH adulte : 75 % du total, soit par exemple, 17,69 M€ en 2013 et 21,92 M€ en 2014.

²⁵ Le soutien aux associations s'est élevé à 0,31 M€ en 2013, 0,33 M€ en 2014, 0,34 M€ en 2015, 0,29 M€ en 2016 et 0,28 M€ en 2017.

Au titre de l'insertion, la contribution de la collectivité au fonds départemental d'aide aux jeunes (FDAJ) a pour objet le versement d'une allocation d'autonomie, en lien avec l'intervention de conseillers des missions locales pour l'emploi ou des maisons départementales des solidarités, par exemple pour financer certains dispositifs, tels que l'acquisition du permis de conduire ou l'école de la deuxième chance.

Tableau n° 33 : Dépenses d'insertion en faveur des jeunes

En M€	2013	2014	2015	2016	2017
Dépenses	1,56	1,55	1,65	1,06	1,46
dont fonds départemental d'aide aux jeunes	0,48	0,46	0,55	0,4	0,4
Bénéficiaires	2 420	2 258	2 404	1 691	1 661

Source : comptes administratifs

La baisse du nombre de jeunes bénéficiaires, observée au cours des derniers exercices, résulte de prises en charge plus longues, notamment en matière d'hébergement d'urgence.

Les aides à l'initiative individuelle, de nature facultative, ont quant à elles pris fin en 2016. Les crédits concernaient par exemple la mise en œuvre de la carte jeune ou la contribution au fonds d'innovation jeunesse (FIJ) pour le soutien de projets.

La carte jeune, qui concernait chaque année environ 20 000 jeunes de 16 à 18 ans²⁶, représentait plus de 80 % des crédits. Elle pouvait contribuer à l'acquisition de matériel professionnel, d'équipements numériques, ou bien encore financer des dépenses culturelles ou sportives.

Tableau n° 34 : Aides à l'initiative

En M€	2013	2014	2015
Dépenses	5,89	4,05	4,10
dont carte jeune	5,20	3,32	3,12
dont fonds d'innovation jeunesse	0,27	0,13	0,24
dont dispositif vacances	0,24	0,31	0,38

Source : comptes administratifs

Les mesures en faveur de la prévention et de la lutte contre les discriminations correspondent au versement de subventions aux associations et aux communes qui ont engagé des actions dans les domaines de l'égalité hommes-femmes, de l'accès aux droits, de l'aide aux victimes et de la prévention.

Tableau n° 35 : Dépenses en faveur de la prévention et de la lutte contre les discriminations

En M€	2013	2014	2015
Dépenses	0,79	0,52	0,71

Source : comptes administratifs

6 LE REVENU DE SOLIDARITÉ ACTIVE (RSA)

6.1 Présentation du dispositif

6.1.1 Modalités de mise en œuvre

La loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008 a généralisé le revenu de solidarité active et a réformé les politiques d'insertion. Ce dispositif, entré en vigueur en juin 2009, succédait au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation pour parent isolé (API) afin d'assurer aux personnes sans ressources ou disposant de faibles ressources un niveau minimum de revenu, variable selon la composition du foyer. Il garantissait par ailleurs un accompagnement personnalisé des bénéficiaires.

²⁶ Le dispositif consistait à accorder 140 € à chaque jeune en fonction de son projet, somme qui peut être épargnée de 1 à 3 ans.

Le demandeur du RSA est la personne qui remplit le formulaire de demande et l'adresse en son nom à l'organisme instructeur compétent. Les bénéficiaires du RSA, en sus du demandeur lui-même, sont son conjoint, concubin(e) ou pacsé(e) éventuel(le), qui compose avec lui son foyer.

Le RSA revêt des modalités de mise en œuvre différentes en fonction des conditions d'existence des bénéficiaires. Ainsi, si le RSA socle est ouvert aux personnes âgées d'au moins 25 ans, les personnes élevant seules de jeunes enfants bénéficient du versement du RSA majoré.

L'article 135 de la loi de finances pour 2010 a d'autre part élargi le bénéfice du RSA aux jeunes de 18 à 25 ayant travaillé l'équivalent de 2 ans lors des 3 dernières années.

Enfin, le RSA activité, qui était versé sous certaines conditions aux personnes exerçant une activité professionnelle, a été supprimé, ainsi que la prime pour l'emploi, et remplacé à compter du 1^{er} janvier 2016 par la prime d'activité.

En avril 2018, le montant du revenu de solidarité active était versé aux attributaires dans les conditions mentionnées dans le tableau ci-dessous.

Tableau n° 36 : Montant du RSA au 24 avril 2018

Montant du RSA en fonction du nombre de personnes au foyer, en €			
Nombre d'enfants	Personne seule	Parent isolé	Couple
0	550,93	707,46	826,40
1	826,40	943,28	991,68
2	991,68	1 179,10	1 156,96
Par enfant supplémentaire	220,37	235,82	220,37

Source : caisse d'allocations familiales (CAF)

6.1.2 Répartition des responsabilités

Les départements, pour la gestion du RSA, doivent se conformer à un cadre normatif précisément défini au niveau national : le montant du RSA, les critères d'éligibilité, les modalités d'attribution et les décisions de revalorisation sont fixés par l'État et ne laissent que peu de pouvoir de décision à la collectivité. Le tableau ci-après fait état des marges de manœuvre du département, principalement en termes d'accompagnement des bénéficiaires.

Tableau n° 37 : Répartition des responsabilités en matière de RSA

	Autorité responsable
Barème	État (loi)
Montant nominal	État (règlement)
Revalorisations	État (règlement)
Instruction des demandes	Partagée départements, CAF-MSA, CCAS, Pôle emploi, Associations uniquement sur délégation du PCD
Attribution du droit	Conseil départemental
Liquidation/gestion de la prestation	CAF/MSA
Financement	Conseil départemental
Accompagnement des bénéficiaires	Conseil départemental (contrat fixant les droits et devoirs, coordination des actions), Pôle emploi (projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)), autres acteurs intervenant dans l'accompagnement social et/ou professionnel de l'allocataire

Source : Cour des Comptes²⁷

²⁷ Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017.

6.2 Impact du RSA dans les dépenses sociales du département et facteurs d'évolution

6.2.1 Les dépenses de RSA et leur impact budgétaire

Le montant du RSA socle en Essonne, dont le versement est assuré par les caisses d'allocations familiales (CAF), a connu, comme dans les autres départements, une croissance soutenue au cours de la période 2013-2017.

Le montant des allocations versées au titre du RMI et du RSA est ainsi passé de 117,37 M€, en 2013, à 162,83 M€ en 2017²⁸, soit une augmentation de 40 %. Dans le même temps, les dépenses sociales directes du département progressaient de 5 % et les aides directes à la personne de 7 %.

Ainsi que cela a été mentionné *supra*, le RSA représentait, en 2017, 27,7 % des aides directes à la personne versées par le département de l'Essonne.

Tableau n° 38 : Montant du RMI et du RSA, de 2013 à 2018, et taux de couverture

		CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017	Estimation au 30/06/2018
RMI et RSA	Montant des prestations versées	117 375 722,26	132 139 490,57	143 122 099,13	148 806 299,62	162 833 653,79	79 946 973,60
	FMDI (compte 74783)	4 933 883,00	5 378 476,00	6 005 289,00	6 196 259,00	6 353 060,00	nc
	TICPE RMI/RMA/RSA (partie du 7352)	83 248 449,65	82 858 356,02	82 991 982,68	83 658 785,49	83 170 490,00	nc
	Taux de couverture (en %)	75	67	62	60	55	nc

Source : département de l'Essonne

6.2.2 La hausse des dépenses : effet-prix et effet-nombre

Le montant des dépenses relatives au RSA est affecté par la revalorisation annuelle de son montant, au 1^{er} janvier jusqu'en 2015, puis au 1^{er} avril à partir de 2016. Depuis 2013²⁹, est venue s'y ajouter, le 1^{er} septembre, la revalorisation exceptionnelle de 2 %.

L'effet nombre est plus difficile à apprécier compte tenu de la suppression du RSA activité et de son remplacement, à compter du 1^{er} janvier 2016, par la prime d'activité.

Tableau n° 39 : RSA socle et activité, en nombre de foyers allocataires

Année	RSA socle seulement	RSA activité seulement	RSA socle et activité	Total
2013	20 429	6 634	3 350	30 413
2014	21 836	7 661	3 800	33 297
2015	22 344	8 920	4 331	35 595

Source : département

²⁸ Le montant des prestations a connu une augmentation sensible entre 2016 (148,80 M€) et 2017 (162,83 M€), alors que le nombre d'allocataires est passé de 25 601 à 25 413. Le département a fait valoir que la hausse du montant des allocations de RSA versées en 2017 par rapport à 2016 résultait du paiement en 2017 de 13 acomptes, de décembre à décembre, au lieu de 11 en 2016, de décembre à novembre. Par respect du principe d'annualité budgétaire, le département a modifié à compter de 2017 le rythme de paiement des acomptes mensuels. Le paiement de l'acompte de janvier, qui correspondait aux droits ouverts aux bénéficiaires du mois de décembre et antérieurs, était jusqu'en 2017 payé sur les crédits de l'année n+1. La régularisation de cette situation a conduit à rattacher cet acompte versé à la CAF non plus en janvier (n+1) mais au mois de décembre (n). La situation connue en 2017, du fait du versement de 13 acomptes, présentait donc un caractère exceptionnel, et la convention conclue avec la CAF a été révisée en vue de la mise en place du nouveau calendrier de versement.

²⁹ Dans le cadre du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, mis en place en 2013, la revalorisation exceptionnelle du RSA de 10 %, sur 5 ans, en sus de l'inflation, a été actée.

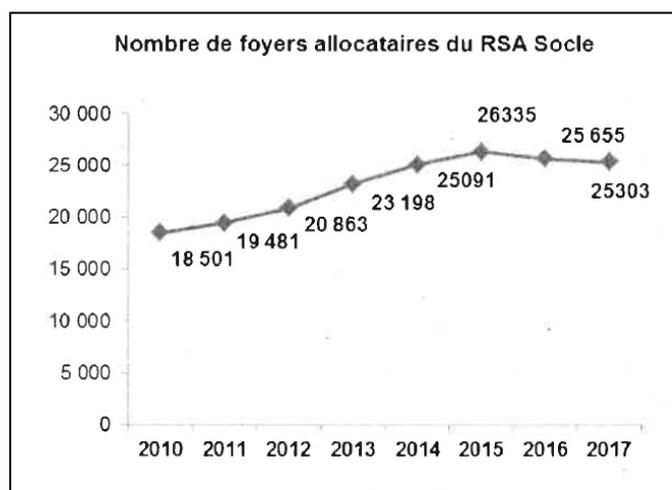
Tableau n° 40 : RSA socle et prime d'activité, en nombre de foyers allocataires

Année	RSA socle seulement	RSA et prime d'activité	Total
2016	21 466	4 135	25 601
2017	21 106	4 307	25 413
Au 30 juin 2018	21 945	4 451	26 396

Source : département

Le graphique ci-après met en évidence l'augmentation du nombre de foyers allocataires du RSA socle, de 2010 à 2015, puis sa baisse limitée lors des exercices 2016 et 2017.

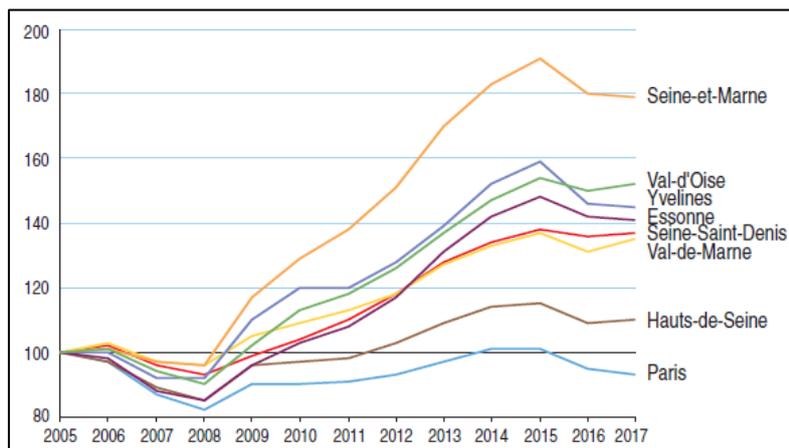
Graphique n° 1 : Nombre de foyers allocataires du RSA socle dans le département de l'Essonne



Source : département³⁰

Cette inflexion s'inscrit dans un contexte francilien contrasté, ainsi que l'illustre le graphique ci-après :

Graphique n° 2 : Évolution du nombre d'allocataires du RMI/RSA socle non majoré³¹



Source : Caf d'Île-de-France

³⁰ Annexe 1 à la délibération n° 2018-03-0007 du 26 mars 2018 : bilan intermédiaire 2017 du pacte solidarité Essonne,

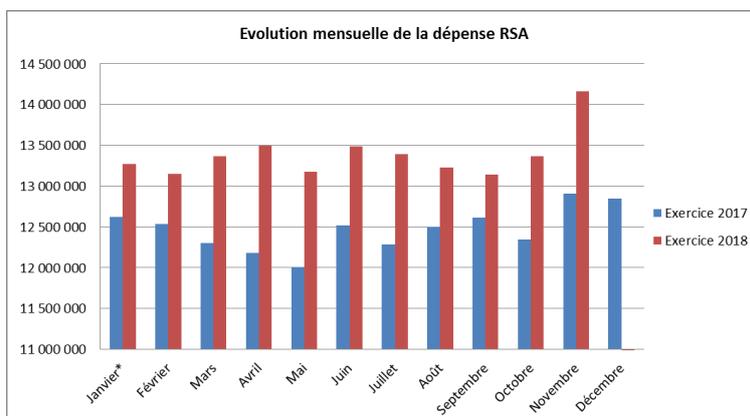
³¹ Les chiffres sont ceux du 31 décembre. De 2005 à 2008, il s'agit du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI), puis, de 2009 à 2017, du nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) socle non majoré. Le RMI a été remplacé par le RSA socle seul non majoré et le RSA socle et activité non majoré.

En 2017, le montant du RSA socle, versé à 320 700 foyers allocataires en Île-de-France, est demeuré quasiment stable par rapport à 2016. Il a cependant baissé de 2,9 % à Paris et de 0,7 % en Essonne, mais a progressé de 2,7 % dans le Val-de-Marne. Selon le département, cette baisse, certes limitée, n'est pas sans lien avec l'accompagnement renforcé des bénéficiaires et les dispositifs de contrôle mis en œuvre (cf. *infra*).

6.2.3 Perspectives

En ce qui concerne l'exercice 2018, sur la base de la moyenne des acomptes versés de janvier à novembre, le département a estimé le montant total des allocations à environ 160 M€. La collectivité a toutefois précisé que l'acompte de novembre avait été plus élevé que les précédents, ce qui résulterait, selon la caisse d'allocations familiales, de l'augmentation du nombre de bénéficiaires et de la hausse du montant moyen du RSA, du fait des revalorisations décidées.

Graphique n° 3 : Montant mensuel de la dépense RSA



Source : département

En effet, au 30 septembre 2018, le nombre de foyers allocataires du RSA s'élevait à 26 370, contre 24 928 au 30 septembre 2017, soit une hausse de 5,78 %, sans que des explications aient été apportées à cette hausse qui peut sembler paradoxale dans un contexte global d'amélioration de la conjoncture économique. Cette inflexion récente n'a pas pour autant conduit le département à prévoir une augmentation de crédits au budget primitif 2019, l'inscription d'un montant de 159 M€ ayant été décidée sur la base du montant mensuel moyen des 7 premiers mois de 2018.

6.3 Examen du dispositif d'insertion du département

Afin d'évaluer le dispositif d'insertion, la chambre s'est fondée sur les informations transmises par le département, souvent partielles et difficilement exploitables³², mais aussi sur les constats dressés par la Cour des comptes dans son rapport d'octobre 2017³³ sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales. Ce rapport était en effet en partie consacré à mesurer l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements et proposait un certain nombre de recommandations relatives à l'organisation et à la gestion de leurs compétences en matière sociale, s'agissant du revenu de solidarité active notamment.

³² Les réponses du département ont notamment été tardives. Ainsi, à un questionnaire relatif aux questions sociales adressé le 7 février 2018, il n'a été répondu que le 6 avril, et les réponses étaient partielles ou s'effectuaient par la transmission d'une masse de documents pour la plupart d'entre eux peu exploitables. À titre d'exemple, alors qu'il était demandé la production d'un tableau de bord retraçant l'exécution budgétaire du plan départemental d'insertion/plan territorial d'insertion (PDI/PTI) 2016-2020, le département a produit une cinquantaine de documents disparates, dont aucun ne permettait de mesurer la consommation des crédits d'insertion et/ou de rapprocher les actions engagées de la nomenclature budgétaire. De même, sollicité sur sa propre évaluation des actions conduites par un certain nombre d'organismes conventionnés, le département n'a produit aucun document de synthèse, mais plus d'une cinquantaine de bilans ponctuels, sans référence précise à telle ou telle action du PDI/PTI.

³³ Cour des comptes, rapport sur la situation financière et la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, octobre 2017.

La chambre s'est également appuyée sur le rapport de la Cour des comptes de juillet 2011 « *du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion - constats et bonnes pratiques* », dont nombre de recommandations conservent de fait toute leur pertinence. À cet égard, le présent rapport a également eu pour objet d'examiner les suites données par la collectivité aux constats et recommandations formulés par la chambre dans ce rapport.

6.4 Plan départemental d'insertion/plan territorial d'insertion (PDI/PTI)

Dans le rapport précité de juillet 2011, la Cour des comptes soulignait le rôle essentiel du PDI pour favoriser l'insertion des allocataires, et elle recommandait de « *faire des programmes départementaux d'insertion des documents opérationnels, articulés sur la nomenclature du budget départemental et évaluables* ». Elle constatait en effet que si des progrès avaient été accomplis par certains départements, beaucoup restait à faire en la matière.

6.4.1 Le plan en cours d'exécution

Cadre légal

L'article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF) dispose que « *Le conseil départemental délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption ou l'adaptation du programme départemental d'insertion. Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifie les actions d'insertion correspondantes.* » Le contenu et les objectifs du plan territorial d'insertion (PTI) sont quant à eux définis par l'article L. 263-2 du CASF³⁴. Comme en Essonne, ces deux plans essentiels en matière d'insertion sont joints pour constituer un document unique.

Le PDI/PTI en cours d'exécution

Aux termes de l'article du CASF précité, le PDI doit faire l'objet d'une délibération annuelle consacrée à son adaptation. Le PDI/PTI en cours d'exécution a été adopté par le conseil départemental le 17 octobre 2016. Il couvre la période 2016-2020 et est intitulé « *un parcours vers l'emploi* »³⁵.

Or, la première délibération relative au PDI/PTI 2016-2020 qui a suivi est intervenue le 26 mars 2018. Cette délibération portant bilan intermédiaire 2017 du pacte solidarité Essonne, PDI/PTI, contient un certain nombre d'informations, relatives au nombre d'allocataires, au montant des dépenses d'insertion, et comporte quatre annexes dont seulement une d'entre elles se réfère explicitement à l'exécution de huit actions prévues par le PDI/PTI. En revanche, ce bilan ne comporte aucune information sur les 23 autres actions prévues, ce qui conduit à relativiser la dénomination de bilan intermédiaire. Le département fait valoir une nouvelle délibération intervenue le 25 mars 2019 ciblant une sélection d'action phares.

³⁴ Article L. 263-2 du CASF : « *Pour la mise en œuvre du programme départemental d'insertion, le département conclut avec les parties intéressées un pacte territorial pour l'insertion.*

Le pacte peut associer au département, notamment, l'État, l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, les organismes concourant au service public de l'emploi, les maisons de l'emploi ou, à défaut, les personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et l'emploi, les organismes compétents en matière d'insertion sociale, les organismes mentionnés à l'article L. 262-16 du présent code, les organisations syndicales représentatives à l'échelon national, les organismes consulaires intéressés et les collectivités territoriales intéressées, en particulier la région, et leurs groupements, ainsi que les associations de lutte contre l'exclusion. Il définit notamment les modalités de coordination des actions entreprises par les parties pour favoriser l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

Le pacte prévoit, en particulier, au titre de la formation professionnelle, le concours de la région aux politiques territoriales d'insertion.

Le pacte pour l'insertion peut faire l'objet de déclinaisons locales dont le président du conseil départemental détermine le nombre et le ressort. »

³⁵ Le PDI/PTI précédent, 2012-2014, a été prorogé jusqu'au 31 décembre 2015, par délibération du 19 mai 2014.

Le PDI/PTI désormais intitulé « *Pacte solidarité Essonne 2016-2020 : du social vers l'emploi* » a été complété par des actions cofinancées par des subventions perçues au titre du Fonds d'appui aux politiques d'insertion (FAPI)³⁶. Pour autant, le document n'a pas fait l'objet d'une mise à jour intégrant notamment l'engagement de ces nouvelles actions.

D'une manière générale, aucun document annuel de synthèse, conforme aux prescriptions du CASF, ne permet de suivre la mise en œuvre des quatre axes stratégiques du PDI/PTI en cours, déclinés en objectifs opérationnels assortis d'indicateurs de résultat et de cibles. Au demeurant, ces objectifs ne sont pas quantifiés, ce qui ne permet pas véritablement au département de piloter la politique d'insertion et de mesurer l'efficacité de cette dernière.

À titre d'exemple, le département n'a pas été en mesure de transmettre un bilan consolidé des actions engagées dans le cadre du PDI/PTI 2016/2020, mentionnant pour chacune d'entre elles les crédits consommés, le nombre d'allocataires concernés, les résultats obtenus.

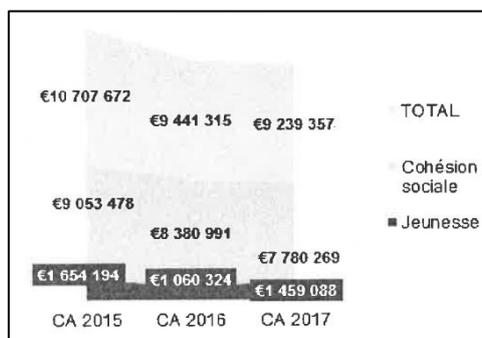
De ce point de vue, la situation n'a pas sensiblement évolué par rapport aux constats dressés dans le rapport précité de la chambre du 10 septembre 2010. Le PDI paraît toujours être un document cadre dont le caractère opérationnel reste à renforcer, à plus forte raison dans la mesure où il ne fait pas l'objet de la délibération annuelle prévue par la législation.

Rappel au droit n° 1 : En application de l'article L. 263-1 du CASF, délibérer chaque année avant le 31 mars sur l'adoption ou l'adaptation d'un programme départemental d'insertion, définissant la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recensant les besoins d'insertion et l'offre locale d'insertion et planifiant les actions d'insertion correspondantes.

6.4.2 Moyens budgétaires alloués au PDI/PTI

En 2017, les dépenses d'allocations et les dépenses d'insertion se sont respectivement élevées à 162,8 M€ et à 9,24 M€³⁷.

Graphique n° 4 : Montant des dépenses de la politique d'insertion



Source : département

En 2017, les dépenses d'insertion du département par allocataire s'élevaient à 363,5 €³⁸, soit un montant nettement inférieur à celui que la Cour des comptes mentionnait dans le rapport précité d'octobre 2017. La Cour mentionnait ainsi que : « *les moyens consacrés par les départements aux actions d'insertion sont orientés à la baisse. En 2015, ils représentaient en moyenne 10 % de leurs dépenses de RSA (les 90 % restants correspondant aux allocations) contre 14 % en 2011. Par allocataire, ils s'élevaient à 550 €, en 2015, contre 743 € en 2011* ».

³⁶ En application de l'article 89 de la loi de finances pour 2017 du 29 décembre 2016, a été mis en place un fonds d'appui aux politiques d'insertion doté de 50 millions d'euros pour 2017. Au titre d'une convention signée avec l'État, 692 400 € ont été versés au département le 17 juillet 2017, en vue de financer 12 actions destinées à renforcer l'offre d'insertion en vue du retour à l'emploi.

³⁷ Selon le bilan intermédiaire 2017 du pacte solidarité Essonne (PDI/PTI), délibération du 26 mars 2018.

³⁸ 9 239 357 € / 25 413 allocataires = 363,5 €.

Aux termes de la délibération susmentionnée du 26 mars 2018 relative au bilan intermédiaire du plan départemental d'insertion, le département constatait que les dépenses d'insertion hors allocation avaient diminué entre 2016 et 2017³⁹. Cette inflexion à la baisse est d'autant plus notable, que les dépenses d'insertion par allocataire du département de l'Essonne sont inférieures d'un tiers à la moyenne nationale et que ces dépenses représentent 5,6 % du montant des allocations versées, contre 10 % à l'échelon national.

En octobre 2017, la Cour rappelait à cet égard que « *les politiques d'insertion des départements ont vocation à répondre aux besoins de l'ensemble des publics dont les difficultés économiques, sociales ou de santé font obstacle à l'accès à l'emploi. Elles ciblent tout particulièrement l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA qui, parallèlement à la perception de l'allocation, ont droit à un accompagnement social et professionnel adapté*⁴⁰ ».

La faiblesse relative des crédits consacrés à l'accompagnement social et professionnel ne paraît pas a priori de nature à créer les conditions optimales de l'insertion et du retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

6.4.3 Le suivi budgétaire

En dépit de demandes formulées en ce sens, la chambre n'a pas été destinataire d'un document récapitulatif retraçant l'exécution budgétaire du PDI, par actions et par fiches, au titre des exercices 2016 à 2018. Les documents transmis⁴¹ ne permettent pas de faire le lien entre le chiffrage figurant au PDI, que ce soit en volume ou par type d'action, et le budget de la collectivité.

Dans le rapport public de 2011 « du RMI au RSA : la difficile organisation de l'insertion », la Cour des comptes soulignait déjà « *les limites de la traduction budgétaire des PDI et de leur évaluation* » en relevant que « *le cadre budgétaire ne facilite pas la traçabilité des dépenses engagées par les départements au titre de l'insertion* ». Ce constat conserve ainsi toute son actualité s'agissant du département de l'Essonne.

Du reste, le département en est convenu. Alors qu'il lui était demandé de produire, de 2016 à 2018, la ventilation des dépenses d'insertion, qu'elles soient consacrées à l'exécution du PDI/PTI ou à l'accompagnement des allocataires, il a indiqué qu'il ne lui était pas possible de réaliser cette ventilation des dépenses au sein du budget de la direction de l'Insertion et de l'emploi (DIE), l'architecture budgétaire ne le permettant pas⁴².

En l'état, le département de l'Essonne ne dispose toujours pas d'outils de pilotage lui permettant d'apprécier à tout moment le niveau de consommation des crédits alloués à telle ou telle action du PDI/PTI.

Recommandation n° 1 : Se doter d'outils opérationnels de suivi de la consommation des crédits d'insertion, action par action, selon la nomenclature figurant dans le PDI/PTI.

³⁹ Par ailleurs, la délibération ne précise pas si ce montant de 9,24 M€ représente la contribution nette du département ou s'il inclut les cofinancements du FSE et les subventions du FAPI. En effet, le département a fourni un tableau intitulé DIE - dépenses et recettes 2016-2018 qui fait état pour 2017 de dépenses d'insertion nettes à hauteur de 7,83 M€. Elles représenteraient alors 4,8 % des dépenses de RSA et 313 € par allocataire.

⁴⁰ Aux termes de l'article L. 262-27 du code de l'action sociale et des familles.

⁴¹ Au titre des exercices considérés, la chambre a été destinataire de plus de cinquante documents, conventions, rapports, appels à projets, dont le rapprochement avec les actions du PDI/PTI n'a pas été possible. Le département a par ailleurs produit un tableau Excel intitulé « DIE Dépenses et recettes 2016-2018 » qui ne permettait aucun rapprochement, tant les intitulés et les rubriques présentaient de différences.

⁴² Le département a fait état de la mise en place d'une comptabilité analytique, en vue de mieux évaluer le coût complet de l'insertion et sa ventilation selon les postes, ainsi que les coûts relatifs de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA.

6.4.4 Les principales mesures

En l'absence de bilan d'ensemble ou d'une évaluation effective des actions d'insertion, il a été demandé au département de faire état, au titre de l'exercice 2017 et du 1^{er} semestre 2018, des cinq réalisations selon lui les plus efficaces en matière d'insertion.

Le département a mentionné à cet égard la mise en œuvre de deux actions relatives à l'orientation des allocataires et à la vérification des droits, la plateforme d'orientation mise en place en novembre 2017 et le dispositif de sanction des allocataires présentés *infra*, l'ordonnateur faisant valoir que les dispositifs d'orientation et de contrôle des allocataires concourent à une logique d'insertion.

La chambre ne conteste pas que le fait d'orienter un allocataire permette d'engager une action d'insertion et les sanctions, qui doivent s'appliquer le cas échéant. Pour autant, il ne s'agit pas en l'espèce à proprement parler d'actions d'insertion, mais d'aménagements apportés au dispositif d'orientation et de contrôle des allocataires.

En revanche trois dispositifs cités par le département constituent bien des actions d'insertion dont les allocataires du RSA sont les bénéficiaires directs :

- *Jeunes et femmes* : cette action vise à lever un certain nombre de freins sociaux, en amont de l'insertion professionnelle. Il s'agit de proposer à des jeunes femmes en difficultés un parcours intensif durant lequel elles s'approprient les droits et les parcours de vie qui s'offrent à elles. Cette action a été dotée d'un budget de 100 000 € bénéficiant à 108 femmes, dont près de la moitié se trouvait en situation d'emploi ou en formation à la sortie du dispositif.
- *Mobilité* : l'objectif est la recherche et la mise en œuvre de solutions de mobilité individualisées et durables destinées aux jeunes en insertion et aux bénéficiaires du RSA. Il s'agit d'établir un diagnostic individuel de mobilité et de proposer une solution adéquate parmi les mesures suivantes : préparation et financement du permis de conduire, en action collective ou par remise d'un chèque-permis, location de véhicules, (vélo, scooter, voitures), covoiturage. Le département avait prévu de consacrer à cette mesure 1,34 M€ en 2018 qui devait concerner 450 bénéficiaires du RSA.
- *Accompagnement intensif vers l'emploi* : cette action est destinée aux nouveaux entrants ayant au maximum 1 an de présence dans le dispositif du RSA et de moins de 36 ans. Elle a pour objectif de limiter la durée d'inscription au RSA, de mobiliser activement et intensivement vers l'emploi dès l'entrée dans le dispositif, de favoriser l'autonomie dans la recherche d'emploi et l'accession à l'emploi, et de proposer une action innovante et participative. Les bénéficiaires sont invités à construire pendant 4 semaines un projet professionnel dans des ateliers collectifs ou à titre individuel. Ils bénéficient ensuite d'un entretien individuel mensuel avec un référent au cours d'une période de 6 mois. Un budget total de 0,27 M€ a été alloué à cette action qui, de janvier 2017 à juin 2018, a concerné 126 bénéficiaires. Sur ce total, 58 avaient retrouvé un emploi, 21 étaient en formation et 47 étaient toujours en phase d'accompagnement.

6.5 La méconnaissance du profil des allocataires

6.5.1 Des données parcellaires

Une bonne connaissance de la population allocataire constitue le préalable indispensable à la mise œuvre d'une politique efficace d'orientation et d'accompagnement. Or, le département ne dispose pas d'une connaissance approfondie de cette population, en flux comme en stocks.

En l'état de son système d'information, il n'a pas à sa disposition un outil numérique lui permettant de préciser le profil des allocataires, afin de cibler les mesures d'insertion les mieux adaptées. Si un certain nombre d'informations sont recueillies lors de l'entretien initial d'orientation du bénéficiaire, elles ne font pas l'objet d'une consolidation ni d'une exploitation au sein d'un logiciel dédié, en vue de définir et d'actualiser la politique départementale d'insertion.

Il a ainsi été demandé à la collectivité de produire les éléments statistiques et synthétiques dont elle disposait, en ce qui concerne les caractéristiques socio-économiques et professionnelles des allocataires du RSA : âge, ancienneté dans le dispositif, situation familiale, niveau de qualification, difficultés sociales rencontrées, notamment.

Le département précise utiliser un questionnaire dont les rubriques restent sommaires et qui ne permettent pas en tout état de cause de recueillir des informations autres que la répartition des allocataires par âge, structure familiale et ancienneté dans le dispositif. Par ailleurs, le département fait état des difficultés rencontrées, liées aux conditions d'enregistrement de ces informations par le logiciel SOLIS, rendant au demeurant ces données inexploitées.

Si l'ordonnateur est convenu que la collecte et l'exploitation d'informations pertinentes est un enjeu important, il précise être confrontée aux limitations ci-après :

- La CAF ne transmet pas gratuitement aux services départementaux les données socio-professionnelles qu'elle détient sur ce public ;
- Pôle Emploi ne distingue pas la qualité de bénéficiaires du RSA parmi les demandeurs d'emploi.

En tout état de cause, la collectivité admet ne disposer d'aucune donnée synthétique relative à la répartition des allocataires du RSA en termes de difficultés sociales et de contraintes en vue d'un retour à l'emploi : lecture, écriture, santé, handicap, logement, isolement, modalités de garde des enfants, mobilité, par exemple.

Recommandation n° 2 : Se doter d'outils statistiques permettant d'approfondir la connaissance de la population des allocataires du RSA en vue de renforcer l'efficacité de la politique départementale d'insertion.

6.5.2 Une étude de cohortes qui reste à finaliser

La collectivité ne méconnaît pas qu'une connaissance approfondie des allocataires est nécessaire à la définition d'une stratégie efficace d'insertion. Elle fait état de l'engagement, en 2015, d'une étude de cohortes qui avait pour objet d'affiner la connaissance qu'elle pouvait avoir du profil de la population allocataire.

Plusieurs études préparatoires ont été conduites en 2015, dans le cadre de la confection du PDI/PTI 2016-2020. En l'état, aucun document transmis à la chambre ne permet d'établir que cette étude de cohorte a bien été mise en œuvre et qu'elle continue d'être actualisée en vue d'identifier les actions d'insertion les mieux à mêmes de permettre aux allocataires de sortir du dispositif du RSA.

Le collectivité a produit une étude non datée effectuée par un cabinet privé⁴³ mais qui se limitait à la réalisation d'un sondage ayant pour thème : « *Construire un questionnaire permettant de retracer le parcours des allocataires sur 2 ans dans le cadre d'entretiens téléphoniques* » en vue de « *recueillir les réponses de près de 400 allocataires du RSA socle du département, inscrits au RSA depuis au moins 2012 / compléter avec des entretiens qualitatifs auprès de 40 allocataires et leurs référents* ». Cette étude semble cependant s'être limitée à la transmission de résultats partiels, remontant aux exercices 2014 et 2015.

⁴³ Groupe ENEIS, étude relative au parcours des allocataires et élaboration des PDI et PTI : suivi de cohortes d'allocataires du revenu de solidarité.

Dans son rapport de 2011, la Cour des comptes avait pourtant indiqué que seule l'analyse des sorties du dispositif, réalisée via une étude de cohortes, permettait d'évaluer l'efficacité de la politique d'insertion. Faute d'études de ce type régulièrement mises à jour, la Cour mentionnait qu'une « *méconnaissance des sorties et de leur motif faute de mesure, et l'absence de tout suivi du devenir des bénéficiaires sortis du dispositif sur une durée suffisante, ne permettent ni d'apprécier l'efficacité du dispositif départemental dans son ensemble, ni de déterminer les parcours les plus adaptés et les actions et organismes les plus efficaces.* »

Dans ce contexte, il a été demandé au département de préciser quels étaient les outils dont il disposait pour assurer le suivi statistique des bénéficiaires du RSA sortis du dispositif, par exercice et par mois, en précisant l'origine, retour à l'emploi, modification de la situation personnelle, sanction, déménagement dans un autre département, et prendre en compte la durée moyenne de présence de l'allocataire dans le dispositif avant sa sortie et, le cas échéant, les périodes d'aller et retour dans le dispositif.

Selon le département, ces informations statistiques sont exclusivement détenues par la caisse d'allocations familiales (CAF) et par la caisse de mutualité sociale agricole (CMSA), qui les lui communiquent via l'application extranet « *Elisa* ». Il a ajouté qu'il ne s'appropriait pas ces données à fin d'analyse : « *Actuellement ces flux ne sont pas exploités, la mise en place de requêtes devra permettre l'exploitation de ces données par le SGR* ».

Recommandation n° 3 : Réaliser une étude de cohortes et l'actualiser régulièrement, afin d'apprécier plus précisément l'efficacité du dispositif départemental d'insertion et d'en tirer les conséquences utiles.

6.5.3 Perspectives d'amélioration du système d'information

Le système d'information actuel s'articule autour du logiciel métier SOLIS pour le RSA et IODAS pour le FDAJ. Or, l'absence de lien avec Pôle emploi ne permet pas d'intégrer dans SOLIS les informations relatives aux bénéficiaires du RSA relevant de cet organisme, même si, selon la collectivité, la connexion avec Pôle emploi est en cours de réalisation. En revanche, certains portails de partenaires sont accessibles au département, comme celui de la CAF, et autorisent la consultation des données individuelles des bénéficiaires⁴⁴.

En sens inverse, les deux progiciels métiers utilisés par le département, SOLIS pour le RSA et IODAS pour le FDAJ, ne sont pas accessibles aux partenaires. Des accès à SOLIS sont toutefois autorisés pour les centres communaux d'action sociale (CCAS) ayant signé une convention d'accompagnement avec le département.

La Cour des comptes relevait pourtant dans son rapport d'octobre 2017 combien l'efficacité des outils informatiques était un préalable à une politique d'insertion adaptée : « *La consolidation du système d'information de l'action sociale (SIAS) est l'un des enjeux majeurs de la conduite de ces politiques. Les outils informatiques doivent aujourd'hui répondre non plus seulement à des besoins spécifiques dans chaque domaine de l'action sociale, mais à des besoins d'interfaçage et de connexion entre services du département et entre ceux-ci et les organismes partenaires. La nécessité de faciliter et sécuriser la gestion de très nombreux dossiers de bénéficiaires, l'objectif d'interfacer les diverses applications métiers utilisées par la collectivité et ses principaux partenaires (MDPH, CAF, ESMS) autant que les masses financières en jeu, confèrent un rôle stratégique au SIAS.* »

Ce constat est au demeurant partagé par le département qui s'est engagé dans une démarche de modernisation du système d'information des politiques de solidarité⁴⁵.

⁴⁴ Le département a précisé que les données individuelles sont enregistrées dans la base de données de SOLIS. Leur accès est limité aux agents, avec des niveaux d'habilitation correspondant à l'exercice des différentes missions.

⁴⁵ Cf. note du 6 avril 2018, relative au chantier pour la modernisation de la relation aux usagers du service public, dans le champ des solidarités, et à l'évolution du système d'information des solidarités.

Le département a fait valoir à cet égard que la refonte du système d'information « SI Solidarités » était l'un des six grands chantiers de transformation identifiés comme stratégiques. Celle-ci s'articule autour d'un certain nombre d'objectifs :

- renforcer l'inscription de l'action départementale sur les territoires d'action territoriale (TAD) ;
- favoriser une approche globale et transversale des usagers ;
- personnaliser les services, avec la mise en vigueur d'un parcours de l'utilisateur ;
- optimiser et simplifier les organisations et les moyens ;
- permettre un pilotage des politiques par la mise à disposition d'indicateurs pertinents et fiables.

Le département estime que ce déploiement s'étalera au cours des trois ou quatre prochains exercices.

6.6 La refonte des procédures et du dispositif conventionnel

6.6.1 Le règlement départemental d'aide sociale

Au titre des actions réalisées depuis 2015, le département a fait état de la refonte du règlement départemental d'aide sociale (RDAS), en vue de resserrer les conditions d'octroi des diverses aides. Le nouveau règlement a été adopté le 15 février 2016⁴⁶ et le livre IV est consacré à la lutte contre les exclusions et l'aide aux familles.

Si le document lui-même paraît être davantage destiné aux publics visés qu'aux services chargés de l'instruction et de la gestion du RSA, l'annexe n° 1 relative au bilan intermédiaire 2017 du pacte solidarité Essonne précise qu'un guide de l'accompagnement des parcours, à l'attention des professionnels, a été finalisé en 2017 et a commencé à être diffusé en 2018. Cette annexe fait état de la mise en place d'un plan de formation destiné aux agents chargés du RSA et liste un certain nombre d'actions à mettre en œuvre en faveur des agents du département :

- édition et diffusion d'un règlement intérieur simplifié du RSA reprenant au sein d'un document unique l'ensemble des procédures et des modèles de lettres en vue de mieux faire ressortir le cadre dérogatoire des ouvertures de droit au RSA ;
- édition et diffusion d'un guide d'accompagnement du RSA destiné aux allocataires ;
- instauration de liens numériques avec Pôle emploi ;
- dématérialisation des contrats d'engagement réciproques (CER) ;
- mise à jour et extension de l'application SOLIS aux CCAS et aux plans locaux d'insertion par l'emploi (PLIE).

6.6.2 Les dispositifs faisant intervenir les partenaires institutionnels

La Cour des comptes, dans son rapport d'octobre 2017, avait souligné qu'« *au plan local, les responsabilités confiées par le législateur au département, chef de file de l'action sociale, ont vocation à lui permettre d'impulser et de coordonner les actions des divers intervenants dans ce domaine [...] le rôle de chef de file prend une forme juridique concrète sous la forme de conventions d'exercice concerté d'une compétence. Ces conventions fixent les objectifs de rationalisation et les modalités de l'action commune des collectivités du territoire* ».

⁴⁶ Le RDAS n'avait pas été révisé depuis 2002, sauf pour la partie enfance.

Le département entend bien conserver ce rôle de chef de file en rénovant le dispositif conventionnel qui le lie à ses différents partenaires. À ce titre, le document de référence est constitué par « *la convention cadre relative à la mise en œuvre du dispositif d'accueil, d'instruction, d'orientation et du droit à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA* », conclue le 9 janvier 2018 entre le département, l'État, la CAF, la MSA, Pôle emploi, les PLIE de l'Essonne, l'union départementale des CCAS, et un certain nombre d'associations. Cette convention cadre renvoie à une convention bilatérale signée avec chacun des partenaires considérés, le contenu de ces conventions étant abordé *infra*.

Plusieurs conventions ont ainsi été passées, à titre d'exemples, avec la CAF, en vue d'un accompagnement majoré de 1 000 allocataires et d'échanges de données, avec Pôle emploi pour l'échange de données, l'UTDIRECCTE s'agissant des contrats aidés.

Ce dispositif demeure toutefois complexe et paraît souffrir d'un manque de lisibilité pour les prescripteurs des actions d'insertion, dont les travailleurs sociaux du département. Du reste, la Cour des comptes avait relevé en 2017 que « *si certains départements assurent eux-mêmes l'essentiel de leurs compétences sociales, d'autres s'appuient sur un réseau très développé de partenaires avec de fortes délégations, dans ce cas, la multiplication des zonages, spécifiques à chaque politique sociale, peut être préjudiciable à la cohérence de l'action sociale de proximité, à la capacité des services de travailler en transversalité et à la lisibilité des politiques mises en œuvre pour les partenaires des départements.* ».

Dans ces conditions, un document de référence à caractère opérationnel pourrait utilement regrouper l'ensemble des dispositifs de prise en charge des bénéficiaires du RSA, à l'intention des agents du département comme de ses partenaires institutionnels.

Recommandation n° 4 : Élaborer un document à l'usage des travailleurs sociaux du département qui précise le rôle de chaque partenaire institutionnel en matière d'insertion des bénéficiaires du RSA ainsi que leurs liens fonctionnels avec les services de la collectivité.

6.6.3 Conventions avec les associations

En ce qui concerne les relations avec les associations, le département a indiqué qu'il souhaitait renforcer la cohérence des actions conduites en matière d'insertion⁴⁷.

Trois objectifs ont été définis en vue de réorganiser le dispositif conventionnel :

- harmoniser et sécuriser la procédure d'instruction et d'attribution des subventions ;
- améliorer la lisibilité des dispositifs de financement départementaux, via le développement de la logique d'appel à projets ;
- optimiser l'octroi des subventions de fonctionnement par un ciblage plus précis des actions et des attributaires.

6.7 L'organisation territoriale

Comme il a été dit *supra*, la réflexion engagée à partir de 2015 a conduit à définir, en 2016, sept territoires d'action départementale (TAD) et à y installer, en 2018, sept maisons de l'Essonne. Cette organisation a eu pour objectif la mise en place d'un service public de proximité, en particulier en termes d'insertion. Il s'est aussi agi de mettre en cohérence l'offre d'insertion avec la nouvelle carte intercommunale de l'Essonne, de sorte à mieux assurer l'accueil des usagers, par la présence d'un guichet unique, et de regrouper les équipes sur le périmètre de chaque TAD.

⁴⁷ Note du département de l'Essonne à la chambre régionale des comptes Île-de-France, synthèse des actions réalisées par la direction générale adjointe des solidarités en matière de subventions aux associations, 10 avril 2018.

À cet égard, le département s'inscrit dans la logique des observations formulées par la Cour des comptes qui, en 2017, plaidait en faveur d'une organisation offrant « *une étroite articulation entre les directions responsables de la stratégie et du pilotage des politiques sociales et les services territoriaux chargés de leur mise en œuvre opérationnelle* ».

Le rapport de la Cour indiquait cependant que « *le développement d'outils d'évaluation des besoins à l'échelle des territoires d'action sociale en fonction de leurs caractéristiques (évolution du nombre de bénéficiaires notamment), afin d'ajuster régulièrement les effectifs des services territorialisés, est une mesure indispensable à l'efficacité de l'organisation. Cependant, les départements ne disposent pas toujours de ces indicateurs de gestion et n'adaptent pas la répartition territoriale de leurs effectifs en fonction de l'évolution des besoins* ».

Force est de constater à cet égard, comme il a été dit précédemment, que le département ne paraît pas disposer d'un système d'information permettant d'estimer le nombre de bénéficiaires du RSA suivi par les agents chargés de leur orientation et de leur accompagnement, alors que la Cour des comptes relevait la « *disparité du nombre de bénéficiaires suivis par agent. Ainsi, parmi les départements contrôlés, le nombre de bénéficiaires suivis varie de 33 par agent dans le département du Cher à 65 dans le département de l'Allier, autour d'une moyenne de 54 bénéficiaires suivis par chaque agent* ».

En tout état de cause, si la nouvelle organisation est encore trop récente pour qu'elle puisse faire l'objet d'une évaluation, la collectivité devra se donner les moyens, via son système d'information notamment, d'en mesurer la viabilité et l'efficacité.

6.8 L'instruction des demandes

6.8.1 Intervention d'une multitude d'acteurs

Le règlement départemental d'aide sociale (RDAS) précité est peu disert sur l'instruction des demandes d'accès au revenu de solidarité active. Son article IV.1.2 dispose qu'« *en Essonne, le demandeur peut s'adresser au centre communal d'action sociale (CCAS), s'il vit seul ou en couple sans enfant, à la caisse d'allocations familiales (CAF) s'il vit seul, avec au moins un enfant de moins de trois ans ou à naître, ou pour le « RSA jeune », à la mutualité sociale agricole (MSA) s'il relève du régime agricole, à la Maison départementale des solidarités, dans les autres cas.* »

Or, ces indications ne sont pas cohérentes avec les informations communiquées par la collectivité qui précisent que les demandes de RSA peuvent être déposées auprès de la CAF, des territoires d'action départementale (TAD) et de trois associations agréées, s'agissant du public des réfugiés politiques et des demandeurs d'asile⁴⁸. Le département précise que le RDAS est en cours de révision pour corriger cette anomalie.

Le document le plus opérant pour appréhender les modalités d'instruction des demandes de RSA semble être la convention cadre précitée conclue le 9 janvier 2018 entre le département, l'État, la CAF, la MSA, Pôle emploi, les PLIE de l'Essonne, l'union départementale des CCAS, et un certain nombre d'associations.

L'article 2 de la convention, consacré aux modalités d'instruction des demandes de RSA, stipule que la demande peut être formulée auprès des services départementaux territorialisés (Maisons départementales des solidarités), de la CAF, de la MSA, du CCAS du lieu de domicile du demandeur, et des associations ou organismes à but non lucratif auxquels le département a délégué l'instruction administrative.

⁴⁸ Ces associations sont : la CIMADE, la CADA de l'Essonne et la Cité Bethléem.

6.8.2 Contrôle de l'accès aux droits

Le département a fait valoir que la refonte du règlement départemental d'aide sociale avait notamment pour objectif le resserrement des conditions d'octroi des aides et non d'engager un processus de recentralisation de l'instruction.

Dans le rapport précité consacré à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements, la Cour des comptes avait observé que de nombreux départements avaient confié l'instruction des demandes à leurs propres services, en vue de s'assurer au cas par cas de l'éligibilité au RSA et/ou de la subsidiarité de l'accès au RSA.

Le département de l'Essonne ne s'est pas engagée dans cette voie, précisant à cet égard que depuis le 18 décembre 2017, les demandeurs pouvaient formuler leur demande par internet, conformément aux dispositions du décret du 1^{er} février 2017 relatif à la réforme des minimas sociaux.

La convention multipartite précitée ne contient pas par ailleurs de stipulation relative à une éventuelle étude préalable approfondie de l'accès aux droits.

Manifestement, la collectivité privilégie les contrôles *a posteriori*, s'agissant de la détection des fraudes éventuelles.

6.9 Orientation et accompagnement des bénéficiaires

Les difficultés relatives à l'orientation et à l'accompagnement liées à la multiplicité des actions et des partenaires ont également été relevées par la Cour des comptes⁴⁹. Dès lors, au cours des trois derniers exercices, le département s'est efforcé de rationaliser l'intervention de ses intervenants et de reprendre en mains, dans une certaine mesure, l'orientation des bénéficiaires du RSA, notamment par la mise en place d'une cellule de référencement et d'une plateforme d'orientation.

6.9.1 Procédure de droit commun

La procédure de primo-orientation est définie par la convention multipartite du 9 janvier 2018. Quel que soit le service instructeur, l'orientation du bénéficiaire doit avoir lieu dans les deux mois qui suivent l'ouverture des droits. Cette orientation s'opère de façon prioritaire vers l'emploi ou, à défaut, vers les organismes compétents en matière d'insertion sociale.

Cette orientation est décidée à l'issue d'un entretien individuel qui permet d'établir le bilan social et professionnel de la situation de l'intéressé. Elle donne lieu à la désignation d'un organisme référent chargé de l'accompagnement du bénéficiaire et à la validation d'un premier contrat d'engagements réciproques (CER). Tout bénéficiaire ne se rendant pas sans motif légitime à cet entretien de primo-orientation s'expose à la suspension de ses droits.

6.9.2 Mise en place d'une plateforme d'orientation des bénéficiaires du RSA

À côté de cette procédure de droit commun, le département a indiqué avoir mis en œuvre, en 2017, une plateforme d'orientation destinée aux nouveaux entrants.

⁴⁹ Dans le rapport d'octobre 2017, la Cour des comptes a ainsi observé que « Dans le domaine de l'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RSA, l'intervention des départements s'inscrit à la croisée de plusieurs secteurs d'action publique (emploi, formation, action sociale et santé) et associe de nombreux partenaires publics (État, Pôle Emploi, région, communes et CCAS, CAF et MSA) et privés (associations, structures d'insertion par l'activité économique, entreprises). »

Cette plateforme obéit à deux objectifs principaux :

- S'assurer du bon fonctionnement de la mise en place par la CAF de la téléprocédure en vue de garantir l'orientation et le démarrage rapide d'un accompagnement adapté. À cet effet, les nouveaux bénéficiaires sont convoqués dans les 10 jours et leurs droits et devoirs leur sont énoncés.
- Collecter les CV des bénéficiaires afin de les croiser avec les offres d'emploi collectées. Depuis 2018, la plateforme permet aux bénéficiaires d'accéder aux agendas des travailleurs sociaux et de fixer un rendez-vous au terme duquel un premier contrat d'engagements réciproques est conclu. En fonction du profil du bénéficiaire, l'insertion sociale ou l'inscription à Pôle Emploi, en vue de l'insertion par le travail, sera privilégiée.

6.9.3 Suivi des allocataires anciennement dans le dispositif

La convention multipartite du 9 janvier 2018 a prévu la réorientation des bénéficiaires du RSA déjà installés depuis une durée plus ou moins importante dans le dispositif. L'objectif affiché de cette actualisation de l'accompagnement est la sortie du dispositif, qui est proposée par l'agent référent du bénéficiaire et soumise à la validation de l'équipe pluridisciplinaire. À cet égard, la Cour avait fait état des difficultés liées au suivi de ces allocataires⁵⁰.

Dans ce domaine, le département semble avoir devancé ce constat en mettant en place dès décembre 2015 une cellule dite de référencement, après avoir constaté que 6 500 bénéficiaires ne disposaient pas de référent et alors que la loi prévoit que la collectivité désigne un référent unique chargé d'accompagner l'élaboration du contrat d'engagements réciproques et/ou d'un projet personnalisé d'accès à l'emploi.

De fait, cette cellule a convoqué de manière systématique les allocataires sans référent et sans accompagnement et a également procédé à la vérification des adresses, afin de s'assurer du versement à juste titre du revenu de solidarité active⁵¹. À la fin de l'exercice 2017, la cellule référencement a été remplacée par la plateforme d'orientation mentionnée *supra*.

Au-delà de l'action de cette cellule, le département a été invité à préciser si les bénéficiaires de longue durée étaient régulièrement reçus par les services gestionnaires du RSA, en vue d'identifier les éventuels freins à l'insertion professionnelle. Le département a fait valoir qu'un service de contrôle des renseignements avait été mis en place à compter de septembre 2017, en vue de vérifier l'adéquation entre les informations présentes au dossier et la réalité de la situation du bénéficiaire. Dans le cadre de ce contrôle, étaient plus particulièrement visés les bénéficiaires entrés dans le dispositif avant 2009, dont le nombre s'élevait à 4 700.

Dans l'ensemble, les bénéficiaires paraissent être régulièrement reçus par les services accompagnateurs. La gestion par les travailleurs sociaux des « *files actives* » permet la tenue d'au moins un rendez-vous par trimestre. S'agissant des partenaires conventionnés, chaque convention indique le nombre d'accompagnement à réaliser⁵².

⁵⁰ Dans son rapport d'octobre 2017, la Cour des comptes relevait que « *Le nombre élevé et croissant d'allocataires rend délicat un suivi individualisé par les services départementaux confrontés à de longues files d'attente. Les professionnels référents, chargés chacun de suivre jusqu'à une centaine de bénéficiaires du RSA, peuvent difficilement remplir cette mission définie dans le code de l'action sociale et des familles. Les départements peinent à assurer un suivi des allocataires de leur entrée dans le dispositif à leur sortie. La loi prévoit deux grands types d'orientation des allocataires en fonction de leur éloignement du marché du travail : une orientation vers l'emploi, qui débouche sur un accompagnement par Pôle Emploi, ou une orientation dite d'insertion sociale, qui relève soit des services départementaux (travailleurs sociaux, conseillers emploi formation), soit des organismes conventionnés (CCAS, associations). Cette structuration de l'offre d'insertion selon l'orientation des bénéficiaires du RSA complique leur prise en charge. Il en résulte un cloisonnement de l'offre d'insertion et une dualité du suivi. De fait, plus de la moitié des bénéficiaires du RSA (orientés vers la voie professionnelle) ne sont pas suivis directement par les services du département en tant que référent unique* ».

⁵¹ Le bilan de l'action de cette cellule est examiné *infra*.

⁵² À titre d'exemple, la convention de délégation d'accompagnement avec les PLIE prévoyait un accompagnement spécifique des bénéficiaires depuis plus de trois ans dans le dispositif. Cette convention triennale a pris fin en décembre 2018 ce qui devrait permettre d'en mesurer les effets, afin de procéder éventuellement à un renouvellement ou à une adaptation.

6.9.4 La contractualisation

Les mêmes droits et devoirs s'appliquent au bénéficiaire du RSA et à son conjoint, concubin ou partenaire pacsé. Ainsi, chacun peut être amené à signer un projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) ou un contrat d'engagements réciproques (CER).

Dans son rapport d'octobre 2017, la cour faisait ainsi état des conséquences du défaut de contractualisation avec les bénéficiaires du RSA : « *Outre qu'elle contrevient à l'obligation légale, l'absence de contractualisation empêche de formaliser les mesures sur lesquelles s'engagent le département et le bénéficiaire. Elle réduit de ce fait l'efficacité du plan d'accompagnement et compromet la réussite des actions d'insertion.* »

Or, au 30 septembre 2018, le taux de contractualisation des bénéficiaires du RSA au sein du département de l'Essonne s'élevait à 57,26 %⁵³. Ce taux est certes de 76 % en ne retenant que les allocataires orientés social, mais cette restriction ne couvre pas la totalité de la population allocataire du RSA. Les constats formulés par la Cour trouvent donc à s'appliquer à la situation du département. Pourtant, la contractualisation est une étape fondamentale dans le parcours d'insertion de l'allocataire.

6.10 Les contrôles

Dans le cadre des inflexions apportées depuis 2015 à la politique d'insertion, le département a fait état de mesures décidées en matière de contrôle des droits et des devoirs des allocataires.

6.10.1 Cadre légal

Les opérations de contrôle des allocataires s'inscrivent dans le cadre légal qui prévoit l'intervention d'équipes pluridisciplinaires⁵⁴ compétentes pour sanctionner les bénéficiaires, en cas de non-respect de leurs devoirs.

Aux termes de l'article L. 262-37 du code de l'action sociale et des familles⁵⁵, quatre cas d'intervention d'une équipe pluridisciplinaire sont prévus. En cas de non-respect par le bénéficiaire de tout ou partie de ses obligations, un courrier lui est adressé afin de l'informer de l'évocation de sa situation par l'équipe pluridisciplinaire, de la possibilité de faire part de ses observations et d'être entendu, le cas échéant accompagné de la personne de son choix.

⁵³ À cette date, le nombre de contrats d'engagements réciproques (CER) en cours était de 10 204 et celui de projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE) de 3 555.

⁵⁴ Article L. 262-39 du CASF : « *Le président du conseil départemental constitue des équipes pluridisciplinaires composées notamment de professionnels de l'insertion sociale et professionnelle, en particulier des agents de l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail dans des conditions précisées par la convention mentionnée à l'article L. 262-32 du présent code, de représentants du département et des maisons de l'emploi ou, à défaut, des personnes morales gestionnaires des plans locaux pluriannuels pour l'insertion et de représentants des bénéficiaires du revenu de solidarité active. Les équipes pluridisciplinaires sont consultées préalablement aux décisions de réorientation vers les organismes d'insertion sociale ou professionnelle et de réduction ou de suspension, prises au titre de l'article L. 262-37, du revenu de solidarité active qui affectent le bénéficiaire.* »

⁵⁵ Article L. 262-37 du CASF : « *Sauf décision prise au regard de la situation particulière du bénéficiaire, le versement du revenu de solidarité active est suspendu, en tout ou partie, par le président du conseil départemental :*

1° Lorsque, du fait du bénéficiaire et sans motif légitime, le projet personnalisé d'accès à l'emploi ou l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas établis dans les délais prévus ou ne sont pas renouvelés ;

2° Lorsque, sans motif légitime, les dispositions du projet personnalisé d'accès à l'emploi ou les stipulations de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ne sont pas respectées par le bénéficiaire ;

3° Lorsque le bénéficiaire du revenu de solidarité active, accompagné par l'institution mentionnée à l'article L. 5312-1 du code du travail, a été radié de la liste mentionnée à l'article L. 5411-1 du même code ;

4° Ou lorsque le bénéficiaire refuse de se soumettre aux contrôles prévus par le présent chapitre.

Cette suspension ne peut intervenir sans que le bénéficiaire, assisté à sa demande par une personne de son choix, ait été mis en mesure de faire connaître ses observations aux équipes pluridisciplinaires mentionnées à l'article L. 262-39 dans un délai qui ne peut excéder un mois.

Lorsque, à la suite d'une suspension de l'allocation, l'organisme payeur procède à une reprise de son versement et, le cas échéant, à des régularisations relatives à la période de suspension, il en informe le président du conseil départemental en précisant le nom de l'allocataire concerné et en explicitant le motif de la reprise du versement de l'allocation.

Lorsqu'il y a eu suspension de l'allocation au titre du présent article, son versement est repris par l'organisme payeur sur décision du président du conseil départemental à compter de la date de conclusion de l'un des contrats mentionnés aux articles L. 262-35 et L. 262-36 ou du projet personnalisé d'accès à l'emploi. »

Sur avis de l'équipe pluridisciplinaire, le département applique les sanctions prévues à l'article R. 262-68 du code de l'action sociale et de la famille, tout en prenant en compte les circonstances de l'espèce, première rupture par le bénéficiaire de ses obligations contractuelles ou récidive, composition du foyer, par exemple. Le cas échéant, la radiation du bénéficiaire ne peut intervenir qu'au terme de la durée de suspension fixée par une première décision.

6.10.2 L'équilibre droits et devoirs

À la fin de l'exercice 2015, le département a mis en œuvre un plan intitulé « *équilibre droits et devoirs* » et, comme indiqué *supra*, une cellule de référencement a été constituée. Au vu du constat que 6 500 bénéficiaires du RSA n'étaient pas accompagnés, la cellule a convoqué les allocataires sans référent et sans accompagnement et a procédé à la vérification de leurs adresses, afin de s'assurer du versement à bon droit des allocations. En l'absence de manifestation des allocataires, il a alors été procédé à la suspension, puis au retrait de l'allocation. La sortie du dispositif a concerné 1 826 d'entre eux.

Ce dispositif a été complété par la création en septembre 2016 d'un service du contrôle des renseignements afin de renforcer l'action de lutte contre la fraude, qu'il s'agisse du contrôle des versements indus ou de l'application d'amendes administratives⁵⁶, en cas de suspicion de fraude des bénéficiaires du RSA.

Le département a fait état par ailleurs d'une collaboration active avec la pairie départementale ayant permis d'augmenter le taux de recouvrement des paiements indus et des amendes administratives.

Le département a également mis en œuvre une opération « *Radiés Pôle emploi* », à compter du 1^{er} juillet 2017, afin de vérifier le respect par les bénéficiaires de leurs obligations. Lorsque ces derniers ne respectent pas les conditions et les délais d'inscription auprès de Pôle Emploi, leur dossier est présenté en équipe pluridisciplinaire et le versement de l'allocation peut faire l'objet d'une suspension, voire de radiation. De même, une action visant à vérifier les ressources des bénéficiaires, par rapport aux renseignements figurant à leur dossier, a été engagée à partir de septembre 2017.

Ces actions s'inscrivent au demeurant dans le cadre des constats de la Cour des comptes, en octobre 2017 : « *plusieurs types de contrôles sont de nature à contribuer efficacement à la maîtrise des dépenses sociales. Ils diffèrent par leur objet et leurs modalités. Ils portent sur le respect des obligations des bénéficiaires des prestations [...] les sommes versées indûment et la fraude. Certains départements ont engagé des démarches actives en la matière mais la mise en œuvre des contrôles est souvent partagée avec les organismes payeurs* ».

6.10.3 Bilan des actions de lutte contre la fraude

Les actions engagées pour lutter contre la fraude ont produit des résultats significatifs :

- entre 2015 et 2017, l'examen des dossiers par les équipes pluridisciplinaires a été multiplié par trois, et 58 % d'entre eux ont donné lieu à des suspensions de l'allocation, d'ampleur modulée selon la gravité des cas ;
- la mise en œuvre en juillet 2017 du dispositif précité d'inscription à Pôle emploi a donné lieu, dans 80 % des dossiers examinés, à une suspension graduée de l'allocation ;

⁵⁶ Le montant cumulé des amendes au titre des exercices 2015 et 2016 s'est élevé à 614 677 €. En 2017, 249 amendes ont été prononcées pour un montant de 205 077 €. Le service de contrôle des données a en effet renforcé les sanctions par l'instauration en décembre 2015 d'amendes administratives. Ce dispositif sanctionne les actes délibérés d'omission de déclaration ou de fausse déclaration et présente un effet dissuasif. L'amende administrative peut osciller de 422 € à 1 268 € suivant l'intention frauduleuse retenue et peut être doublée en cas de récidive.

- lors de la tenue des commissions mensuelles de lutte contre la fraude pilotées par la CAF, 396 signalements ont été examinés, représentant un montant de versement d'allocation indu de 2,87 M€, qui doivent donner lieu à reversement auprès de la CAF, par retenue sur les prestations familiales, ou de la paierie départementale ;
- en 2017, les signalements pour fraude ont donné lieu après examen à 249 sanctions administratives, sous forme d'amendes, et à 17 dépôts de plainte auprès du Tribunal de grande instance d'Évry.

L'importance des résultats obtenus résulte notamment de la qualité des échanges de renseignements entre les différents intervenants, avec la CAF et la MSA, en vue d'obtenir la liste des contrôles réalisés par ces organismes, ou avec Pôle Emploi, pour devenir destinataire de la liste des bénéficiaires du RSA ayant fait l'objet d'une radiation.

Le département envisage au demeurant d'améliorer la qualité de ces échanges en se dotant d'un outil informatique permettant le rapprochement des données (*data-mining*), ce qui devrait permettre de détecter plus aisément les tentatives de fraude⁵⁷.

6.10.4 Gestion et recouvrements des indus

La gestion et le recouvrement des indus relève d'un processus complexe ainsi que le relevait la Cour des comptes, toujours en octobre 2017 :

« Selon la CNAF, la gestion du RSA est particulièrement complexe car cette allocation est attribuée sous conditions de ressources relatives à la situation du foyer du demandeur. Les allocataires doivent d'ailleurs déclarer leurs ressources tous les trimestres. Cependant, des indus sont générés par l'évolution continue de leur situation. Des trop-versés peuvent leur être payés en raison de la fluctuation de leurs revenus pris en compte dans le calcul de l'allocation, du fait de l'alternance entre des périodes de chômage et d'emploi, ou du fait d'une modification de la composition de leur foyer. L'indice de risque résiduel⁵⁸ atteint 15 % au lieu de 6 % en moyenne pour l'ensemble de la branche famille. »

« Ce n'est que lorsqu'un débiteur d'indus cesse d'être bénéficiaire d'une allocation ou que les créances sont restées trois mois sans recouvrement, que le solde des indus est transféré au département. Seuls figurent donc dans sa comptabilité les indus de RSA que les organismes payeurs n'ont pas été en mesure de recouvrer. Ainsi, le montant des indus inscrits dans la comptabilité des départements est limité à 1 % en moyenne des dépenses totales du RSA⁵⁹ ».

Comme le montre le tableau ci-après, le montant des indus de versement de RSA a sensiblement augmenté lors de la période examinée, alors que le montant des recouvrements a fléchi à partir de 2015.

Tableau n° 41 : Taux de recouvrement des indus

Montants en €	CA 2013	CA 2014	CA 2015	CA 2016	CA 2017 provisoire
Montant des indus du RSA + RMI	1 252 000,14	1 682 172,22	1 873 093,04	3 026 226,21	2 720 687,00
Montant des recouvrements	551 968,38	615 585,30	506 797,08	472 667,70	
Taux de recouvrement (en %)	44,1	36,6	27,1	15,6	n.c.

Source : département

⁵⁷ Cet outil ne constituera toutefois qu'une aide à la décision et sera complété, le cas échéant, par un contrôle sur pièces de nature à démontrer le caractère avéré de la fraude.

⁵⁸ Pourcentage de dossiers avec au moins une erreur au bout de neuf mois.

⁵⁹ La Cour ajoutait à ces constats que « La lutte contre la fraude relève d'abord des organismes payeurs du RSA. Comme pour les autres allocations dont elles ont la charge, la CNAF et la MSA ont progressivement renforcé leurs moyens de contrôle. Les contrôles réalisés sur pièces ou sur place s'appuient sur des croisements systématiques de données dont le périmètre tend à s'élargir. Ils bénéficient de techniques de *data-mining* permettant de cibler les profils des allocataires en fonction du risque de fraude. La plupart des départements consacrent peu de moyens pour lutter contre la fraude au RSA sur leur territoire. »

Pour expliquer la dégradation de la situation, le département a fait valoir un certain nombre d'arguments :

- Les services du département ne disposant pas d'outils permettant de repérer les indus. Ce sont la CAF et la MSA, avec leurs moyens propres d'investigation, qui repèrent les situations de non-droit. Les indus sont ensuite transférés au département lorsque la CAF ou la MSA ne versent plus de prestations sur lesquelles elles sont en mesure de récupérer tout ou partie des indus. Le département peut ensuite émettre des titres de recette en vue de leur recouvrement par le payeur départemental.
- Le traitement des indus pouvant relever successivement d'une phase amiable, au cours de laquelle un échéancier peut être proposé au débiteur, puis d'une phase contentieuse, le département ne disposerait pas des outils numériques lui permettant de distinguer les indus en phase amiable, traités par la Caf ou la paierie départementale, des indus en phase contentieuse.
- S'agissant des indus transférés, c'est le payeur départemental seul qui détiendrait les informations utiles, et le département ne disposerait que de peu de renseignements sur le nombre et le montant des indus recouverts, ces chiffres n'étant communiqués que deux fois par an et concernant l'intégralité des indus, sans distinction des indus se rapportant au seul RSA.

Ces éléments d'information étant en tout état de cause insuffisants pour expliquer la progression rapide du montant des indus, de 2014 à 2016, en dépit d'une baisse limitée en 2017, et la baisse sensible du montant des recouvrements, le département a convenu de la nécessité de mettre en œuvre une politique plus efficace de recouvrement des indus, en concertation avec la CAF et la paierie départementale⁶⁰.

Recommandation n° 5 : Mettre en œuvre une politique de recouvrement des indus plus efficace, en concertation avec la CAF et la paierie départementale.

Après avoir été destinataire du rapport d'observations provisoires, le département a précisé s'être rapproché du payeur départemental afin d'optimiser la gestion des indus

6.11 Le pack de sortie du RSA

6.11.1 Un dispositif ambitieux

À la suite d'échanges avec les membres du groupe ressources départementales⁶¹, l'assemblée départementale, le 13 novembre 2017, a instauré un ambitieux dispositif visant à la sécurisation et au retour à l'emploi des bénéficiaires du revenu de solidarité active.

⁶⁰ Le département a notamment indiqué que : « Globalement, une redynamisation du recouvrement est nécessaire. En ce sens, des outils d'aide au recouvrement ont été élaborés par la DIE afin de venir en aide aux agents du recouvrement. Pour exemple une refonte du questionnaire de demande de remise de dette afin d'obtenir les éléments de solvabilité et les coordonnées du tiers saisissable, la mention du numéro de titre RSA dans l'objet des titres des amendes administratives, la mention des deux membres du couple sur titres de recettes. Enfin, 2 à 3 réunions annuelles sont prévues entre le département et la paierie. »

⁶¹ Ce comité d'usagers du revenu de solidarité active (loi du 1^{er} décembre 2008) est présent depuis 2010 en Essonne et est ouvert à tout allocataire du RSA socle désireux de s'inscrire dans une démarche citoyenne. Le groupe ressources à trois principales missions :

- contribuer aux réflexions sur l'évolution du dispositif du RSA en rencontrant les différents partenaires du département et en confrontant leurs pratiques ;
- contribuer à l'élaboration d'outils de communication et de courriers dans le cadre du dispositif du RSA ;
- siéger dans les instances de gestion du RSA, dans les équipes pluridisciplinaires locales et départementales notamment.

Ce dispositif est destiné à compléter les dispositions actuelles en vue d'éviter les effets de seuil entre le RSA et l'accès à l'emploi, liés à l'interruption de certains droits connexes au versement du RSA, en matière de transport, d'assujettissement à la taxe d'habitation, ou de fourniture d'énergie à prix réduits, lorsque le bénéficiaire du RSA accède à l'emploi. Le Pack sortie implique la signature d'un contrat d'engagements réciproques (CER) d'une durée maximale de six mois afin de mieux assurer le maintien dans l'emploi de l'attributaire et qui prévoit :

- l'attribution d'aides départementales en amont de la reprise d'activité : aide à l'achat de matériel spécifique et nécessaire à l'emploi, aide à la garde d'enfant(s) via des chèques CESU mobilisables deux mois à partir de la reprise d'activité ;
- la sécurisation du parcours après la reprise d'activité pendant une période de six mois au maximum, après intervention du référent chargé de l'accompagnement de l'attributaire.

Une campagne de communication nationale⁶² a été lancée pour faire connaître ce dispositif. L'objectif visé, au titre de 2018, était de faire bénéficier de la mesure 150 allocataires du RSA et une enveloppe budgétaire de 0,20 M€ a été prévue à cet effet. Lors de la campagne de promotion, le département a fait part de son intention, si besoin était, « *d'augmenter les crédits pour élargir cette aide à plus de bénéficiaires* ».

6.11.2 Des résultats pour l'instant décevants

En septembre 2018, seules 18 personnes avaient bénéficié de ce dispositif, pour un coût de 1 400 €. Pour expliquer l'absence de succès, jusqu'à présent, de cette mesure destinée à soutenir le retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA, le département a fait état de son manque d'appropriation par les acteurs de terrain.

Il a indiqué par ailleurs qu'une étude était en cours pour connaître de manière plus précise la nature et la pérennité des emplois exercés par les personnes ayant bénéficié de ce soutien.

⁶² Le Parisien, « *carte de transport, garde d'enfant, le coup de pouce malin pour sortir du RSA* », 14 novembre 2018 / La gazette des communes, 6 août 2018 / Mediapart, 17 décembre 2017.

ANNEXES

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure	50
Annexe n° 2. Glossaire des sigles.....	51

Annexe n° 1. Déroulement de la procédure

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure définie par le code des juridictions financières aux articles L. 243-1 à L. 243-6, R. 243-1 à R. 243-21 et par le recueil des normes professionnelles des chambres régionales et territoriales des comptes :

Objet	Dates	Destinataires
Envoi de la lettre d'ouverture de contrôle	2 novembre 2017 / 7 février 2018	M. François Durovray, président du conseil départemental ; M. Jérôme Guedj, ancien ordonnateur
Entretien de fin d'instruction	3 décembre 2018 30 novembre 2018	François Durovray M. Guedj
Délibéré de la formation compétente	4 janvier 2019	
Envoi du rapport d'observations provisoires	10 avril 2019	François Durovray
Envoi d'extraits du rapport d'observations provisoires	10 avril 2019	M. Guedj
Consultation du DLR	24 mai 2019	François Durovray
Réception des réponses au rapport d'observations provisoires et aux extraits	6 juin 2019	François Durovray
Délibéré de la formation compétente	17 juillet 2019	

Annexe n° 2. Glossaire des sigles

ACTP	Allocation compensatrice pour tierce personne
AIS	Allocation individuelle de solidarité
APA	Allocation personnalisée d'autonomie
ASE	Aide sociale à l'enfance
CAF	Caisse d'allocations familiales
CASF	Code de l'action sociale et des familles
CCAS	Centre communal d'action sociale
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
EHPAD	Établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes
FMDI	Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion
MECS	Maison d'enfants à caractère social
MDPH	Maison départementale pour les personnes handicapées
ODAS	Observatoire de l'action sociale décentralisée
PCH	Prestation de compensation du handicap
PDI	Plan départemental d'insertion
PMI	Protection maternelle et infantile
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
PTI	Pacte territorial d'insertion
RMI	Revenu minimum d'insertion
TAD	Territoire d'action départementale
TIPCE	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

REPONSE DU PRÉSIDENT

DU DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE (*)

() Cette réponse jointe au rapport engage la seule responsabilité de son auteur, conformément aux dispositions de l'article L.243-5 du Code des juridictions financières.*



— TERRE D'AVENIRS —

Le Président



Monsieur Christian MARTIN
Président de la Chambre Régionale des
Comptes d'Ile de France
6 cours des Roches
Noisiel – BP 187
77315 MARNE LA VALLEE Cedex 2

Évry-Courcouronnes, le 11^{er} SEP. 2019

Monsieur le Président,

Par lettre du 1^{er} août 2019, vous m'avez notifié le rapport d'observations définitives relatif au contrôle des comptes et de la gestion du Département de l'Essonne – cahier n°2 « Dépenses sociales ».

Je relève avec satisfaction que ce rapport constate l'effort du Département pour une meilleure gestion des politiques de solidarité, et notamment la réorganisation des services et des moyens humains ainsi que le recentrage de la Collectivité sur ses compétences obligatoires pour faire face à la croissance continue des dépenses sociales.

Je suis bien entendu conscient des progrès qui restent encore à accomplir, notamment pour rattraper les retards dans la mise en œuvre de la politique d'insertion du Département.

1- Le rapport met en évidence

1-1 Une amélioration de la gestion des politiques de solidarité

Le rapport souligne la nouvelle organisation des services portant les politiques de solidarité engagée en 2016, avec l'installation du secrétariat général ressources œuvrant au quotidien pour appuyer chaque direction.

Il constate la redéfinition du cadre des interventions en matière de solidarité et de santé, en lien avec l'organisation des intercommunalités, la refonte des systèmes d'information, à partir de 2016, ainsi que la création d'un Portail Citoyen ouvert en 2019 que j'ai souhaité pour moderniser la relation aux usagers, y compris et surtout les plus défavorisés.

Ces changements profonds initiés dès 2016 garantissent une meilleure adéquation des moyens à l'exercice des compétences de Solidarité du Département.

1-2 La capacité de la Collectivité à faire face à une hausse continue des dépenses sociales

La Chambre dans son rapport rappelle l'augmentation constante des dépenses sociales et la baisse de leur taux de couverture par les transferts financiers de l'Etat, auxquelles le Département fait face depuis 2016 :

- en respectant les principes de sincérité et d'annualité budgétaires,
- en assurant la mise en place de mesures nouvelles (Loi ASV notamment),
- en améliorant les délais d'instruction des demandes (PCH notamment),
- tout en soldant les dépenses liées à la résorption du stock de factures non rattachées.

Le courrier doit être adressé à Monsieur le Président du Conseil départemental

Hôtel du Département
Boulevard de France
91012 Évry cedex

Tél : 01 60 91 91 91
Fax : 01 60 91 91 77

2- La stratégie de la politique d'insertion de la Collectivité s'inscrit pleinement dans les constats et rappels au droit du rapport

2-1 Renforcer les outils de pilotage et de gestion et actualiser le cadre de cette politique

Concernant la recommandation n°1, « se doter d'outils opérationnels de suivi de la consommation des crédits du PDI-PTI », la comptabilité analytique va concourir à leur déploiement. Une mise en concordance du tableau de suivi des actions d'insertion - qui existe aujourd'hui avec la nomenclature budgétaire - s'effectuera donc pour assurer un suivi ligne par ligne des différentes actions menées.

Quant à la recommandation n° 2, « se doter d'outils statistiques permettant d'approfondir la connaissance de la population des allocataires RSA », le Pacte Solidarité Essonne 2016-2020 PTI-PDI met l'accent sur l'enjeu de leur parcours : avant - à l'entrée - pendant - après, et n'est plus décliné en axes.

Chacune des fiches actions est déclinée en objectifs opérationnels, assortie d'indicateurs d'évaluation.

Je prends acte que la quantification évaluative n'est pas faite par allocataire et que cela reste perfectible.

Pour améliorer la connaissance fine des bénéficiaires du RSA orientés « social », un plan est en cours de déploiement afin d'avoir une connaissance plus fine des anciens bénéficiaires du RSA qui n'ont pas été reçus par la plateforme d'orientation. Cette étude approfondie des publics est menée avec l'appui de notre Direction des Etudes, de l'Observation et de la Prospective (créée en 2016), pour croiser des données externes essentielles.

Les services départementaux travaillent également à l'évolution de l'outil métier SOLIS, pour se donner les moyens d'une saisie qualitative des données relatives au profil des bénéficiaires et d'un requêtage aisé.

Je tiens à préciser que si la CAF transmet une fois par trimestre les données statistiques relatives aux profils des allocataires dans le cadre de la convention d'échange de données conclue en 2018, ces données brutes sont transmises de façon non consolidée et ne permettent pas un suivi aisé et fiable. Cela pose une difficulté majeure au niveau national, qui pourrait être levée dans le cadre de négociations à instaurer entre la CNAF et les Départements.

Concernant le Règlement départemental d'Aide Sociale (RDAS), je confirme que sa révision est à l'ordre du jour de l'Assemblée départementale du 30 septembre 2019.

Je souhaite en outre rappeler que le RDAS a été adopté le 15 février 2016 dans une version largement clarifiée et modernisée alors que sa dernière révision datait du 25 juin 2002.

Le rapport recommande l'élaboration d'un document à l'usage des travailleurs sociaux qui précise le rôle de chacun (recommandation n°4).

A ce stade, il existe l'outil d'offre d'insertion, intégré dans le système d'information métier SOLIS et à destination des travailleurs sociaux du Département.

Cet outil reste à compléter avec la rédaction de fiches partenaires précisant le rôle de chacun d'entre eux et leurs liens fonctionnels avec la Collectivité.

2-2 Rendre la politique d'insertion plus performante

Une étude de cohorte, prenant le même périmètre que celle réalisée en 2016 afin de pouvoir effectuer des comparaisons, sera confiée à un prestataire extérieur afin de mener une évaluation qualitative des dispositifs d'insertion et de construire les outils les plus pertinents. Le Département répond ainsi à la recommandation n°3.

Sur le taux de contractualisation, le Département a engagé une action d'identification de tous les bénéficiaires du RSA par des requêtes territorialisées pour cibler ceux qui n'ont pas de contrat d'engagement réciproque (CER) en cours de validité. Un rendez-vous est systématiquement proposé à ces derniers. Si un bénéficiaire ne se présente pas, une démarche de suspension est immédiatement engagée. Les résultats de ce dispositif sont attendus au premier semestre 2020.

Pour améliorer le taux de contractualisation, le Département engage notamment :

- la dématérialisation des CER dans le logiciel métier depuis début 2019,
- la négociation d'une ouverture du logiciel métier aux partenaires qui assurent l'accompagnement (CCAS, PLIE, SYMGHAV, CAF).

Afin de favoriser les sorties positives du dispositif, le Département va se doter d'un outil ouvert à tous les référents mettant en relation des offres d'emploi et des bénéficiaires du RSA.

La mise en place d'une politique de recouvrement des indus plus efficace, en concertation avec la CAF et la paierie (recommandation n°5) est une problématique que le Département partage pleinement avec la Chambre.

Je souhaite préciser que le tableau de recouvrement des indus RSA mis à jour au 30 juin 2019 révèle des taux de recouvrement bien supérieurs à ce qui est communiqué dans le rapport (page 46) :

Année Prise en charge	2013	2014	2015	2016	2017	2018
RMI	22 274,00	14 647,73	49,04			
RSA	1 229 726,14	1 667 524,49	1 873 044,00	3 026 226,21	2 720 687,00	2 754 881,95
Montant pris en charge	1 252 000,14	1 682 172,22	1 873 093,04	3 026 226,21	2 720 687,00	2 754 881,95
Reste à recouvrer RMI	4 686,25					
Reste à recouvrer RSA	376 400,78	730 252,32	1 064 719,92	1 934 858,21	2 091 767,40	2 446 448,38
Total des restes à recouvrer	381 087,03	730 252,32	1 064 719,92	1 934 858,21	2 256 243,77	2 446 448,38
Admission en non valeur (ANV)	215 129,05	149 412,59	25 286,03	2 329,68	14,28	0,00
Montant encaissé	655 784,06	802 507,31	783 087,09	1 091 368,00	628 919,60	308 433,57
Taux ANV	17,18%	8,88%	1,35%	0,08%	0,00%	0,00%
Taux Recouvrement	52,38%	47,71%	41,81%	36,06%	23,12%	11,20%

Mentionné dans le rapport, le rapprochement des services départementaux avec ceux de la paierie a permis :

- d'accéder aux applications de la paierie départementale (HELIOS), avec pour les agents départementaux un examen optimisé des situations individuelles des allocataires ayant généré des indus, une gestion plus rapide, dans le cadre d'échanges plus fluides avec le comptable public ;
- une meilleure articulation entre paierie et la CAF (indus non justifiés, transferts d'indus et rappels de droits, etc.), initiée par le Département, avec notamment une rencontre chaque semestre pilotée par la direction de l'insertion et de l'emploi.

La récupération opérationnelle sur les autres prestations familiales a été traitée dans la dernière convention de gestion Département-CAF.

Cependant, je tiens à souligner que les services de la CAF n'assurent que très partiellement cette mission de recouvrement.

Malgré tous les dispositifs mis en œuvre par les services du Département pour maintenir des contrôles opérants et équitables, on ne peut que constater la baisse du taux de recouvrement des indus instruits par le Département, avec une diminution constante des montants encaissés par la paierie départementale.

En effet, les services de la CAF ne recouvrent que les indus des allocataires percevant des prestations familiales. Dès que le changement de situation des allocataires CAF ne leur ouvre plus de droits, les indus sont définitivement transférés au Département, quand bien même de nouveaux droits CAF sont réouverts.

Aussi, serait-il souhaitable que les services de l'Etat assument pleinement leur rôle sur ce sujet.

3 Certaines observations appellent plusieurs précisions

Lorsque le rapport indique que le Département a engagé une modification en profondeur de sa politique d'insertion « lors des exercices précédents », je tiens à signaler que c'est en 2016 que cette transformation s'est engagée, par le vote du Pacte Solidarité Essonne 2016-2020 PTI-PDI résolument tourné vers le retour à l'emploi.

3-1 Le vote de l'adaptation ou l'adoption du programme départemental d'insertion

Une délibération ciblant une sélection d'actions phares a bien été votée pour présenter le bilan du Pacte Solidarité Essonne 2016-2020 PDI-PTI en Assemblée départementale les 26 mars 2018 et 29 mars 2019.

Le Pacte Solidarité Essonne 2016- 2020 PTI-PDI ayant été adopté le 17 octobre 2016, le premier bilan présenté en assemblée départementale s'est tenu logiquement au bout d'une année pleine, soit le 26 mars 2018.

Le Département s'est ensuite conformé à cette disposition et le fera annuellement comme le prévoit le Code de l'Action Sociale et des Familles.

La recommandation n°1 du rapport est donc parfaitement respectée.

3-2 Le suivi du PDI/PTI

Le rapport relève l'absence de document de référence pour assurer le suivi des axes du Pacte Solidarité Essonne 2016 – 2020 PTI-PDI par des objectifs opérationnels et assortis d'indicateurs de résultats.

Ce point a déjà été pris en compte et un tableau de suivi des actions du Pacte a été construit, suivi depuis 2017 par les services du Département. Il est décliné par axe et par action, avec le budget affecté à chaque action, au vu du retour des données par les prestataires en charge de leur mise en œuvre.

Pour perfectionner cette évaluation, le Département s'est doté d'une comptabilité analytique, qui s'appliquera notamment aux dépenses liées à l'insertion.

3-3 Le montant des dépenses d'insertion

Le rapport pointe également que les dépenses d'insertion du Département s'élèvent à 5,6% du montant des allocations versées, contre 10% à l'échelon national.

Je souhaite répondre que l'imprécision des modalités de calcul d'un Département à l'autre ne permet pas de réaliser une comparaison fiable des dépenses d'insertion des Départements.

En effet, de très nombreux Conseils départementaux intègrent les prestations externalisées ou réalisées en interne (moyens humains, moyens patrimoniaux...) ce qui n'est pas le cas de l'Essonne.

Pour notre Collectivité, la prise en compte du seul coût de la masse salariale¹ liée à l'accompagnement des bénéficiaires du RSA porte les dépenses annuelles d'insertion à 560 € par bénéficiaire, soit un taux de 12,5 % des dépenses d'allocation supérieur à la moyenne nationale relevée par la Cour des Comptes.

Sur ce point, la démarche de comptabilité analytique, mise en œuvre par le Département aujourd'hui, assure une meilleure lisibilité des moyens réels afférents à la politique d'insertion

3-4 L'analyse de la politique relative au RSA.

Le rapport indique que les dispositifs d'orientation et de contrôle des allocataires ne sont pas, à proprement parler, des actions d'insertion (page 36).

Je considère qu'assurer une mission de contrôle est un devoir de service public, pour lutter contre les fraudes et garantir l'équité de traitement des allocataires. Cela constitue donc une réelle action d'insertion. Le Département œuvre depuis 2016 sur ce sujet en complémentarité avec les services de la CAF, conformément aux orientations nationales sur cette question.

La négociation de la nouvelle convention de gestion du RSA entre la CAF et le Département acte de ce principe. Elle engage clairement les deux parties à prendre en compte les évolutions en cours, notamment par des mesures de simplification (harmonisation et articulation des contrôles ciblés et partagés, modalités d'échanges d'informations...).

La plateforme d'orientation mise en place dès 2017 en Essonne répond aux obligations légales de droits et devoirs des bénéficiaires, en évaluant leurs freins à l'emploi, pour une meilleure orientation vers un accompagnement par Pôle emploi ou les services sociaux du Département. Ce dispositif garantit un démarrage immédiat de cet accompagnement avec la conclusion d'un contrat d'engagement réciproque (CER) et un rendez-vous avec un référent.

Cette plateforme permet de collecter des données socio-professionnelles (DSP) afin d'établir une typologie des nouveaux entrants dans le dispositif RSA, convoqués depuis octobre 2017. Depuis un an et demi, 2 956 DSP ont été renseignées permettant un premier profilage des allocataires.

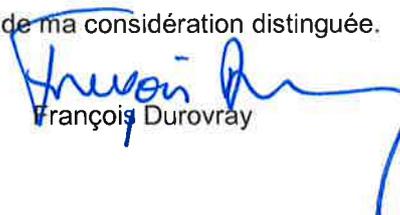
Ce dispositif a d'ailleurs été retenu par l'Etat pour répondre aux enjeux de la stratégie Pauvreté dans le cadre de la contractualisation du Plan Pauvreté en Essonne.

*

Je partage les constats de la Chambre et confirme que le Département, chef de file de l'action sociale, a engagé depuis 2016 une profonde refonte et modernisation de ses politiques de solidarité, en particulier celle de l'insertion, avec une priorité donnée au retour à l'emploi des bénéficiaires du RSA.

Des progrès restent à accomplir, notamment dans la connaissance des publics accompagnés ainsi que la mise en place d'outils de suivi et d'évaluation de ces politiques. Le Département a cependant déjà déployé des dispositifs innovants et obtenu de réelles améliorations. Je réitère que des marges de progression existent aussi dans la transmission d'informations et le recouvrement des indus par les services de l'Etat.

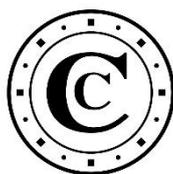
Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma considération distinguée.



François Durovray

¹ L'accompagnement des bénéficiaires du RSA représente en réalité un total de 14 931 k€, soit :

- 9 239 k€ inscrits au PDI
- 4 992 k€ de masse salariale : 294 travailleurs sociaux affectés à cet accompagnement à hauteur de 20% soit 3 185 019 € par an, des chargés d'emploi représentant un coût de 975 k€ par an, ainsi que des coûts de gestion de 20% annuels s'élevant à 832 k€.



« La société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration »
Article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen

L'intégralité de ce rapport d'observations définitives
est disponible sur le site internet
de la chambre régionale des comptes Île-de-France :
www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france

Chambre régionale des comptes Île-de-France

6, Cours des Roches

BP 187 NOISIEL

77315 MARNE-LA-VALLÉE CEDEX 2

Tél. : 01 64 80 88 88

www.ccomptes.fr/fr/crc-ile-de-france