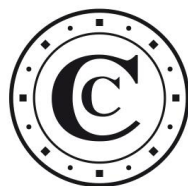


Cour des comptes



Chambres régionales
& territoriales des comptes

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS,
ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

L'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL GÉNÉRALISÉ DANS LES CAISSES D'ALLOCATIONS FAMILIALES ET LES DÉPARTEMENTS

Rapport public thématique

Janvier 2025

RÉPONSES DES ADMINISTRATIONS, ORGANISMES ET PERSONNES CONCERNÉS

**Réponses reçues
à la date de la publication (20 janvier 2025)**

Réponse du président de la région Haut-de-France	5
Réponse de la présidente de la région Occitanie.....	5
Réponse de la présidente du conseil départemental de Meurthe-et-Moselle.....	7
Réponse de la présidente du conseil départemental du Val-d'Oise	13
Réponse du président du conseil départemental du Val-de-Marne.....	15
Réponse du président du conseil départemental de la Somme.....	19
Réponse du président du conseil départemental du Lot	19
Réponse du président du conseil départemental de l'Hérault	24
Réponse du directeur général de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF)	31
Réponse du président de Départements de France.....	33

Destinataire n'ayant pas d'observation

Monsieur le président de la région Grand Est
--

Destinataires n'ayant pas répondu

Monsieur le ministre des solidarités, de l'autonomie et de l'égalité entre les femmes et les hommes
--

Madame la présidente de la région Île-de-France

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA RÉGION HAUT-DE-FRANCE

Par lettre en date du 19 novembre dernier, vous m'avez fait parvenir le rapport définitif sur L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et départements et la formation initiale des travailleurs sociaux chargés de l'accompagnement social généraliste.

Après examen du rapport, celui-ci n'amène pas de remarques complémentaires à celles formulées et intégrées lors de l'envoi du relevé d'observations provisoires en juin 2024.

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux régions d'importantes compétences en matière de structuration, de programmation et de financement des formations sanitaires et sociales.

Aussi, la région suivra avec attention les préconisations du rapport sur son volet formation en travail social. Au regard des évolutions des besoins des usagers, des démarches numériques ou des problématiques nouvelles de l'accompagnement social, il apparaît pertinent de refondre des diplômes d'État (DE), Les pistes de blocs de compétence communes ou la création d'un DE unique en travail social peuvent contribuer à ces enjeux nouveaux afin notamment de pallier le manque d'attractivité de ces métiers ou des formations menant à ces diplômes.

Ces évolutions nécessiteront un travail partenarial, mené par les services de l'État en lien étroit notamment avec Régions de France sur les aspects réglementaires et financiers.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DE LA RÉGION OCCITANIE

Si le rapport public thématique de la Cour des Comptes sur l'accompagnement social dans les Caisses d'allocations familiales et les départements n'appelle pas de remarques de ma part, je souhaite en revanche apporter deux compléments concernant l'Occitanie à l'analyse que porte la Cour dans son rapport relatif à la formation initiale des travailleurs sociaux.

Tout d'abord, lorsque la Cour évoque une « gestion non linéaire » par la région Occitanie des subventions annuelles de fonctionnement qu'elle verse aux établissements de formation en travail social, la Cour relève en réalité un versement non linéaire de ces subventions.

Et en effet, sur la période concernée par ce rapport, la Cour a pu constater des décalages de paiements liés :

- d'une part, à la volonté de prévenir tout risque de retard de paiement aux tiers lors du changement de progiciel comptable (intervenu le 1^{er} janvier 2019) qui a conduit la région à anticiper en 2018 des paiements qui auraient normalement dû intervenir début 2019 (suivant le calendrier des formations) ;
- d'autre part, à la priorisation du paiement en 2020 des dépenses d'urgence, notamment aux entreprises, lors de la crise sanitaire.

J'ajoute que les variations des paiements entre les années découlent aussi de leur ajustement à la réalité des places réalisées (cf. par exemple les places non pérennes financées au titre du plan d'investissement dans les compétences-PIC).

Surtout, je ne peux accepter que la Cour affirme, sans l'étayer aucunement, que la stratégie de maillage territorial développée en Occitanie présenterait un risque pour la qualité de l'offre pédagogique.

Dans le cadre de ses compétences, la région Occitanie s'attache à favoriser un accès équitable à l'enseignement et à favoriser la formation près des bassins d'emplois. En effet, sur un territoire marqué par de fortes disparités entre unités urbaines métropolitaines, territoires ruraux et territoires prioritaires, proposer une offre de formation joue un rôle primordial dans la démocratisation de l'accès à la formation et la réduction de la fracture territoriale. Ainsi la région a été très attentive en tant que chef de file de la carte des formations au déploiement de l'offre de formation en travail social sur l'ensemble de son territoire.

Concrètement, cela s'est traduit par le maintien de l'offre existante au moment du transfert de compétence et par l'ouverture d'antennes temporaires ou permanentes, selon les besoins en emplois, s'appuyant souvent sur un site principal ou un réseau d'organismes existants, et bénéficiant ainsi de leur ingénierie pédagogique (en plus de la viabilité économique que cela leur confère).

Je note de plus que la Cour souligne dans son rapport l'effort de la région en matière de subventions d'équipement pour améliorer et maintenir un accueil de qualité des apprenants dans ces établissements, notamment pour leur permettre de bénéficier d'équipements pédagogiques performants et innovants, à la hauteur des évolutions des secteurs concernés et des exigences des référentiels pédagogiques.

Ce maillage, que j'assume donc pleinement, résulte d'ailleurs d'un travail coordonné, notamment avec les services de l'État, lors du renouvellement de la carte des formations pour évaluer la pertinence du maintien de certains sites, l'appréciation de la qualité pédagogique des formations initiales en travail social relevant, je le rappelle, de la direction

régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DREETS) et du Rectorat, comme le souligne d'ailleurs la Cour elle-même dans ce rapport.

Pour conclure, je souhaite souligner que l'action de la région en matière de formations sanitaires et sociales constitue d'autant plus un enjeu stratégique en Occitanie que les besoins en matière de soins sanitaires et sociaux s'accroissent sous l'effet conjugué de la croissance démographique, de la précarisation et du vieillissement de la population.

**RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE MEURTHE-ET-MOSELLE**

Par courrier en date du 19 novembre 2024, vous m'avez fait parvenir le rapport public thématique portant sur l'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements, au rang desquels le conseil départemental de Meurthe-et-Moselle a été auditionné par les magistrats de la Cour des comptes.

Conformément aux dispositions prévues aux articles L 143-6 et R 143-13 du code des juridictions financières, je vous adresse par ce courrier les éléments de réponse qui seront publiés en annexe au rapport.

En préambule, le département de Meurthe-et-Moselle souhaite remercier la Cour pour le travail réalisé et la qualité de dialogue de l'équipe de magistrats avec les élus et services du département auprès desquels celle-ci a travaillé.

Au-delà du seul volet consacré au département de Meurthe-et-Moselle, l'enquête globale vous a permis d'étudier l'accompagnement social généraliste de six territoires étudiés (Lot, Hérault, Meurthe-et-Moselle, Somme, Val-de-Marne et Val-d'Oise) à la fois auprès des caisses d'allocation familiales et des départements. Ce rapport offre ainsi des comparaisons très intéressantes et utiles à la réflexion et au pilotage des politiques publiques de solidarités. En particulier, les nombreux schémas, graphiques et tableau peuvent participer de la construction d'outils de pilotage stratégiques forts pertinents à poursuivre.

Globalement, ce rapport permet de mettre en avant des pratiques vertueuses dont certaines sont déjà mises en place dans le département de Meurthe-et-Moselle, grâce à son engagement fort et historique en matière d'accompagnement social des personnes. Les résultats qualitatifs de l'analyse de la Cour confortent les objectifs politiques de l'action sociale en Meurthe-et-Moselle, qui placent l'accompagnement vers l'autonomie,

l'émancipation, la prise en compte de la parole des usagers et l'innovation au cœur de ses politiques de solidarités humaines.

Les données comparatives qui ressortent du rapport et les recommandations associées sont riches d'enseignement à la fois en termes de positionnement national sur nos particularités et nos réussites, mais aussi en ce qui concerne nos axes d'amélioration sur ce champ de l'action sociale. Nous en ferons un point d'appui dans la mise en œuvre du schéma de l'action sociale de proximité (ASP), désormais adopté et qui se déploie sur la période 2024-2028, avec, en réponse à vos observations, cinq points de vigilance et de mobilisation particulières de la collectivité :

- la définition d'une orientation stratégique plus appuyée et adossée à des indicateurs et des objectifs chiffrés ;*
- une action territoriale à revisiter dans l'objectif d'être plus en prise avec l'évolution des besoins de la population et les ressources et dynamiques locales ;*
- l'achèvement du déploiement du système d'information social, dont nous devons assurer l'appropriation par l'ensemble de nos travailleurs sociaux ;*
- l'amélioration des ratios d'activités et des bilans de sorties en termes d'accompagnement social généraliste ;*
- la nécessité de redonner de l'attractivité aux métiers du social.*

Le schéma de l'action sociale de proximité vise notamment à « réaffirmer le périmètre de l'accompagnement social » (axe 3 du schéma) et à « renforcer l'évolution des pratiques, l'attractivité des métiers du social » dans une logique permanente d'amélioration de la qualité du service public rendu aux usagers du territoire.

La Cour des comptes relève à juste titre, dans les éléments introductifs du rapport, que les démarches successives de réformes générales des politiques publiques (RGPP en 2007/2012, loi MAP entre 2012 et 2017 et plus récemment réforme de l'administration territoriale de l'État et des services publics locaux) ont entraîné le retrait progressif de l'État et des caisses d'allocations familiales des guichets physiques sur les territoires, dans une logique de rationalisation de l'action publique, et se sont accompagnées d'une numérisation accrue des services d'accompagnement social portés par l'État et ses agences. Dans cette dynamique, les CAF ont vu leurs effectifs diminuer de 10 % entre 2018 et 2022.

Ces évolutions semblent avoir engendré un report de charges quant à l'accueil physique des personnes sur les collectivités locales et

notamment les Départements, chefs de file de l'action sociale, qui ont dû s'adapter dans un contexte budgétaire et financier de plus en plus contraint. Le Département réfléchit à une méthode qui permettrait d'en mesurer les impacts sur les travailleurs sociaux.

Il est vrai que, à l'inverse de cette tendance, le département de Meurthe-et-Moselle a continué à assumer ses compétences en matière de solidarités humaines et d'accompagnement social en maintenant le volume de ses effectifs. Parmi les six départements du panel étudié, notre département est celui qui consacre le plus de crédits à l'accompagnement social des bénéficiaires de minima sociaux (462 € par usager et par an, en moyenne, en 2022).

L'utilisation de ces crédits au service des usagers par le département de Meurthe-et-Moselle pourrait être envisagée avec plus d'efficacité, ce que recommande la Cour, à la fois au travers de sa préconisation d'augmenter le nombre de rendez-vous assurés en moyenne par travailleurs sociaux, mais aussi en veillant à l'équité de l'offre sur les territoires.

S'agissant du département de Meurthe-et-Moselle, le rapport préconise notamment tout à la fois de libérer plus de temps effectif à l'accompagnement social proprement dit dans l'emploi du temps des agents, mais aussi de mieux déterminer les conditions de sortie de ces accompagnements (Le CD54 affichant l'accompagnement le plus long parmi le panel des départements étudiés).

Ce dernier sujet est particulièrement mis en avant dans notre nouveau schéma de l'action sociale de proximité avec la volonté de « mieux définir les limites d'intervention » de l'accompagnement social, pour « passer le relais vers les services spécialisés » (orientation 3.4).

Cependant là où la Cnaf établit pour ses CAF une mobilisation qui se concentre sur les situations les plus complexes ou les fragilités multiples, le Département, en tant que chef de file de l'action sociale se doit lui d'accueillir tous les publics en situation de précarité.

Fort de cette responsabilité quant à un accueil inconditionnel, le département, en lien avec les objectifs posés par son nouveau schéma de l'action sociale de proximité, vise une meilleure formalisation des accompagnements avec les bénéficiaires, en proposant notamment une différenciation de l'intensité de l'accompagnement social en fonction de situations objectivement différentes entre les usagers du service social départemental. Le développement d'une culture du rendu compte (reporting) afin de mieux piloter l'activité, et de possiblement mieux encadrer dans le temps le suivi des usagers est également à renforcer.

En outre, vous observez que les conditions de travail des travailleurs sociaux du département de Meurthe-et-Moselle sont en constante amélioration sur la période étudiée, avec à la fois la mise en œuvre de cycles de travail, du télétravail et des améliorations de rémunération provenant à la fois de mesures nationales mais aussi de mesures de revalorisation internes à la collectivité (RIFSEEP notamment). Malgré cela, les difficultés de recrutement persistent avec une occurrence plus prononcée dans les territoires frontaliers du Luxembourg. Cette crise d'attractivité dans les milieux professionnels du social est prise en compte dans notre département et se retrouve également dans les orientations du nouveau schéma de l'action sociale de proximité qui vise notamment à « renforcer l'attractivité des métiers du social ».

D'autre part en ce qui concerne le renforcement de l'équité territoriale, ce même schéma poursuit activement cet objectif, en visant à « clarifier l'articulation entre les services centraux et territoriaux et rendre visible l'action sociale de proximité ».

Les nouvelles démarches « d'aller vers » que nous déployons dans le cadre de l'appel à projet lancé par l'État sous le nom de « Territoires zéro non-recours » et que nous avons rebaptisé au niveau local « Avec vous pour vos droits » doivent nous permettre de multiplier les suivis et d'aller chercher, en partenariat avec la CAF et la DINUM, les familles non connues encore des services d'accueil.

Le département reste et restera particulièrement attentif à la généralisation des portails numériques, qui sont autant facilitateurs des démarches d'usagers sollicitant une ouverture de droits sociaux, que porteurs de fractures sociales entre ceux qui détiennent l'outil et la maîtrise du numérique et ceux qui, au contraire, n'y ont pas matériellement ou culturellement accès. Selon les données de l'Insee c'est en effet 15 % de la population de 15 ans et plus qui est victime d'illectronisme en France en 2021, soit au total plus de 8 millions de personnes en France, dont une large part de personnes âgées.

Constatant effectivement ces éléments au quotidien sur le terrain grâce à une territorialisation du service social départemental bien établie, c'est également pour cette raison que nous nous sommes engagés sur ce projet et que nous visons aujourd'hui à l'essayer au-delà de son territoire d'expérimentation et sur des territoires de Meurthe-et-Moselle particulièrement touchés par la pauvreté et en particulier les territoires ruraux.

Au-delà des fonctions d'accueil et d'accompagnement social généraliste, que l'on pourrait qualifier de « curatives », les démarches

préventives, qu'elles soient collectives ou individuelles, sont au cœur de l'accompagnement social. Leur mise en œuvre, réalisée directement par les professionnels ou en lien avec le réseau associatif et les partenaires des collectivités territoriales ou institutionnels, permet d'éviter la dégradation ou la précarisation des situations (soutien à la parentalité, à une alimentation durable, à la gestion budgétaire...).

En effet, de nombreuses ressources existent au niveau départemental et local, mais elles peuvent être mal connues et insuffisamment mobilisées.

Dans un contexte de complexité et de cloisonnement des dispositifs, ainsi que de tensions sur les finances publiques, il est nécessaire d'optimiser les ressources locales et de faire intervenir la complémentarité des différents acteurs, qu'ils soient institutionnels ou associatifs. L'action sociale de Proximité a toute sa place pour rassembler ces ressources et renforcer les solutions proposées aux différents publics.

Enfin, l'ambition de cet engagement est de permettre, à terme, de transformer le travail social en le faisant évoluer vers des formes plus innovantes et pro-actives de l'accompagnement social généraliste permettant d'impulser de nouvelles formes de partenariat entre agents du département et des villes par exemple. Cette coordination de l'ensemble des acteurs est un défi permanent pour l'action sociale qui doit en outre permettre de répondre à l'attente légitime de nos habitants en faveur de réponses à la fois simples, accessible, compréhensible et efficace.

C'est dans cet objectif que l'axe 2 orientation 2 du Schéma ASP veut favoriser l'interconnaissance des acteurs, de leurs champs d'intervention respectifs et de leurs périmètres d'action en développant :

- la connaissance des acteurs locaux et de leurs interventions en favoriser les échanges ;*
- des conventions partenariales, notamment avec les principaux CCAS.*
- les liens avec l'UDCCAS sur un cadre commun permettant des déclinaisons territoriales.*

Nous partageons le constat de la Cour des comptes sur le fait que les partenariats locaux sont essentiels pour initier des projets, encourager les actions collectives et faire face à des situations complexes. Dans ce contexte, nos pratiques doivent évoluer vers des approches préventives et vers le renforcement de l'approche proactive afin de contrer la détérioration des situations et de faciliter l'accès aux droits.

Nous croyons également que la généralisation des saisies sur le système d'information social ou le renforcement du suivi des résultats de l'accompagnement par ces mêmes procédés numériques contribueront à

faciliter le pilotage et le management du travail social et à mesurer ses effets. C'est pourquoi, un chantier d'ampleur est engagé sur le sujet depuis 2022, qui se traduira par un déploiement bientôt généralisé de notre système d'information social. Celui-ci permettra d'accompagner l'amélioration du service aux usagers, la formalisation de bilans d'accompagnement social et favorisera un meilleur pilotage de l'action sociale généraliste. Ce système d'information montre d'ores et déjà toute sa plus-value avec le déploiement d'une gestion électronique de documents (GED).

Enfin, il est à souligner la pertinence du moment où nous est rendu ce rapport. En effet, la situation dégradée des comptes publics nationaux nécessite de faire des choix dans les priorisations d'utilisation de l'argent public et du système de redistribution. Le développement des inégalités, de la pauvreté, du non-recours aux droits semble conforter la nécessité d'une remise à plat du modèle social des « 30 glorieuses » dont le fondement était porté par un consensus social assis sur une situation de plein emploi en phase d'industrialisation, un modèle stable de famille biparentale, qui n'ont plus cours, ce qui réinterroge son modèle de financement à la lumière des réalités actuelles : développement de la monoparentalité, augmentation de la part des inactifs retraités par rapport au nombre de cotisants, désindustrialisation, creusement des inégalités, paupérisation de la jeunesse, développement du travail précaire.

Au-delà du seul volet de ce rapport consacré à l'action sociale généraliste de terrain, ce changement de paradigme nécessite de poser une réflexion stratégique sur la redéfinition d'un « modèle français » en matière de protection de l'enfance, d'accompagnement de la vieillesse, du handicap et de l'insertion et de l'accès aux droits.

Dans ce cadre, la gouvernance État-collectivités, qui donne une place de chef de file des solidarités aux départements, mais avec un État qui décide des évolutions législatives et facilite autant qu'il complique la tâche des départements, est à repenser, sûrement avec moins de verticalité et de rigidité. Il conviendrait davantage de l'imaginer dans un ancrage fondé autour de la confiance dans l'action locale, pilotée par l'échelon départemental et en lien avec l'échelon communal, et à partir de règles fondamentales « socle » portées et garanties par l'État avec un financement national des allocations de solidarités.

Au sein de ce cadre national à redéfinir, le département de Meurthe-et-Moselle, fidèle à ses valeurs d'innovation sociale et de protection des plus fragiles, a la ferme intention de poursuivre son accompagnement social en constante évolution pour un meilleur service public à l'usager. Néanmoins, cet objectif passe nécessairement par la capacité du

département à maintenir l'affectation de moyens budgétaires et humains. Or, en l'absence d'autonomie financière et de garantie pérennes de recettes stables de la part de l'État, la soutenabilité financière de notre choix politique est aujourd'hui fortement compromise et pourrait nous conduire à devoir réduire les moyens qui y sont consacrés.

Le département de Meurthe-et-Moselle espère ainsi que ce rapport contribuera à mettre en évidence une réalité trop souvent mal perçue. D'une part, l'accompagnement social des personnes vulnérables ne constitue pas une charge de fonctionnement peu efficace mais un investissement indispensable pour éviter d'autres coûts bien plus importants pour la société. D'autre part, il est urgent et nécessaire de doter les départements des ressources financières nécessaires pour le préserver et le conforter.

RÉPONSE DE LA PRÉSIDENTE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU VAL-D'OISE

Par courriel en date du 29 novembre dernier, vous nous avez transmis le rapport public thématique intitulé « L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements », accompagné d'un cahier territorial, que vous proposez de publier prochainement.

Au terme de votre enquête sur l'accompagnement social généraliste des départements, menée dans 5 collectivités dont le département du Val-d'Oise, la Cour des comptes tire quelques enseignements sur la substance de l'accompagnement social, son coût et les effets produits et recommande notamment de :

- Définir l'accompagnement social, formaliser ses étapes et son contenu, fixer ses objectifs, notamment chiffrés, pour assurer son application uniforme sur le territoire départemental ;
- cibler de manière plus précise et objectivable les publics qui devraient bénéficier d'un accompagnement et en augmenter l'intensité en l'adaptant au besoin des bénéficiaires ;
- augmenter le nombre de rendez-vous assurés en moyenne dans l'année par les travailleurs sociaux, et définir un objectif de nombre de familles suivies par chacun d'eux simultanément ;
- formaliser systématiquement un bilan de l'accompagnement social à intervalle régulier et avant la sortie du dispositif et assurer le suivi des sorties.

Cependant ces recommandations doivent aussi prendre en compte d'autres paramètres tels que :

- l'évolution des problématiques et des demandes sociales des personnes accompagnées ;*
- la transformation du paysage partenarial et des ressources ;*
- l'évolution des dispositifs et du cadre légal (3 lois au moins impactent l'activité du service social départemental entre 2023 et 2024 sur les volets du logement, de l'insertion et de l'accompagnement des victimes de violences conjugales).*

Si l'accompagnement social n'est pas un dispositif en soi, sa mise en œuvre nécessite en effet qu'il soit circonscrit au sein d'étapes et fasse l'objet d'indicateurs suffisamment précisés pour être poursuivis et évalués. Pendant la période sous revue de l'enquête 2018-2023, pendant la période de crise sanitaire, un nouveau logiciel métier a été déployé, entraînant un besoin important de formation des professionnels et de stabilisation de l'outil et des indicateurs. Depuis, le logiciel est mieux maîtrisé par l'ensemble des utilisateurs et de l'équipe de pilotage et des indicateurs de suivi de l'activité du service et de suivi de l'accompagnement sont déployés.

Par ailleurs, depuis le mois de mars 2023, le département du Val- d'Oise a initié une démarche d'élaboration du premier Schéma départemental du travail social généraliste.

L'objectif de ce schéma, comme préconisé dans le rapport, doit permettre de clarifier et référencer les missions exclusives du service social départemental et les missions partagées avec les autres services sociaux du département en produisant notamment plusieurs documents de référence sur l'accompagnement social généraliste afin d'homogénéiser les pratiques des professionnels et l'offre de service sur le territoire du Val- d'Oise.

Enfin, s'agissant des recrutements de travailleurs sociaux, la stratégie du département d'ouverture des postes de travailleurs sociaux généralistes aux diplômés des 3 principaux diplômes d'État et non plus aux seuls assistants de service social, s'avère positive puisque qu'à ce jour plus aucun poste n'est vacant. Cette orientation va d'ailleurs dans le sens des réformes annoncées dans le secteur de la formation des métiers du social qui préconise un décroisement des référentiels de compétences pour les diplômés de niveau 6 du secteur social pour une meilleure lisibilité.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL DU VAL-DE-MARNE

L'objet de ce courrier est de porter à votre connaissance, en application de l'article R. 143-6 et R 143-13 du code des juridictions financières, la réponse que je souhaite apporter au rapport thématique établi par la formation commune à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes et portant sur « l'accompagnement social généraliste par les Caisses d'allocations familiales (CAF) et les départements.

Ce rapport évalue l'efficacité de l'organisation des services de polyvalence sociale des départements et des services sociaux des CAF.

Les départements, chefs de file de l'action sociale, sont en charge de l'accueil inconditionnel des publics et de leur accompagnement social généraliste. À l'échelle nationale, deux millions de personnes sont ainsi suivis au quotidien par les 16 300 travailleurs sociaux affectés aux services de polyvalence sociale. Cette mission difficile constitue, avec la protection de l'enfance, la protection maternelle et infantile et l'insertion socio-professionnelle, le fondement de l'action sociale départementale. Elle participe directement à la cohésion sociale de notre pays alors que la précarisation des populations est croissante. Confiée très majoritairement à des femmes, cette mission fait appel à des compétences techniques et d'analyse solides.

Au regard des moyens qui lui sont affectés par les départements, tant en matière financière que de ressources humaines, il est tout à fait légitime de s'interroger sur l'efficacité de cette politique et par là même sur les pratiques des professionnels. Cette prise de recul s'impose d'autant plus dans le contexte budgétaire catastrophique qui est celui des départements. Je tiens à remercier la Cour d'avoir entrepris ce travail difficile d'analyse qui nous sera très utile dans le cadre de nos réflexions en cours sur l'adaptation de notre offre de service.

Cependant, je regrette que l'analyse de la Cour prenne insuffisamment en compte le contexte actuel de l'action sociale qui se caractérise à la fois par une augmentation significative des besoins du public, un désengagement des autres partenaires institutionnels ainsi que par une désaffection des métiers dits du « care » qui se traduit par une extrême difficulté à recruter des travailleurs sociaux, dans le secteur public comme dans le secteur privé et ce particulièrement en Île-de-France

D'une manière générale, mon appréciation du travail effectué sur le terrain est plus positive que celle de la Cour sur plusieurs aspects et je ne partage pas l'ensemble de vos préconisations.

En premier lieu, vous proposez de définir des cibles de référence nationale en matière de file active et de nombre d'accompagnements car vous pointez des différences importantes d'activité déclarée selon les départements. Ces normes seront incontestablement utiles pour définir des schémas d'organisation théoriques et calibrer les équipes nécessaires. Cependant, il est fort probable qu'elles se heurtent dans la réalité aux difficultés de recrutement que nous subissons en raison de la désaffection des métiers du social. Par ailleurs, il serait regrettable qu'elles renforcent encore le sentiment de technocratisation de ces fonctions dont les conséquences ont été décrites dans le livre blanc du travail social. En effet, si je partage le souhait que l'activité des services sociaux puissent donner lieu à davantage d'indicateurs de suivi, je pense également que l'on ne peut pas prendre le risque d'enfermer la pratique des travailleurs sociaux, en quête de sens, dans des procédures trop normées ou cadencées. Je crois en revanche qu'il faut centrer leur action sur la relation aux usagers en les libérant des charges administratives qui étouffent de façon croissante le secteur social et médico-social.

La notion de ciblage des publics me paraît également difficile à mettre en œuvre tant les situations des personnes qui font appel aux services sociaux sont complexes et porteuses de nombreuses problématiques. À ce titre, il convient de ne pas éluder les liens étroits qu'entretiennent, dans certains cas, la pauvreté et la protection de l'enfance. Je pense nécessaire de se donner toutes les chances d'évaluer la situation des familles de façon globale et de ne pas s'en tenir aux demandes exprimées.

De même, il me semble important de rappeler qu'une grande partie des problèmes non résolus lors d'un accompagnement ne s'explique pas par un nombre d'entretiens insuffisant mais par l'absence de solutions existantes, notamment en Île-de-France sur des sujets tels que le logement, l'hébergement ou la santé. Cet état de fait transparait d'ailleurs dans les résultats de l'enquête que vous avez menée auprès de nos professionnels. Aussi, si je fais mienne votre recommandation de mieux définir et calibrer nos accompagnements, je mesure que cette solution ne suffira pas en elle-même.

Pour autant, la démarche « polyvalence de demain » que j'ai souhaité mettre en œuvre en 2023 pour actualiser le schéma d'action sociale de proximité (SDASP) datant de 2013, nous permettra de mettre en œuvre la plupart de vos recommandations ainsi que celles du livre blanc

du travail social précité. Je me permets de la détailler ici afin de compléter le cahier territorial du Val-de-Marne qui ne la mentionne pas en raison de la période sur laquelle porte le rapport : 2018-2022.

Cette démarche s'appuie sur une large concertation interne puis partenariale. En parallèle, et vous y faites référence, une enquête a été réalisée auprès de 600 val-de-marnais pour recueillir l'avis des personnes accompagnées par nos équipes. Cette enquête a notamment permis de mesurer la qualité du lien entre les référents sociaux et les personnes accompagnées.

Nos travaux actuels portent sur les points suivants :

- *La prise en charge des ouvertures de droits par des agents administratifs doit être pensée en construisant un parcours usager centré, autant que possible, sur le « dites-le nous une fois ». Nous partageons l'observation selon laquelle les personnes accompagnées sont souvent peu à l'aise avec les outils numériques. C'est pourquoi, le département s'est doté de conseillers numériques et s'associe à des partenaires pour concevoir des parcours d'accompagnement sur cette thématique. L'objectif est de libérer les travailleurs sociaux de cette tâche pour leur permettre de se centrer sur l'accompagnement social.*
- *La démarche polyvalence de demain a pour objectif de faciliter la prise en charge globale des publics par le moyen d'une meilleure articulation entre les services du pôle Solidarités. À ce titre, une démarche de design de service a été mise en place fin 2024 afin de mieux connaître et d'améliorer le parcours réel des personnes accompagnées. L'évaluation initiale de la situation des personnes, le phasage des étapes et donc la formalisation de l'accompagnement est aussi au cœur des réflexions. L'enquête auprès du public a montré combien il était important de clore chaque étape de l'accompagnement.*
- *Nous voulons également augmenter significativement nos actions de prévention afin de permettre un renforcement du pouvoir d'agir des personnes.*
- *Nous souhaitons nous appuyer davantage sur le partenariat de façon à construire une analyse partagée du territoire et pour garantir à chaque personne des accompagnements homogènes et en réseau. Ainsi, sont créées des commissions territoriales d'action sociale, instances partenariales d'échanges autour de situations ou de réalisation d'actions collectives en fonction des besoins spécifiques des territoires.*
- *Vous soulignez, aussi, l'importance des systèmes d'information et l'engagement du Val-de-Marne sur ce point, même si vous pointez*

justement le chemin restant à parcourir. Malheureusement, réviser ou perfectionner les systèmes informatiques représente un coût financier et humain important que les départements ne sont pas en mesure de consentir actuellement. Les logiciels métiers sont souvent peu intuitifs, comme vous le soulignez, ce qui en rend leur appropriation complexe. Pour autant, notre objectif à terme demeure de réaliser un dossier social informatisé adossé à une gestion électronique des documents.

En parallèle de la démarche polyvalence de demain, notre assemblée a adopté un programme départemental de l'insertion vers l'emploi (PDIE) 2023-2027 qui repose sur les quatre axes stratégiques suivants :

- convoquer, orienter et accompagner tous les allocataires ;*
- mobiliser toutes les compétences du département au service de l'insertion ;*
- développer l'offre d'insertion selon un objectif central : l'emploi ;*
- piloter et faire vivre le PDIE avec les autres acteurs du territoire.*

Notre objectif est de garantir à tous les allocataires du RSA val-de-marnais un accompagnement individuel vers l'emploi en veillant notamment à lever l'ensemble des freins sociaux auxquels ils peuvent être confrontés.

De ce fait, l'organisation des prises en charge des allocataires telle que vous le mentionnez a considérablement évolué depuis le 01/01/2024.

La convocation, le diagnostic initial et l'orientation des nouveaux allocataires du RSA, inscrits ou non à France Travail, sont réalisés par une équipe spécialisée, interne au département, qui permet d'évaluer la proximité de l'allocataire au regard de l'emploi, d'identifier ses besoins spécifiques et donc de l'orienter de manière pertinente vers un parcours.

Cinq parcours (emploi, remobilisation, jeunes, travailleurs non-salariés, et insertion) ont ainsi été construits pour accompagner les allocataires en fonction de leur éloignement à l'emploi. Nos opérateurs (des prestataires internes ou externes) convoquent les allocataires dans des délais réduits et réalisent les contrats d'engagement. L'accompagnement qu'ils réalisent se construit notamment autour d'entretiens individuels et de temps collectifs.

Ainsi, les conseillers en insertion professionnelle et les équipes des espaces insertion que vous mentionnez dans le rapport ne sont plus présents en EDS mais ont été déployés dans des équipes au regard de cette nouvelle stratégie

Enfin, les instances de gouvernance ont été revues en lien avec l'adoption de la loi Plein emploi.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE LA SOMME**

Par courrier du 19 novembre 2024, vous avez adressé au département de la Somme le rapport public thématique relatif à l'étude portant sur « L'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements » et je vous en remercie.

Ce projet de rapport fait suite au relevé d'observations provisoires du 7 décembre 2023, relatif à cette enquête et sur lequel le département de la Somme vous avait adressé des remarques en janvier 2024.

En date du 9 juillet 2024, le département vous précisait qu'il ne formulait pas de remarques particulières aux observations provisoires de synthèse.

Cette position demeurant inchangée, je vous informe avoir demandé à la direction générale adjointe des solidarités et de l'insertion de prendre note des différentes recommandations formulées par les juridictions placées sous votre présidence et d'y porter toute l'attention qu'elles requièrent.

Il s'agira notamment de veiller à la définition d'objectifs précis aux accompagnements sociaux généralistes menés et de veiller à une densification des rencontres entre professionnels et usagers.

Aussi, je vous confirme que le département de la Somme ne formalisera pas de réponse spécifique à intégrer dans le rapport final.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DU LOT**

Conformément aux articles L. 143-6 et R. 143-13 du code des juridictions financières, vous m'avez adressé le rapport public thématique sur « l'accompagnement social généraliste dans les caisses d'allocations familiales et les départements » afin que je puisse y apporter une réponse, et je vous en remercie. Je porte un intérêt profond à renforcer la transparence de la gestion du département du Lot et j'attache une importance particulière au rôle des instances de contrôle de l'action publique. Votre enquête est aussi particulièrement utile au département du Lot car elle s'est déroulée dans une période au cours de laquelle nous avons déjà engagé de nombreuses évolutions de notre stratégie d'action sociale et que je partage une grande partie des constats que les équipes de la Cour et des chambres régionales des comptes ont pu établir.

La première partie de votre rapport permet d'apporter des éléments objectifs sur le contenu et le déploiement des missions d'accompagnement social dans les CAF et les départements enquêtés par vos services. Je note avec satisfaction que vous avez identifié que ces missions sont très différentes, tant en termes d'entrée dans les dispositifs, d'accessibilité au service et de formalisation des processus. Il résulte de ce constat, en termes de recommandations, la nécessité d'une coordination entre CAF et départements. Sur ce point, je peux vous assurer que celle-ci est effective dans le Lot et est également élargie au réseau des France Services, des CIAS et CCAS.

Par ailleurs, plusieurs de vos recommandations s'inscrivent dans le renforcement de l'intensité de l'accompagnement sociale tant en termes de fréquence des rendez-vous, de ciblage plus précis des personnes accompagnées et d'adaptation de l'accompagnement en fonction des besoins.

Sur ces thématiques, les comparatifs entre départements soulignent que l'accompagnement apporté par les services du département du Lot est particulièrement intense du fait d'un nombre de suivis par travailleur social plus restreint dans notre département. Je note également avec intérêt que l'enquête auprès de ces professionnels témoigne que cette attention portée à la qualité de service est partagée par les équipes de terrain de notre collectivité.

Cette particularité lotoise d'accompagnement renforcé de nos concitoyennes et nos concitoyens se traduit par des engagements budgétaires conséquents qui ont cru de manière extrêmement importante ces dernières années face à une augmentation sensible des besoins comme de décisions nationales. Comme vous le soulignez au sein du cahier territorial, « la masse salariale des travailleurs sociaux polyvalents dédiés exclusivement à l'accompagnement social généraliste a progressé sur la période à un rythme plus soutenu que celle du département ».

Je déplore que ce choix local de priorité donné à l'accompagnement social généraliste soit contrecarré par des orientations nationales de contraintes budgétaires pesant sur les départements, notamment dans les territoires ruraux. Malgré ces contraintes nous avons pu à la fois accompagner la hausse des rémunérations (en application de décisions nationales non compensées) et maintenir nos effectifs, ainsi que le maillage du territoire. À ce propos, je partage votre analyse de l'importance d'assurer un service social de proximité dans un département dont la densité de population est particulièrement faible. Sur ce sujet d'adéquation de nos ressources face aux besoins, vous notez que notre organisation

spatiale par 8 maisons des solidarités départementales et 33 antennes permet de mailler au plus fin le territoire lotois.

Enfin je note avec satisfaction que nos indicateurs RH, absentéisme et turn-over notamment, sont moins dégradés que dans les autres départements. Je peux vous assurer que malgré des contraintes budgétaires de plus en plus fortes, la collectivité porte une politique volontariste en matière de formation des travailleurs sociaux, d'accompagnement des parcours professionnels et de lutte contre les incivilités et agressions.

Au titre de son annexe spécifique pour le département du Lot, le rapport souligne l'insuffisance des données quantitatives et par conséquent des modalités d'affectation des ressources humaines sur le territoire. Conscient de l'importance de disposer de données précises pour améliorer la qualité du service aux Lotoises et aux Lotois, j'ai demandé aux services départementaux de mener, depuis le mois de septembre 2024, un important chantier d'analyse de l'activité des équipes de l'action sociale généraliste. Cette démarche partenariale associant plus d'une douzaine d'agents départementaux permettra de construire, à moyen terme, un outil de suivi et de pilotage du travail social polyvalent. En objectivant le temps consacré aux accompagnements comme les spécificités de chaque territoire infra départemental, cette étude nous donnera une meilleure visibilité de notre action pour améliorer l'affectation des ressources humaines. S'il est aujourd'hui piloté empirique, je tiens toutefois à souligner que le système de renfort par des travailleurs sociaux en « volance » nous permet de répondre avec agilité à des situations d'augmentation des demandes et donc de prendre en compte l'évolution territorialisée des besoins.

Le rapport général note que la branche Famille a dégagé des moyens importants depuis 2016 pour déployer un système d'information, alors même que les systèmes d'information dans les départements de l'enquête sont décrits comme peu développés.

Nous utilisons aujourd'hui 16 outils informatiques différents au service des compétences sociales. Si cet état de fait est cohérent avec la diversité des missions que nous assurons, une rationalisation est indispensable. Ainsi, l'objectif de créer un dossier social unique des Lotois a été posé en 2019. Après des premières études, un parangonnage auprès de collectivités et une démarche associant les professionnels, la refonte complète de l'urbanisation de notre système d'information social a été reconnue comme prioritaire. Ainsi, en 2022, le département a élaboré une feuille de route couvrant l'ensemble des politiques sociales pour un déploiement sur plusieurs années, par paliers afin de construire un système

d'information moderne et centré autour des besoins des usagers. Au cœur de notre stratégie numérique départementale, le caractère indispensable de cette démarche a d'ailleurs été relevée par la chambre régionale des comptes d'Occitanie lors de son contrôle de la gestion du département publié en juillet 2024. Un premier palier de ce projet est aujourd'hui en phase de test auprès de nombreux professionnels volontaire et son déploiement complet sera réalisé au cours de l'année 2025. Je suis convaincu que ce projet améliorera la qualité des données nécessaires au pilotage de nos compétences sociales.

Au titre de la stratégie départementale, je regrette que, malgré des échanges fournis entre mes services et les équipes d'enquête, le cahier territorial maintienne une appréciation formelle sur « l'absence de lisibilité de la politique départementale en matière d'accompagnement social ». Le projet de mandat adopté à l'unanimité par les conseillers départementaux exprime pourtant clairement l'ambition du département du Lot sur le volet de l'accompagnement social au titre de trois engagements formalisés comme suit : « Écouter, protéger, être au plus proche de ceux qui en ont besoin, lutter avec fierté contre toutes les formes d'exclusion », « Ne laisser personne au bord du chemin, s'adapter au rythme de chacun pour trouver sa place dans la société et le monde du travail », « Faire de l'accompagnement digne de nos aînés et des personnes handicapées un levier de cohésion entre les générations et de développement économique ». Ces engagements sont d'ailleurs régulièrement rappelés dans l'ensemble des productions départementales.

De manière plus opérationnelle, les schémas programmatifs règlementaires (schéma en faveur de la famille et de l'enfance, schéma autonomie, plan départemental de l'habitat et de l'hébergement, schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage) traitent d'une très grande majorité des situations rencontrées dans l'accompagnement social généraliste et posent ainsi des orientations et des actions d'amélioration. En outre, je me permets de préciser qu'au-delà de ces schémas, la stratégie départementale est précisée par les engagements partagés avec l'État au sein de la convention d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi. Cette dernière fixe des objectifs et des actions pour favoriser le Premier Accueil Social Inconditionnel de Proximité, la référence de parcours et propose de nombreux indicateurs pour l'insertion des allocataires du RSA. Entre le projet de mandat, les schémas sectoriels et cette contractualisation, la stratégie départementale est détaillée et actualisée. Je note d'ailleurs que le cahier territorial relatif au Département du Lot identifie trois axes prioritaires que vous avez pu aisément étudier et analyser.

Cette stratégie départementale s'est d'ailleurs concrétisée par des résultats que votre rapport souligne :

- *Une place prépondérante des services du département dans l'accueil et l'orientation des usagers, en lien avec nos partenaires, et ce dans des proportions supérieures aux moyennes constatées dans les autres départements ;*
- *L'orientation des allocataires du RSA sous un délai de 10 jours, plus rapide que l'objectif national de 30 jours ;*
- *La systématisation des contrats d'engagements réciproques ;*
- *Le lancement de la démarche référence de parcours ;*
- *Le déploiement de la garantie d'activité départementale permettant un accompagnement renforcé d'allocataires du RSA.*

Je partage toutefois le constat de l'enjeu de mieux formaliser les objectifs opérationnels et l'amélioration continue de la qualité de notre accompagnement social généraliste. Cette formalisation pourrait prendre la forme d'un schéma de l'action sociale généraliste. Ainsi, j'ai annoncé aux professionnels de la collectivité en mai 2024 mon souhait de construire une stratégie pour l'action sociale généraliste au cours des années 2025 et 2026. Dès cette année, nous avons structuré un service action sociale d'une quinzaine de personnes pour notamment être en appui de cette politique généraliste.

Ce service a pour objectifs de formaliser le schéma d'action sociale, d'accompagner les équipes de polyvalence au développement d'outils en appui à leur pratique professionnelle, aux évolutions réglementaires ainsi qu'aux impacts concrets sur leur pratique professionnelle auprès des usagers et des partenaires, et aux projets de développement social venant structurer leur activité. À terme, il montera en compétence sur le volet évaluation des politiques publiques. Je vous rejoins en effet sur le fait que l'évaluation de l'impact des actions sociales doit prendre une place grandissante dans nos missions afin de pouvoir ajuster de manière plus régulière et plus fine nos orientations.

En parallèle, nous avons réorganisé nos activités sur le sujet du traitement des informations préoccupantes, en spécialisant les équipes et en redonnant ainsi plus de temps et de cohérence au travailleurs sociaux qui étaient jusque-là mobilisés sur ce champ.

En conclusion de mes remarques, je souhaite également rappeler la spécificité du Lot au regard du vieillissement important de sa population. Il en découle l'importance des politiques départementales d'autonomie comparativement aux autres départements enquêtés. Selon les portraits de

territoire de la CNSA, l'indice de vieillissement de la population de notre département est de 171,2 % par rapport à une moyenne nationale de 90,3 % et une moyenne régionale de 108,2 %. Ceci a effectivement conduit le Département à accorder un soin particulier aux 66 000 personnes âgées de 60 ans et plus habitant dans le Lot (schéma, outils, coordination des équipes, et RDAS) y compris en matière d'accompagnement social généraliste. J'estime que cette réalité territoriale sur le sujet de l'accompagnement social des personnes âgées n'a pas été pris en compte à sa juste mesure dans ce rapport malgré plusieurs sollicitations à ce sujet de ma part et de la part des équipes départementales.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL
DE L'HÉRAULT**

Par courrier du 19 novembre 2024, vous m'avez transmis le rapport public thématique intitulé « L'accompagnement social généralisé dans les caisses d'allocations familiales et les départements », accompagné d'un cahier territorial spécifique pour l'Hérault, intitulé « l'accompagnement social généraliste — 2018 — 2022 ».

Ces deux rapports font suite au relevé d'observations provisoires du rapport de synthèse, que vous m'aviez adressé le 11 juin 2024, auquel j'avais répondu par courrier du 3 juillet 2024.

L'objet du présent courrier est d'exprimer le point de vue du département de l'Hérault sur ces deux documents, le rapport public thématique et le cahier territorial pour l'Hérault.

Comme j'ai pu l'exprimer dans mon courrier du 3 juillet, je souligne tout d'abord l'intérêt de ce rapport en termes d'éclairage global d'un domaine d'action publique jusqu'à présent peu étudié et rarement pris en compte, par rapport aux principales allocations individuelles de solidarités et au champ de l'aide sociale à l'enfance. L'analyse produite, témoignant d'un souci et d'un effort de rigueur et d'objectivité, permet ainsi d'éclairer et de valoriser ce champ des politiques de solidarités, qui mobilise une part non négligeable d'agents dans les départements. Leur action envers les publics en difficulté se voit ainsi reconnue, notamment au travers de la démarche évaluative menée directement vers les bénéficiaires.

Les constats et les préconisations apportent ainsi un éclairage utile et constructif, tant en termes de vision de l'action menée par les départements et les caisses d'allocations familiales sur la période considérée, que de recommandations qui sont autant de pistes d'amélioration et de confortement. La dimension comparative entre

départements, ainsi qu'entre caisses d'allocations familiales, permet également de favoriser le partage d'expérience.

Au-delà de ces considérations générales, l'analyse plus détaillée et les commentaires que le département de l'Hérault souhaite formuler suivent la structuration du rapport public thématique, en trois parties, au sein desquelles des commentaires portent sur des points abordés dans le cahier territorial.

La première partie du rapport public thématique constate l'absence ou l'insuffisante définition du contenu de l'accompagnement et du public bénéficiaire, propose une définition et préconise à la suite que les départements fassent de même, afin de mieux cibler l'objet et le contenu de l'accompagnement social.

Le rapport recommande ainsi d'établir une « doctrine » de l'accompagnement, de formaliser des processus métiers et de constituer un « outillage » permettant de fixer des repères, des objectifs et des attendus aux différentes étapes clés du processus d'accompagnement.

Ces outils doivent permettre d'harmoniser les modes et objectifs de l'accompagnement sur le territoire départemental, d'augmenter l'intensité de l'accompagnement, via la définition d'un seuil de suivis par travailleur social, ainsi que d'établir un bilan de cet accompagnement, tant dans une logique de recherche d'efficacité que d'évaluation.

Le département de l'Hérault y est favorable et si le rapport le mentionne de manière anecdotique, il s'y est résolument engagé avec l'adoption de son schéma départemental de l'action sociale, voté en novembre 2023.

Ce document vise d'abord à définir le champ de politique publique que constituent l'action et les dispositifs en faveur des publics bénéficiaires de l'accueil, de l'évaluation de leur situation sociale, d'un accompagnement et de différents types d'aides. Comme le constate le rapport, ce périmètre n'est en effet pas défini réglementairement. L'Hérault a choisi de dénommer ce domaine « action sociale » et le définit en tant que politique, afin de la distinguer et de l'identifier des autres secteurs des solidarités décentralisés (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance, insertion socio-économique, autonomie).

Le rapport fournit, quant à lui, une définition de la mission d'accompagnement social et non, plus largement, de la politique publique dans laquelle cette mission s'inscrit.

Le schéma départemental de l'action sociale vise ainsi à identifier les publics prioritaires, bénéficiaires de son action sociale et des

accompagnements qu'il délivre. Ce qui répond à la première préconisation du rapport thématique.

De plus, ce schéma permet de clarifier non seulement le public pour lequel l'accompagnement social par les services du département est prioritaire, il contribue également à mieux cerner le périmètre d'intervention des travailleurs sociaux, puisqu'il prévoit de convenir avec les autres acteurs directs ou indirects de l'accompagnement (communes-CCAS / intercommunalités-CIAS, organismes de Sécurité sociale et État) de la répartition des rôles. Cette répartition passe ainsi par un conventionnement en cours d'élaboration avec ces acteurs.

Par ailleurs, le cahier territorial du rapport déplore l'insuffisante articulation entre les orientations de ce schéma et les projets de service.

Je souligne qu'au contraire, la définition d'un projet de service global autour des thématiques des transitions (environnementale, numérique et citoyenne), décliné dans l'ensemble des directions de la DGA des solidarités, conjointement à l'élaboration du schéma départemental de l'action sociale, ainsi que des schémas de l'autonomie et de l'enfance et de la famille qui en reprennent les thématiques, permet une clarification des orientations institutionnelles et des objectifs. Ce qui contribue ainsi à renforcer le pilotage managérial de l'accompagnement social ; ce pilotage étant conforté par un plan d'action spécifique, qui décline des objectifs à court, moyen et long terme, touchant aux pratiques professionnelles, aux dispositifs et aux conditions de travail dans les champs de l'action sociale, de l'enfance et de la famille.

L'appropriation de ces orientations par les agents passe par différentes modalités : déclinaison des objectifs dans les entretiens annuels, co-construction des éléments de cadrage dans des comités thématiques associant les travailleurs sociaux et supports de communication.

Ainsi, au cours de l'année 2024, des documents de référence ont été finalisés et diffusés pour étayer la pratique professionnelle des travailleurs sociaux en charge de l'accompagnement, notamment :

- le référentiel des pratiques sur les aides financières ;*
- les modalités de traitement des demandes d'hébergement d'urgence ;*
- le référentiel structurant l'accueil (finalisé début 2025).*

Et si la définition du contenu opérationnel de l'accompagnement social, de ses attendus et objectifs, via un référentiel spécifique n'a pas encore été élaborée, le schéma d'action sociale prévoit bien parmi ses objectifs opérationnels de développer l'évaluation de son action et donc

des accompagnements qu'il délivre. Sur ce point essentiel, votre rapport émet des recommandations sur lesquelles s'appuyer pour répondre à cet objectif.

Cependant, je note que votre rapport n'aborde ou ne précise pas certains points dans le prolongement de vos recommandations :

- En termes de bilan de l'accompagnement à réaliser et donc d'évaluation de son intérêt, les critères préconisés de clôture des interventions du travailleur social et la qualification du degré d'accompagnement auraient gagné à être précisés. En effet, il peut être difficile de mesurer les effets de l'accompagnement et des dispositifs mobilisés, l'accompagnement reposant sur la libre adhésion de la personne accompagnée, qui n'est pas tenue à l'atteinte des objectifs.*
- En termes d'efficacité de l'accompagnement, il est surprenant que le rapport ne mentionne pas l'accompagnement collectif, intégrant une dimension participative des bénéficiaires, qui constitue un levier essentiel d'accompagnement social, de motivation des équipes et de renforcement de l'autonomie des publics.*

En outre, si je souscris à vos arguments sur la nécessaire intensité de l'accompagnement, préconisé comme un facteur clé d'amélioration de la situation des bénéficiaires, la définition du contenu et des attendus de l'accompagnement social ne peut suffire à atteindre les seuils préconisés dans le rapport. Seule la disponibilité des ressources humaines pour assurer cet accompagnement et donc le budget à y investir peuvent rehausser l'intensité du niveau de service, une fois que l'optimisation recherchée par l'application des attendus fixés à l'accompagnement a produit tous ses effets.

L'exemple du réseau de la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) l'illustre : bien que cette doctrine, ces attendus et ces outils aient été définis, en réduisant son périmètre d'intervention drastiquement (sans concertation avec les départements mais avec des effets reports réels sur leurs services), les CAF ne parviennent pas à en assurer l'intensité avec le volant d'effectifs résiduels qu'elles y consacrent.

Or, dans le contexte budgétaire inédit pour les départements de contraction drastique de leurs recettes, rehausser ce niveau de service autrement que par l'optimisation des organisations, processus et méthodes, c'est-à-dire par le renforcement de moyens mobilisés, n'est pas envisageable.

Enfin, sur la thématique de l'association des publics à la détermination des orientations générales et des accompagnements dont ils

bénéficient, je souhaite rappeler que le département associe depuis 2010 les bénéficiaires du RSA, dans le cadre du dispositif participatif RSA ; ainsi que l'orientation du projet de service sur les transitions sur cette thématique, repris dans le schéma d'action sociale, comme préconisation vis-à-vis des travailleurs sociaux pour l'accompagnement.

La deuxième partie présente notamment le coût de l'accompagnement, au travers de la reconstitution des budgets qui y sont consacrés et déplore l'absence de suivi des effets de l'accompagnement social, en présentant les résultats de l'étude menée sur ce point par la Cour.

Je ne commenterai pas l'analyse précise des coûts. Cependant, je note que le rapport présente l'évolution des effectifs de travailleurs sociaux affectés aux missions d'accompagnement social généraliste. On peut y constater que l'Hérault présente l'augmentation la plus importante parmi les départements examinés. Il aurait été intéressant au plan méthodologique de corrélérer cette observation à l'évolution démographique des départements concernés sur une période plus large que celle de l'étude (10 ans par exemple) et à leur taux de pauvreté afin d'affiner cette comparaison.

En termes de connaissance des effets de l'accompagnement, le rapport préconise de réaliser des études de trajectoires accompagnées, en suggérant la piste de la mutualisation de ces travaux entre départements et avec les CAF. Je prends en compte cette proposition.

La troisième partie examine principalement les pratiques en matière d'accompagnement et les organisations, notamment au regard de l'affectation des moyens humains et aborde également la formation et du management.

Sur le point de la formation initiale, je partage les préconisations d'évolution vers un diplôme et des compétences communes, favorables à un décloisonnement des pratiques du travail social, en vue d'un renforcement de la polyvalence dans la prise en charge des personnes. En revanche, sur le plan de la formation continue, je ne peux pas souscrire au constat d'une insuffisante formation des travailleurs sociaux employés par le département de l'Hérault, mentionnée dans le cahier territorial.

D'une part, l'offre de formation continue est importante, notamment pour les professionnels des territoires chargés de l'accueil et de l'accompagnement social. D'autre part, un plan de formation, mis en œuvre dans le cadre de la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a permis de déployer une formation-action, associant les partenaires et les travailleurs sociaux, dans une démarche de diagnostic et de développement social local (1 196 agents formés dont 539 travailleurs

sociaux et cadres du département de l'Hérault et 657 partenaires locaux sur la formation « travail social et territoires » délivrée de février à juin 2022). En outre, des modules de formations portant sur l'insertion socio-professionnelle (174 agents mobilisés) et sur le 1^{er} accueil inconditionnel de proximité (3 jours de formations mobilisant 350 personnels) ont également été mis en œuvre en 2024. Cet effort étant poursuivi, malgré les contraintes budgétaires.

En matière de management, le rapport préconise le confortement de la place du management intermédiaire mais ne formule aucune analyse, proposition concrète, ni recommandation sur ce point. Je tiens ici à souligner l'effort qu'y a consacré le département de l'Hérault en structurant la quasi-totalité de ses services autour du principe « une équipe, un site, un responsable » dans le champ de l'action sociale et des formations qu'il a consacrés pour accompagner la prise de responsabilité des responsables en charge.

En matière de répartition des effectifs sur les territoires, le rapport préconise notamment une relecture régulière de cette répartition, en tenant compte des besoins sociaux. Comme le mentionne le rapport, l'Hérault a effectivement effectué une relecture globale de cette répartition, selon cette logique en 2018, dans le cadre d'une réorganisation profonde de ses services. Depuis cette date, assez récente, la territorialisation n'a pas été modifiée mais des créations régulières de postes sont intervenues, en ciblant prioritairement les territoires dont les indicateurs faisaient apparaître une hausse d'activité. Ces indicateurs seront prochainement précisés grâce au déploiement du nouveau système d'information, qui doit permettre de faciliter et systématiser la relecture de ces besoins, sur la base de critères plus fins (voir page 5).

Le rapport évoque dans un encadré succinct la notion de référent de parcours, en constatant la difficulté de mise en œuvre, sans l'expliquer.

Il me paraît utile d'ici d'y apporter un élément d'éclairage : si l'on peut s'accorder à en reconnaître l'intérêt, en termes d'accompagnement dans le parcours d'accès aux droits et à l'autonomie de vie, ce principe se heurte surtout à une question de moyens humains. Aucun service d'intervention sociale ne dispose des effectifs nécessaires pour assurer un tel suivi unifié autour d'un seul interlocuteur, au regard du principe de spécialité qu'ont adopté les organismes de Sécurité sociale, qui limite drastiquement le périmètre d'intervention et les moyens qu'ils y consacrent.

De facto, cette référence échoirait inévitablement aux travailleurs sociaux départementaux, en raison de la vocation « universaliste » de l'accueil et du suivi des publics assurés par ces services. Or, les

départements ne sont pas en mesure de mobiliser des crédits en ressources humaines à la hauteur de cette ambition. A fortiori dans le contexte budgétaire actuel.

L'enjeu majeur des systèmes d'information est également abordé dans cette partie, dans le prolongement de la première partie qui développe les notions de pilotage et d'évaluation. C'est une clé essentielle du pilotage et dans son prolongement, de la capacité à mesurer l'action et ainsi, à l'évaluer.

Ainsi que le cahier territorial le mentionne, le département de l'Hérault a engagé le déploiement d'un outil unique à l'ensemble des champs de politiques publiques relevant des compétences départementales en matière de solidarités (SOLIS).

Cet outil a été déployé progressivement de novembre 2023 sur le champ de l'action sociale et permet désormais de suivre les volets relatifs à l'accompagnement social. Il permet ainsi de disposer de la lecture des accueils, des accompagnements engagés, de prendre en compte les objectifs de l'accompagnement et de recueillir des éléments de bilan. À ce titre, la capacité de pilotage en est renforcée, via la refonte des outils de suivi d'activité, en développant la culture du « reporting » et à terme de l'évaluation préconisée par le rapport. Ce type d'outil est tout autant indispensable que la définition d'une « doctrine » et de référentiels évoqués en première partie du rapport, pour renforcer le pilotage et envisager à la suite s'engager sur une évaluation de l'action.

Enfin, le rapport s'achève sur la thématique du partenariat, avec le constat de la nécessité de développer la lisibilité et la complémentarité d'intervention avec les acteurs communaux. C'est précisément l'un des principaux objectifs du schéma départemental de l'action sociale de l'Hérault, qui pose comme contrepartie à la priorisation des publics, le renforcement de ses articulations avec les acteurs partenaires, ainsi que cela a été mentionné en page 2 du présent courrier. Outre la répartition des rôles respectifs recherchée, l'objectif est de structurer le partenariat autour d'objectifs fixés conjointement, en tenant compte des orientations et des ressources internes de chaque partenaire et des besoins sociaux propres au territoire. Les premiers protocoles devraient pouvoir être conclus au cours du 1^{er} trimestre 2025 avec les 9 communes et intercommunalités rencontrées à ce jour et 10 nouvelles rencontres avec les communes sont programmées sur les premiers mois de 2025.

Mais compte tenu de la réduction des capacités d'action du département, au regard de la contraction des recettes, ce qui avait été

pensé pour améliorer la qualité de prise en charge pourrait se traduire par une contraction du niveau d'intervention départementale.

En conclusion, je rejoins les propositions du rapport : nécessité d'une définition claire de l'accompagnement social, élaboration d'un référentiel et d'outils autour d'une logique d'objectifs et de finalité à l'accompagnement, préalable à une démarche évaluable, appuyée sur un système d'information permettant de renforcer le suivi et le pilotage. Ainsi que le renforcement de la lisibilité de l'action dans le cadre d'un partenariat fondé sur une répartition des rôles entre acteurs.

La plupart de ces propositions sont aujourd'hui envisagées, travaillées et/ou engagées dans le cadre du schéma départemental de l'action sociale de l'Hérault. Toutefois, l'augmentation de l'intensité de l'accompagnement se traduirait nécessairement par un développement des moyens humains dédiés à cet accompagnement, ce qui est aujourd'hui incompatible avec le contexte budgétaire des départements, particulièrement au regard de la crise structurelle de financement à laquelle ils sont confrontés. Ceci alors que l'action sociale généraliste, qui vise à éviter une dégradation de la situation des personnes, joue un rôle majeur de prévention et doit notamment permettre d'éviter la mobilisation de dispositifs plus contraignants et coûteux, notamment ceux relevant de la protection de l'enfance.

**RÉPONSE DU DIRECTEUR GÉNÉRAL DE LA
CAISSE NATIONALE D'ALLOCATIONS FAMILIALES (CNAF)**

En application de l'article R. 143-7 du code des juridictions financières, vous m'avez interrogé sur les remarques que je souhaitais formuler sur les rapports relatifs à l'accompagnement social réalisé par les Caisses d'allocations familiales.

En préalable, si l'un des rapports concerne l'accompagnement social généraliste, le caractère généraliste apposé au titre concerne plus directement les départements, les caisses d'allocations familiales réalisant un travail social. En revanche, il me semble que les Caf comme les départements déploient un accompagnement social global, dans le droit fil de la définition, inscrite au Casf (Article D-142-1-1) depuis mai 2017, qui met en exergue la notion d'accompagnement social et notamment son approche inclusive et émancipatrice termes de finalités.

Concernant le détail des éléments cités dans les rapports et les recommandations, j'ai le plaisir de vous confirmer la position favorable de la Cnaf sur les cinq recommandations qui concernent la branche Famille. Je remercie la Cour d'avoir noté que les Caf mobilisaient un

travail social défini avec précision, outillé et piloté. Je me permets de rappeler de nouveau que l'intervention des travailleurs sociaux participe d'une offre globale de service des Caf visant à accompagner l'accès aux droits et aux services des familles, notamment fragilisées par des événements de vie. Cette complémentarité d'intervention entre professionnels administratifs et travailleurs sociaux constitue un levier majeur de notre action.

Nous allons tenir compte des recommandations dans l'actualisation de notre repère qui doit intervenir durant la seconde moitié de notre période conventionnelle, sur la base des éléments déjà travaillés par les Caf

Recommandation 2 : cibler de manière plus précise et objectivable les publics qui devraient bénéficier d'un accompagnement (départements) et en augmenter l'intensité en l'adaptant au besoin des bénéficiaires (en nombre et fréquence des rendez-vous et actions proposées) (départements et branche famille) L'intensité de l'accompagnement social des Caf est en constante évolution, y compris sur la fréquence des rendez-vous et sur les contenus des plans d'action, avec un accroissement des rendez-vous physiques et des plans d'actions structurés et adaptés aux besoins des familles.

Recommandation 3 : augmenter le nombre de rendez-vous assurés en moyenne dans l'année par les travailleurs sociaux, et définir un objectif de nombre de familles suivies par chacun d'eux simultanément (départements et branche famille) les jalons identifiés par le dossier Repère feront l'objet d'une actualisation.

Recommandation 4 : formaliser systématiquement un bilan de l'accompagnement social à intervalle régulier et avant la sortie du dispositif et assurer le suivi des sorties (départements et branche famille) : cette fonctionnalité est déjà mise en œuvre dans le processus de travail social des Caf et prévue dans le logiciel de gestion, ce qui permet d'assurer le suivi des sorties.

Recommandation 5. : réaliser des études de trajectoires des personnes accompagnées et évaluer les effets de l'accompagnement, le cas échéant en mutualisant ces travaux entre CAF et départements et entre départements, en partenariat avec les administrations compétentes (départements et branche famille) : les travaux d'études et de recherche de la Cnaf incluent pour la période conventionnelle différentes productions sur le travail social.

Recommandation 7 : veiller à l'équité de l'offre d'accompagnement sur le territoire en répartissant les effectifs de travailleurs sociaux en

fonction des besoins (branche famille) • les Caf sont dotées en moyens humains sur la base d'un indicateur « Allocataires pondérés » qui tient compte, pour remplir toutes les activités de la caisse, des réalités du fichier allocataire et de la présence des équipements sociaux sur le territoire.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE DÉPARTEMENTS DE FRANCE

Vous avez bien voulu m'adresser le rapport de la Cour intitulé « L'accompagnement social généraliste dans les Caisses d'allocations familiales et les départements » et je vous en remercie. Je vous prie de trouver ci-après les remarques qu'il appelle de la part des Départements de France.

L'enquête porte sur six départements, certes divers dans leurs caractéristiques, mais sans doute trop peu nombreux pour constituer un échantillon réellement représentatif de nos 103 collectivités. Une étude portant sur un plus vaste échantillon aurait permis, à n'en pas douter, d'obtenir une vision plus exacte de la réalité de l'action des départements et de leurs capacités d'adaptation. De plus, elle s'est déroulée sur la période de la pandémie de la covid, c'est-à-dire dans un contexte où l'activité des services départementaux s'est trouvée très fortement perturbée, même si ceux-ci sont restés pleinement mobilisés.

Votre rapport indique clairement que les enjeux diffèrent de façon considérable entre les CAF et les départements, au regard :

- De la nature de l'activité qui est ciblée pour les CAF en direction d'un public préidentifié auquel elles proposent une offre de service, alors que les départements mettent en œuvre un accueil inconditionnel, de la petite enfance au grand âge ;*
- Du volume des publics concernés qui est limité pour les CAF aux seuls allocataires, dans le cadre d'une démarche pro active à caractère préventif et dont les bénéficiaires sont identifiés comme « vulnérables » à la suite d'un évènement fragilisant. Les départements doivent quant à eux assumer une pression toujours plus forte, dans le cadre d'un accueil inconditionnel de proximité et accessible. Les services des CAF ont réduit, voire fermés, leurs accueils de proximité. Cela a entraîné de façon générale une augmentation des demandes d'aides à la résolution de démarches administratives qui se sont reportées sur les services des départements et, pour les familles, une dégradation des situations en conséquence de retards dans l'accès aux droits.*

Des méthodes d'intervention, car la CAF pratique un « aller-vers » les familles et fait le choix de son mode d'intervention alors que les départements accueillent toute personne qui, dans un cas sur deux, se présente spontanément, ce qui nécessite dans tous les cas un travail de pré évaluation des demandes.

De telles différences limitent très clairement la portée de comparaison des organisations et méthodes déployées par les CAF et les départements. Même si tel n'était pas l'objectif des investigations de la Cour, il convient néanmoins de noter que le propos retenu semble inciter les départements à s'inspirer des CAF pour améliorer leurs pratiques.

Or, si la CNAF a défini une doctrine nationale en 2019 à destination de ses services déconcentrés, on doit rappeler que les départements agissent dans le cadre du principe de libre administration et disposent dès lors, conformément aux lois de décentralisation, d'une liberté dans l'organisation de leurs services, qu'ils structurent en cohérence avec les réalités territoriales auxquelles ils sont confrontés.

La recommandation de la Cour, consistant à fixer des objectifs qualitatifs de l'accompagnement social propres à trois étapes clés - réalisation d'un diagnostic initial, formalisation via un document d'intervention coconstruit/ réalisation d'un bilan global en fin de parcours — pourrait être une démarche méthodologique pertinente. Elle est d'ailleurs mise en œuvre par certains services départementaux qui interviennent de manière déssectorisée. Formaliser ainsi le déroulé de l'accompagnement afin de mieux mettre en exergue les résultats obtenus apparaît pertinent, tant pour le professionnel qui mesure ainsi l'impact de son action, que pour la personne accompagnée dont les efforts se trouvent valorisés. Enfin, suivre les effets de l'accompagnement et réaliser des études de trajectoire des personnes accompagnées sont des perspectives intéressantes auxquelles les départements pourraient probablement s'associer.

La question des systèmes d'information constitue un axe d'amélioration, mais, comme le souligne le rapport, les difficultés techniques auxquelles sont confrontés les départements sont autant d'obstacles à une pleine appropriation des logiciels par les travailleurs sociaux. Ceux-ci peuvent se montrer réticents à alimenter des logiciels avec des informations nominatives souvent très sensibles. Compte tenu des évolutions actuelles et à venir des traitements numériques, il faudra sans doute envisager de revoir le contenu des formations initiales, afin que l'utilisation des nouveaux outils soit pleinement intégrée dans les pratiques professionnelles, dans le respect des principes éthiques. Il convient de

rappeler que chaque collectivité s'est structurée historiquement, en fonction de ses particularités, de ses moyens et de ses besoins.

Le rapport de la Cour recommande de cibler des publics et d'augmenter l'intensité de l'accompagnement social. Sur ce point, il m'importe de préciser que les personnes reçues par les départements se trouvent dans des situations complexes et en très grande difficulté ce qui suppose la prise en considération de plusieurs problématiques. La méthode consistant à fixer des objectifs quantitatifs de nombre et de fréquence de rendez-vous présente, certes, l'intérêt de documenter et suivre plus précisément l'activité, mais ne constituerait pas nécessairement une garantie de qualité de service. Le rapport s'appuie sur la doctrine CNAF qui a fixé entre 8 et 10 rendez-vous annuels la fréquence de ses interactions avec chaque personne accompagnée, alors que la réalité s'établit à 3,9 en 2022, avec des pratiques hétérogènes selon les CAF. Il n'apparaît donc pas pertinent d'appliquer une telle méthode aux départements, compte tenu des caractéristiques précédemment évoquées.

Il en est de même face à la recommandation qui consiste à augmenter le nombre de familles suivies par travailleurs sociaux et le nombre de rendez-vous. Les travailleurs sociaux assurent déjà une charge de travail importante, dans des contextes à fort impact émotionnel (évaluation des informations préoccupantes, sentiment d'impuissance face à la misère sociale accrue, lourdeur administrative en lien avec la dématérialisation). Dans un secteur sous tension en raison de nombreuses vacances de postes, il apparaît préférable d'adapter le management et les organisations aux réalités territoriales, plutôt que de modéliser trop précisément une activité qui ne s'y prête guère. L'objectif quantitatif d'un nombre de rendez-vous par travailleurs sociaux n'est d'ailleurs pas atteint dans le cadre de la « doctrine CNAF ». En outre, la méthode qui consisterait à atteindre un objectif prédéterminé de nombre de rendez-vous n'améliorerait sans doute pas l'attractivité des métiers.

Le rapport soulève un paradoxe entre le degré de satisfaction des personnes accompagnées très élevé (86 % dans une CAF et 83 % dans les départements) et le niveau de résolution de leurs difficultés familiales, financières, de santé ou de logement. Il établit une corrélation entre le nombre de rendez-vous (allant de 0 à 7) et le degré de satisfaction ressenti. Un tel constat n'implique pas nécessairement qu'il faille définir un objectif quantitatif de nombre de rendez-vous. La qualité de la relation nouée avec le professionnel, plus que le nombre de contacts stricto sensu, est déterminante, dans des contextes où le service départemental reste parfois le seul lien social. En outre, les personnes concernées ont bien conscience que les travailleurs sociaux ne pourront résoudre l'ensemble de leurs

problèmes, ce qui peut expliquer qu'ils ne lient pas leur niveau de satisfaction à la résolution de leurs difficultés. À l'inverse d'une normalisation de la cadence des rendez-vous, la capacité à proposer un accompagnement adapté et personnalisé à chaque situation semble bien plus pertinente.
