



RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES

DÉPARTEMENT D'INDRE-ET-LOIRE

Exercices 2011 à 2015

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés,
a été délibéré par la chambre le 12 avril 2017.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE.....	3
RECOMMANDATIONS.....	4
1. PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'INDRE ET LOIRE.....	5
1.1. SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE.....	5
1.2. SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE	6
2. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU DÉPARTEMENT	8
2.1. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE 2011 A 2015.....	8
2.1.1. L'évolution des recettes de fonctionnement	8
2.1.2. Le taux de couverture des dépenses sociales par les transferts financiers de l'État.....	12
2.1.3. L'impact de l'évolution des dépenses sociales sur la situation financière	15
2.2. LA STRATÉGIE FINANCIÈRE PLURIANNUELLE	17
2.2.1. La stratégie financière retenue par la collectivité	17
2.2.2. L'analyse financière prospective réalisée par la chambre	18
3. L'ORGANISATION DES SERVICES CHARGES DES DÉPENSES SOCIALES ET LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES	22
3.1. L'ORGANISATION DES SERVICES CHARGES DES DÉPENSES SOCIALES	22
3.1.1. Les services centraux	22
3.1.2. La territorialisation	24
3.1.3. L'organisation territoriale par type de prestation	26
3.1.4. La masse salariale.....	28
3.1.5. Les moyens logistiques	29
3.2. LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES.....	31
3.2.1. Le processus de traitement des dossiers.....	31
3.2.2. L'entrée des usagers dans les dispositifs.....	32
3.2.3. Les marges de manœuvre des services départementaux.....	33
3.2.4. La détection des indus et la lutte contre la fraude	33
3.2.5. Le contrôle des établissements médico-sociaux	35
4. LA MAÎTRISE DES DEPENSES SOCIALES DU DEPARTEMENT.....	37
4.1. RECAPITULATIF DES DEPENSES SOCIALES DIRECTES	37
4.2. LES OUTILS D'AIDE A LA MAÎTRISE DES DEPENSES.....	38
4.3. LES ACTIONS DE MAÎTRISE DES DEPENSES SOCIALES	39
4.3.1. Les actions sur les dépenses obligatoires.....	39
4.3.2. Les actions sur les dépenses d'aide sociale facultative.....	39
4.3.3. Le cas des mineurs étrangers isolés.....	40
4.4. LES INDUS DE PRESTATIONS VERSEES	41
4.4.1. L'évolution des indus	41
4.4.2. Les moyens de détection des indus.....	43
4.4.3. Le recouvrement des indus	43

SYNTHÈSE

Le département d'Indre-et-Loire se caractérise par une croissance de l'ensemble de ses dépenses sociales (allocation du revenu de solidarité active, aide sociale à l'enfance, aide aux personnes âgées et aides aux personnes handicapées) de 17,8 % entre 2011 et 2015, représentant une progression de plus de 35 M€. Cette croissance rapide des dépenses sociales, dont le taux de couverture par des transferts financiers de l'État a simultanément diminué (- 4,4 %), s'est traduite par une charge nette cumulée de 253,11 M€ sur la période pour le département.

L'évolution des dépenses sociales, qui représentaient en 2015 près de la moitié des dépenses de fonctionnement (49,66 %), a partiellement contribué à fragiliser la situation financière. Tandis que les recettes de fonctionnement augmentaient d'environ 1,2 % par an sur la période, du fait de l'accroissement de la fiscalité reversée et des ressources fiscales plutôt dynamiques dans un contexte de baisse des ressources institutionnelles (recul de 12,2 M€ de dotation globale de fonctionnement), les charges du département ont également crû de façon régulière, entraînant un recul de l'épargne brute (-1,9 % sur la période).

Constatant une dégradation de ses ratios financiers et budgétaires, la collectivité a réagi dès 2015, en mettant en place une politique dite de « revue des actions administratives départementales » (REVAD), qui lui a permis de réduire les conséquences de l'augmentation des dépenses sociales et de la baisse des concours financiers de l'État. Ces actions ont notamment conduit à des réorientations et des suppressions de dispositifs sociaux existants. Des efforts au niveau des charges de gestion ont également été entrepris. Ainsi, entre 2014 et 2015, ces charges n'ont progressé que de 0,1 %, soit une forte décélération par rapport à la hausse constatée en 2014 (+ 2,6 %). Au-delà de la période sous revue, la collectivité a décidé de poursuivre cette politique consistant à justifier au premier euro toutes les dépenses départementales, y compris sociales.

L'organisation interne des services départementaux en charge de la gestion des dépenses sociales a connu des évolutions. Elle est désormais, pour une large partie, décentralisée et conduite par les maisons départementales de solidarité (MDS) qui fournissent un accueil et une première orientation des allocataires. Alors que ces derniers peuvent relever de différents types de prises en charge, il serait souhaitable que la collectivité parvienne à une plus grande transversalité entre ses directions, notamment en professionnalisant les pratiques des agents et en harmonisant l'utilisation des logiciels de gestion.

Enfin, il a été constaté que les versements indus de prestations étaient en hausse sur la période (+ 713 039 € pour l'ensemble des aides), essentiellement du fait de l'augmentation en volume des prestations versées au titre du revenu de solidarité active (RSA) dont les indus progressent de 119 % sur la période et atteignent un total de 1,37 M€, fin 2015, malgré les efforts d'amélioration des procédures de recouvrements mises en place par la collectivité elle-même ou par ses délégataires (CAF, MSA ...).

RECOMMANDATIONS

Récapitulation des recommandations au titre du contrôle en cours

Au terme du présent contrôle, la chambre formule les recommandations suivantes :

Recommandation n° 1. : Disposer d'un système d'information commun aux différents champs de l'action sociale afin d'accroître la centralisation et le partage de l'information ;

Recommandation n° 2. : Corriger le décalage entre l'acompte versé à la CAF par la collectivité et les mensualités réellement dues à l'organisme payeur.

L'article L. 211-8 du code des juridictions financières définit les modalités selon lesquelles les chambres régionales des comptes examinent la gestion des collectivités territoriales et de leurs établissements. Il précise que cet examen porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'organe délibérant.

Le présent rapport s'inscrit dans le cadre de travaux communs des juridictions financières relatifs à l'impact des dépenses sociales sur l'équilibre financier des départements à compter de l'exercice 2011. A ce titre, de nombreux développements du rapport présentent, de manière descriptive, les actions menées et les procédures utilisées par le département.

Les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6) sont présentées en annexe 1 « Procédure ».

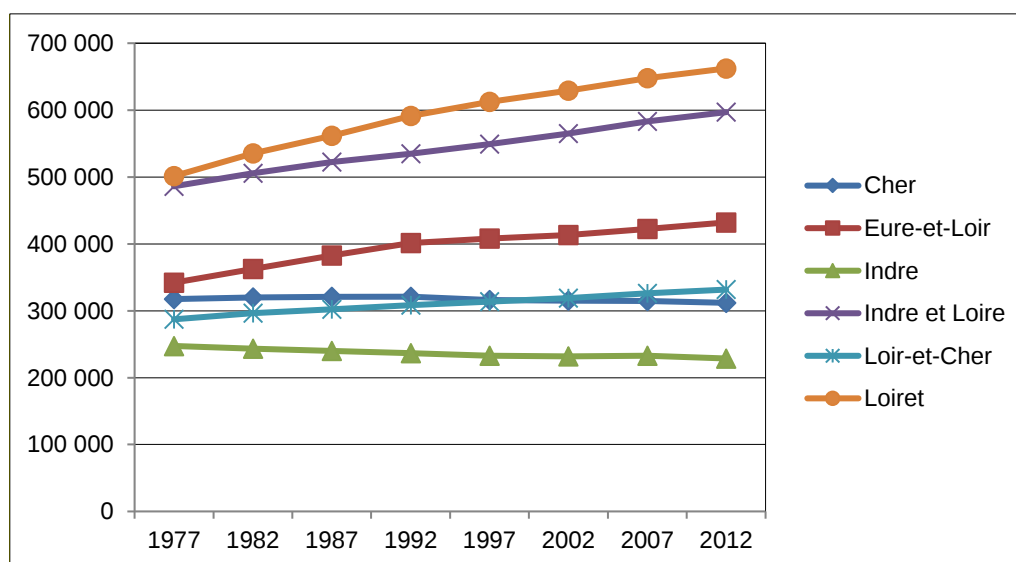
1. PRÉSENTATION DU DÉPARTEMENT DE L'INDRE ET LOIRE

1.1. SITUATION GÉOGRAPHIQUE ET DÉMOGRAPHIQUE

Situé à l'ouest de la région Centre-Val de Loire, le département d'Indre-et-Loire s'étend sur 6 127 km². L'enquête annuelle de recensement effectuée par l'Insee établit sa population totale à 600 252 habitants au 1^{er} janvier 2013, soit 23 % de la population régionale, estimée à 2 570 548 habitants¹.

L'Indre-et-Loire fait partie des quatre départements de la région, avec le Loiret, le Loir-et-Cher et l'Eure-et-Loir, à connaître une dynamique démographique favorable.

Graphique 1 - Évolution de la population des six départements de la Région Centre-Val de Loire de 1977 à 2012 (en nombre d'habitants)

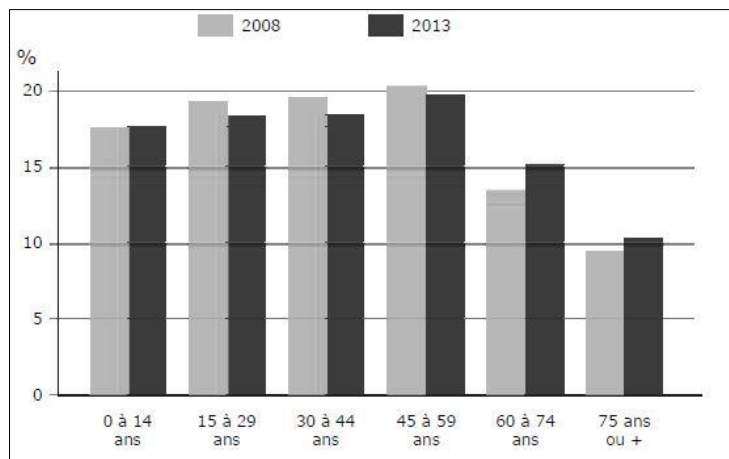


Source : Insee - Estimations de population par département

¹ Résumés statistiques Insee – chiffres clés, département de l'Indre-et-Loire et région Centre-Val de Loire.

En 2013, l'indice de vieillissement² du département de l'Indre-et-Loire était de 77,5 contre 70,7 en France. Entre 2008 et 2013, seules les tranches d'âges des 60 ans et plus ont connu une légère augmentation. Les 15-60 ans représentaient 56,6 % de la population totale, le chiffre s'élevant à 36 % pour les moins de 30 ans.

Graphique 2 - Population par grandes tranches d'âges dans l'Indre-et-Loire en 2008 et 2013



Source : INSEE, RP 2008 et RP 2013 – département

Onze des 277 communes, regroupées en 13 cantons, comptaient plus de 10 000 habitants :

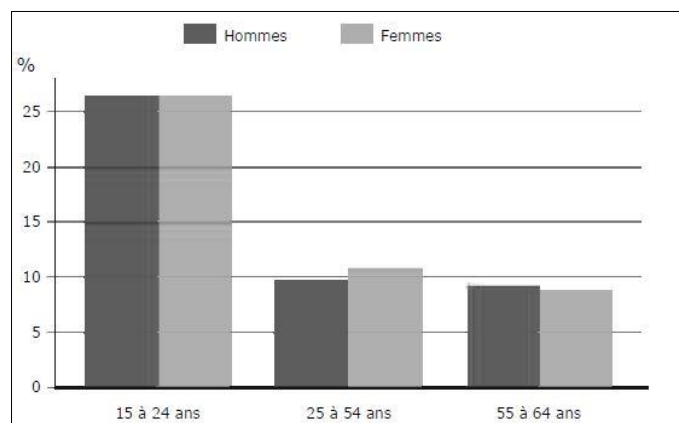
- Tours (135 480 habitants), siège du conseil départemental,
- Joué-lès-Tours (37 703 habitants), Amboise (27 081 habitants),
- Saint-Cyr-sur-Loire (15 841 habitants), Saint-Pierre-des-Corps (15 528 habitants),
- Saint-Avertin (14 002 habitants), Amboise (13 246 habitants),
- Chambray-les-Tours (10 881 habitants), Montlouis-sur-Loire (10 787 habitants),
- Fondettes (10 193 habitants), La Riche (10 080 habitants).

Au 1^{er} janvier 2016, le département compte une communauté d'agglomération (Tours Plus) et 19 communautés de communes.

1.2. SITUATION SOCIO-ECONOMIQUE

Le taux de chômage dans l'Indre-et-Loire a suivi l'évolution du taux de chômage au niveau national, tout en lui demeurant constamment inférieur. Parmi les six départements de la région Centre-Val de Loire, l'Indre-et-Loire présente l'un des taux de chômage les moins élevés (9,1 % au 1^{er} trimestre 2015 contre 10,3 % au niveau national).

² L'indice de vieillissement est le rapport de la population des 65 ans et plus à celle des moins de 20 ans. Un indice autour de 100 indique que les 65 ans ou plus et les moins de 20 ans sont présents dans à peu près les mêmes proportions sur le territoire.

Graphique 3 - Taux de chômage des 15-64 ans constaté en 2013 (en %)

Source : Insee

En 2012, la médiane du revenu disponible par unité de consommation calculée par l'Insee s'élevait à 19 952 €, proche du 19 776 € au niveau régional et le taux de foyers fiscaux imposés était de 64,2 %, contre 64,4 % pour la région.

Le taux de pauvreté était, quant à lui, de 11,9 % alors qu'il se situait à 12,3 % dans la région. De même, le salaire net horaire moyen dans le département apparaît plus élevé que celui constaté dans la région.

Tableau 1 - Salaire net horaire moyen total selon la catégorie socioprofessionnelle en 2012

en €	Indre-et-Loire	Centre - Val de Loire
Ensemble	13,4	12,8
Cadres, professions intellectuelles supérieures et chefs d'entreprises salariés	24,0	22,9
Professions intermédiaires	14,3	14,1
Employés	10,3	10,2
Ouvriers	10,8	10,7

Source : Insee - dossier complet Insee – département d'Indre et Loire - région Centre – Val de Loire

Seuls 8 % des établissements actifs de ce département urbain relèvent du secteur de l'agriculture. En dehors de ce domaine d'activité, le taux de création d'entreprises était de 14,4 % en 2014 contre 13,4 % pour la région et le nombre d'entreprises installées sur le territoire (33 437) représentait 28 % de celles de la région Centre-Val de Loire (116 350).

Ces entreprises (activités marchandes hors agriculture) se répartissaient, au 1^{er} janvier 2014, de la manière suivante 2 675 établissements dans l'industrie, 4 148 dans la construction, 21 453 dans le commerce, le transport et les services et 5 161 dans l'administration publique, l'enseignement, la santé et l'action sociale.

Confronté à une légère hausse de sa population mais surtout à un vieillissement de celle-ci, l'Indre-et-Loire se présente comme un territoire contraint de relever certains défis socio-économiques. La hausse du taux de chômage et l'appauvrissement relatif d'une frange de la population engendre une hausse sensible des prestations sociales servies, auxquelles la collectivité consacre une part prépondérante de son budget.

2. L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU DÉPARTEMENT

L'équilibre financier du département a été analysé, d'une part, à partir de l'évolution constatée de 2011 à 2015 et, d'autre part, de perspectives financières pluriannuelles proposées par un cabinet externe et par la chambre régionale des comptes.

2.1. L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE 2011 A 2015

D'après le département, la progression des dépenses sociales « constitue le principal facteur d'explication de la dégradation de l'épargne de la collectivité ». Si la tendance est effectivement à une baisse de l'épargne brute, d'autres facteurs, plus volatiles, viennent modifier cette appréciation pour l'année 2015.

Tableau 2 : Évolution des produits et charges de gestion sur la période 2011 à 2015

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015
Ressources fiscales propres	314 524	318 313	321 954	327 346	349 067
+ Fiscalité reversée	6 977	6 002	7 163	8 945	9 219
+ Ressources institutionnelles (dotations et participations)	158 756	157 958	159 494	156 807	147 494
+ Ressources d'exploitation	15 291	16 122	15 930	17 154	17 290
+ Production immobilisée, travaux en régie	0	55	1 475	1 571	1 342
=Produits de gestion	495 548	498 451	506 017	511 823	524 411
Charges à caractère général	46 857	49 061	49 615	49 759	48 866
+ Charges de personnel	96 053	98 140	99 917	101 384	102 271
+ Aides directes à la personne	110 057	115 902	122 010	130 895	135 560
+ Aides indirectes à la personne	89 965	96 647	98 055	99 691	100 083
+ Subventions de fonctionnement	18 464	18 673	18 508	18 023	16 254
+ Autres charges de gestion	60 639	57 609	59 283	59 336	56 834
=Charges de gestion	422 035	436 032	447 388	459 089	459 917

Source : Comptes de gestion

L'évolution des recettes de fonctionnement trouve son fondement dans la baisse des transferts financiers de l'État à compter de 2014, la fiscalité directe dont la hausse de 22,3 M€ est principalement due à l'accroissement de la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la fiscalité indirecte dont l'augmentation s'explique par les recettes très volatiles des droits de mutation et la péréquation horizontale en légère augmentation.

2.1.1. L'évolution des recettes de fonctionnement

2.1.1.1. Les transferts financiers de l'État

L'évolution de la DGF, principale ressource de fonctionnement de la collectivité, se caractérise par une baisse de 12,2 M€ passant ainsi de 112,5 M€ à 100,2 M€.

Tableau 3 : Péréquation verticale / DGF

En milliers d'euros	2011	2012	2013	2014	2015	Écart entre 2011 et 2015	Taux evol. Moyen 2011 à 2015
Dotation forfaitaire	77 793	77 551	77 725	73 940	64 521	-13 272	- 4,57 %
	Écart / n-1	-242	173	-3 785	-9 418		
Dotation de péréquation ou DFM	11 124	11 458	11 660	11 927	12 290	1 166	2,52 %
	Écart / n-1	335	200	267	363		
Dotation de compensation	23 592	23 592	23 592	23 592	23 456	-136	-0,14 %
	Écart / n-1				-136		
Total	112 510	112 602	112 976	109 460	100 268	-12 241	-2,84 %
	Écart / n-1	92	374	-3 516	-9 191		
Dotation de péréquation ou DFM/DGF totale	9,89%	10,18%	10,32%	10,90%	12,26%	2,37%	10,67 % (taux moyen)

Source : réponse du département

Stable entre 2011 et 2013, la DGF a commencé à baisser en 2014, en raison de la contribution des collectivités locales au redressement des comptes publics, actée dans le cadre du pacte de confiance et de solidarité du 16 juillet 2013. Cette contribution représente un effort cumulé de 12,7 M€ sur 2014 et 2015, hors allocations compensatrices.

Tableau 4 : Transferts financiers de l'État

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	écart entre 2011 et 2015	Taux évol de 2011 à 2015
Ressources institutionnelles : concours financiers							
Dotation Globale de Fonctionnement ou DGF	112 510	112 602	112 976	109 460	100 268	-12 241	-2,84%
+ Dotation générale de décentralisation ou DGD	4 584	4 584	4 584	4 584	4 649	65	0,35%
+ Participations c 747 dt CNSA ³ et FMDI ⁴	25 674	25 203	27 108	28 652	29 253	3 579	3,32%
+ Autres attributions, participations et compensations c 748 dt DCRTP ⁵ , FARPI ⁶ , DOT /allocs compensatrices: TH,FNB,TP	15 986	15 567	14 824	14 109	13 321	-2 664	-4,46%
- Reversement et restitution sur dotations et particip. c 749	0	0	0	0	0	0	-
= Ressources institutionnelles totales	158 755	157 958	159 494	156 807	147 493	-11 262	-1,82%
	écart / n-1	-797	1 535	-2 686	-9 313		
Fiscalité transférée et reversée							
+/- Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)	4 857	4 768	4 707	4 707	4 707	-149	-0,78%
+ Frais de gestion de la taxe foncière sur les propriétés bâties (à partir 2014) ou D.P.C.	0	0	0	6 049	6 151	6 151	1,69%
+ Taxes liées aux véhicules (y c. taxes sur conventions d'assurance TSCA) : Transferts LF 2005, SDIS, réforme TP	44 368	46 556	46 792	46 685	47 489	3 121	1,71%
TICPE ⁷ Insertion (RMI et RSA)	40 083	41 509	40 864	40 251	40 251	167	0,10%
TICPE transferts LF 2005	6 339	6 298	6 257	6 329	6 401	61	0,24%
Total transféré et reversé	95 649	99 132	98 622	104 023	105 001	9 228	2,36%
	écart / n-1	3 482	-510	5 401	978		
Total concours financiers et fiscalité transférée	254 405	257 090	258 116	260 831	252 495	-2 033	-0,19%
	écart / n-1	2 685	1 025	2 714	-8 335		

Source : réponse du département

³ CNSA : Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie

⁴ FMDI : Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion

⁵ DCRTP : Dotation de compensation de la taxe professionnelle

⁶ FARPI : Fonds académique de rémunération de personnels d'internat

⁷ TICPE : Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques

L'évolution du total des transferts financiers (concours financiers et fiscalité transférée) montre que ceux-ci s'avèrent quasi stables sur la période 2011-2015, enregistrant une baisse limitée à 2 M€, soit 252,5 M€ en 2015.

Cette évolution s'est néanmoins faite dans le cadre d'une diminution des concours financiers de l'État qui ont baissé de 11,3 M€ (soit 147,5 M€ en 2015), et d'une progression, dans le même temps, de la fiscalité transférée, de plus de 9 M€ (soit 105 M€ en 2015).

2.1.1.2. La fiscalité directe

La fiscalité directe regroupe la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER).

Tableau 5 : Fiscalité directe

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	écart entre 2011 et 2015	Taux évol moyen de 2011 à 2015
Fiscalité directe	150 004	156 794	162 247	167 198	172 330	22 326	3,53%
Dont Taxe de Foncier Bâti	86 360	91 171	95 509	98 778	103 100	16 739	4,53%
Taux de FB voté	15,53%	15,80%	16,04%	16,24%	16,48%	0,95%	1,50%
dont CVAE	56 733	59 563	60 601	62 189	62 755	6 022	2,55%
dont IFER	5 822	5 918	6 060	6 077	6 192	370	1,56%
- Reversements et restitutions sur contributions directes	0	0	0	0	0	0	
=Contributions directes nettes : (1)	150 004	156 794	162 247	167 198	172 330	22 326	3,53%
	écart / n-1	6 790	5 453	4 951	5 132		
Ressources d'exploitation							
Ventes de marchandises et de produits finis c 701 et 707	0	0	0	0	0	0	0-
+ Domaine et récoltes redevances c 702 et 703	622	542	645	601	786	164	6,03%
+ Travaux, études et prestations de services droits d'entrée : c 705,705,706,708	3 916	3 942	3 848	3 907	4 306	389	2,40%
+ Mise à disposition de personnel facturée c 7084	62	65	65	498	73	10	4,02%
+ Remboursement de frais c 7087	23	43	51	64	153	129	59,28%
= Ventes diverses, produits des services et du domaine et remboursements de frais (a)	4 625	4 595	4 610	5 071	5 320	694	3,56%
+ Recouvrements aides sociales, revenus locatifs et redevances (hors DSP)c 751,752,7581,757-7588	10 070	10 970	10 688	11 212	11 299	1 228	2,92%
+ Solde des flux avec les budgets annexes à caractère administratif	0	0	0	0	0	0	-
+ Excédents et redevances sur services publics industriels et commerciaux (SPIC)	0	0	0	0	0	0	-
+ Recouvrement des indus d'insertion et d'aide sociale c 753	594	556	631	869	670	75	3,02%
= Autres produits de gestion courante (b)	10 665	11 527	11 319	12 082	11 969	1 303	2,93%
Production stockée c 71 (c)	0	0	0	0	0	0	-
= Ressources d'exploitation (a+b+c)	15 291	16 122	15 930	17 153	17 289	1 998	3,12%
	écart / n-1	831	-192	1 223	135		
Total fiscalité directe et ressources d'exploitation	165 295	172 916	178 177	184 352	189 619	24 324	3,49%
	écart / n-1	7 621	5 260	6 175	5 267		
Total comptes 70 à 75	495 547	498 450	506 016	511 823	514 214		
Total classe 7	510 064	508 499	511 644	521 042	531 048		

Source : réponse du département

La fiscalité directe a évolué de plus de 22,3 M€ entre 2011 et 2015 pour atteindre 172,3 M€ en 2015. C'est la TFPB, passée de 86,4 M€ en 2011 à 103,1 M€ en 2015 ; soit une hausse de 16,8 M€, qui explique cette progression du fait de la hausse du taux (16,48 % en 2015 contre 15,53 % en 2011).

Malgré la baisse de la dotation globale de fonctionnement, une augmentation globale des ressources liées à la fiscalité est constatée sur la période. De fait, le produit de la CVAE a augmenté de 6 M€, soit un taux annuel moyen de + 2,55 %, passant de 56,7 M€ en 2011 à 62,8 M€ en 2015. Toutefois, si la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises s'est révélée assez dynamique, elle reste soumise à des risques conjoncturels d'ordre macro-économique non négligeables.

A contrario, les recettes d'exploitation progressent faiblement avec une évolution positive de seulement 2 M€, pour atteindre 17,3 M€ en 2015, étant précisé qu'elles sont principalement issues des recouvrements sur les aides sociales.

2.1.1.3. La fiscalité indirecte

La fiscalité indirecte est principalement constituée par les droits de mutations. Elle regroupe aussi la taxe sur la consommation finale d'électricité, la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) et la cotisation pour le conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE).

Tableau 6 : Fiscalité indirecte : évolution de diverses recettes

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	écart entre 2011 et 2015	Taux évol moyen de 2011 à 2015
Droits d'enregistr. et taxes d'urbanisme : Droits de mut, taxe addit, TDENS, CAUE	67 278	60 902	58 511	60 231	76 568	9 290	3,29%
écart / an		- 6 376	- 2 390	1 720	16 336		
Dont droits de mutation	63 205	57 396	55 912	57 607	71 682	8 476	3,20%
Taxe additionnelle	700	605	627	488	922	221	7,12%
TDENS	2 467	2 334	1 608	1 691	3 015	547	5,14%
CAUE	626	566	362	445	948	322	10,94%
Taxe sur l'électricité	6 559	6 543	7 320	6 977	6 923	364	1,36%
écart / an		- 15	777	-342	- 54		

Source : *Compte de gestion et réponse du département*

Les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) ont augmenté globalement sur la période, de 8,5 M€, passant de 63,2 M€ en 2011 à 71,7 M€ en 2015, malgré une diminution entre 2011 et 2013 (- 7,3 M€). S'ils ont permis de compenser la baisse importante de la DGF en 2014 et 2015, la chambre attire l'attention de la collectivité sur la grande volatilité de ce type de recette. La taxe départementale sur la consommation finale d'électricité, n'a guère évolué (de 6,6 M€ en 2011 à 6,9 M€ en 2015).

2.1.1.4. La péréquation horizontale

Elle concerne les droits de mutations à titre onéreux, la solidarité sur les droits de mutation à titre onéreux et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Tableau 7 : Péréquation horizontale : les 3 fonds de péréquation

en milliers d'€	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	TOTAL 2011 à 2015	Taux évol moyen 2011-2015
Les Fonds de péréquation en net de recettes							
FPDMTO à cpt 2011	2 119	1 234	3 066	1 752	2 260	10 432	1,62%
FSDMTO à compter de 2014				- 3 563	- 3 258	-6 821	-8,58%
FPCVAE à compter de 2013			- 610		- 641	-1 252	
Total net de recettes	2 119	1 234	2 455	- 1 811	- 1 639	2 357	
	écart / an	- 885	1 221	- 4 266	172		

Source : réponse du département

Malgré une contribution d'un peu plus de 8 M€ à deux des trois fonds de péréquation horizontale, le département est resté globalement bénéficiaire de 2,3 M€ :

- Fonds de péréquation sur les droits de mutation à titre onéreux, instauré en 2011, dont le département est bénéficiaire net à concurrence de 10,4 M€ sur la période 2011-2015.
- Fonds de solidarité sur les droits de mutation à titre onéreux, instauré en 2014, dont le département est contributeur à hauteur de 6,8 M€, en 2014 et 2015.
- Fonds de péréquation sur la CVAE institué en 2013, dont le département est également déficitaire net de 1,2 M€ sur la période 2013 à 2015.

2.1.2. Le taux de couverture des dépenses sociales par les transferts financiers de l'État

Les transferts financiers de l'État sont destinés à compenser la charge financière du département. Les tableaux suivants décrivent pour chaque prestation, le montant de la prestation, celui des différents transferts financiers et le reste à charge pour le département.

2.1.2.1. Le taux de couverture du RSA/RMI/RMA

Le taux de couverture du RSA⁸/RMI⁹/RMA¹⁰ n'a pas cessé de se dégrader sur la période, perdant près de vingt points entre 2011 (81,7 %) et 2015 (61,6 %). L'allocation a très fortement augmenté (+ 17,6 M€ soit 70 M€ en 2015), alors que les compensations sont restées quasiment identiques (+ 0,17 M€). Le reste à charge pour le département a ainsi été multiplié par trois en cinq ans, passant de 9,6 M€ en 2011 à près de 27 M€ en 2015. Cette dégradation s'explique principalement par l'augmentation du nombre d'allocataires.

⁸ RSA : revenu de solidarité active

⁹ RMI : revenu minimum d'insertion

¹⁰ RMA : revenu minimum d'activité

Tableau 8 : Taux de couverture du RMI, RMA, RSA par les compensations (le reste à charge pour le département de l'Indre-et-Loire)

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Évolution 2011-2015
<i>RMI RMA et RSA</i>							
Montant des prestations versées Comptes de gestion: c 6515+6516+6517	52 522	55 009	59 603	64 983	70 083	302 202	7,48%
FMDI émis en "n" (compte 74783)	2 819	2 900	2 888	3 038	2 891	14 538	0,63%
TICPE RMI/RMA/RSA hors TICPE transferts (partie du 7352)	40 083	41 509	40 864	40 251	40 251	202 961	0,10%
Taux de couverture	81,7%	80,7%	73,4%	66,6%	61,6%	72,0%	
Reste à charge	9 618	10 599	15 850	21 693	26 939	84 701	17 320
Reste à charge en %	18,3 %	19,3 %	26,6 %	33,4 %	38,4 %	28 %	
Nombre d'allocataires	14 311	15 253	16 615	17 635	18 943		

Source : CA CD 37

La fraction TICPE allouée au financement du RSA est identifiable dans le compte administratif (présentation croisée par fonction, dépenses de fonctionnement, compte 7352, sous-fonction RSA).

2.1.2.2. Le taux de couverture de l'APA¹¹

Le taux de couverture de l'APA a peu bougé, passant de 38,8 % en 2011 à 41,8 % en 2015. L'allocation a évolué de plus de 5,2 M€ sur la période (soit 45,4 M€ en 2015), tandis que la compensation, versée par la CNSA, a augmenté de seulement 3,4 M€. Le reste à charge pour le département est ainsi passé de 24,6 M€ en 2011 à 26,4 M€ en 2015.

Tableau 9 : Taux de couverture de l'APA par les compensations (le reste à charge pour le département de l'Indre-et-Loire)

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Évolution 2011-2015
<i>APA</i>							
Montant des prestations versées Comptes de gestion: c 65114	40 255	41 799	42 608	45 876	45 453	215 992	3,08 %
Dotation versée par la CNSA au titre de l'APA (compte 747811) émis en "n"	15 624	15 605	17 105	18 089	19 010	85 435	5,03 %
Taux de couverture	38,8 %	37,3 %	40,1 %	39,4 %	41,8 %	39,6 %	
Reste à charge	24 631	26 193	25 502	27 786	26 442	130 556	1 811
Reste à charge en %	61,2 %	62,7 %	59,9 %	60,6 %	58,2 %	60 %	
Nombre d'allocataires	9 952	10 196	13 788	14 023	13 853		

Source : CA CD 37

2.1.2.3. Le taux de couverture de la PCH¹²

Le taux de couverture de la PCH a, comme pour le RSA, fortement chuté (plus de 12 points), passant de 43,3 % en 2011 à 30,9 % en 2015. L'allocation a augmenté (+ 4,2 M€, soit 14,8 millions en 2015), alors que la compensation, sous forme de dotation versée par la CNSA, est restée stable. Le reste à charge pour le département est ainsi passé de 6 M€ en 2011 à 10,2 M€ en 2015.

¹¹ APA : allocation personnalisée d'autonomie

¹² PCH : prestation de compensation du handicap

Tableau 10 : Taux de couverture de la PCH par les compensations (le reste à charge pour le département de l'Indre-et-Loire)

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Évolution 2011-2015
<i>PCH</i>							
Montant des prestations versées (compte 651121)	10 560	12 683	13 495	14 394	14 777	65 910	8,76 %
Dotation versée par la CNSA au titre de la PCH (compte 747812) émis en "n"	4 577	4 338	4 688	4 502	4 568	22 675	-0,05 %
Taux de couverture	43,3 %	34,2 %	34,7 %	31,3 %	30,9 %	34,4 %	
Reste à charge	5 983	8 344	8 806	9 891	10 208	43 235	4 225
Reste à charge en %	56,7 %	65,8 %	65,3 %	68,7 %	69,1 %	65,6 %	
Nombre d'allocataires	10 506	11 341	12 368	12 880	13 501		

Source : CA CD 37

2.1.2.4. Le taux de recouvrement global des prestations sociales

La charge brute des trois prestations sociales s'élève ainsi, sur la période, à 84,7 M€ pour le RSA, 130,6 M€ pour l'APA et 43,2 M€ pour la PCH. La charge nette est calculée avec l'instauration, par la loi de finances pour 2014, de recettes supplémentaires comme le dispositif de compensation péréquée (DCP) et le fonds de solidarité sur les droits de mutation (FSD). En 2015, la charge nette pour le département s'élevait à 60,7 M€ contre 59,9 M€ en 2014, soit un taux de couverture net de 53,4 % en 2015 contre 54,6 % en 2014. Au global, malgré l'instauration de recettes supplémentaires, le reste à charge du département continue à croître significativement.

Tableau 11 : Taux de couverture de l'ensemble des prestations (le reste à charge pour le département de l'Indre-et-Loire)

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Evolution 2011-2015
<i>TOTAL</i>							
Montant des prestations versées	103 338	109 491	115 706	125 254	130 313	584 105	5,97 %
Compensations affectées	63 105	64 354	65 546	65 881	66 722	325 611	1,40 %
DCP	0	0	0	6 049	6 151	12 200	
FSD	0	0	0	-3 563	-3 258	-6 821	
Taux de couverture	61,1 %	58,8 %	56,6 %	54,6 %	53,4 %	56,7 %	
Reste à charge	40 233	45 137	50 159	59 887	60 697	253 115	
Reste à charge en %	38,9 %	41,2 %	43,4 %	45,4 %	46,6 %	43,3 %	

Source : CA CD 37

L'Indre-et-Loire n'a pas bénéficié du dispositif d'aide exceptionnelle pour lequel il ne remplissait pas les critères établis au niveau national.

2.1.3. L'impact de l'évolution des dépenses sociales sur la situation financière

Cet impact est apprécié ici au regard de la seule section de fonctionnement.

Tableau 12 : Part des dépenses sociales dans les recettes et les dépenses totales

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Évolution annuelle 2011-2015
Total compte 651 : Aides à la personne	110 056	115 902	122 010	130 895	135 559	614 424	5,35 %
Total compte 652 : Frais de séjours et hébergement	89 965	96 646	98 055	99 691	100 082	484 441	2,70 %
Masse salariale assistants familiaux	19 021	19 450	19 471	19 210	19 100	77 152	0,08 %
Total dépenses sociales (651 et 652)	200 022	212 549	220 065	230 586	235 642	1 098 865	4,18 %
Total recettes (classe 7) réel + ordre	516 863	516 444	521 770	532 592	547 964	2 635 634	1,47 %
Part des dépenses sociales dans recettes totales" n"	38,70 %	41,16 %	42,18 %	43,30 %	43,00 %	41,69 %	
Total dépenses de fonctionnement (classe 6) réel + ordre	474 821	484 556	498 339	511 141	510 969	2 479 828	1,85 %
Part des dépenses sociales dans les dépenses totales (réel + ordre)	42,13 %	43,86 %	44,16 %	45,11 %	46,12%	44,31 %	
Total des dépenses réelles de fonctionnement (classe 6)	436 189	451 517	459 685	475 375	474 550	2 297 319	
Part des dépenses sociales dans les dépenses totales réelles	45,86 %	47,07 %	47,87 %	48,51 %	49,66%	47,83 %	

Source : réponse du département

Les dépenses sociales ont augmenté plus rapidement (+ 4,18 %) que le total des dépenses de fonctionnement (+ 1,85 %) et leur poids représentait, en fin de période, presque la moitié du total des dépenses de fonctionnement (49,7 %). Cette évolution entraîne une rigidification des dépenses de fonctionnement et une réduction des marges de manœuvre de la collectivité.

Tableau 13 : Évolution des dépenses sociales, de l'épargne brute et de l'endettement

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Total 2011-2015	Écart entre 2011 et 2015	Évolution de 2011 à 2015
Total recettes réelles de fonctionnement	510 064	508 499	511 644	521 042	536 678	2 587 928	26 613	1,28 %
Total dépenses réelles de fonctionnement	436 189	451 517	459 685	475 375	474 550	2 297 319	38 361	2,13 %
Épargne brute (hors excédent n-1)	73 875	56 981	51 958	45 666	62 127	290 609	- 11 747	- 4,24 %
Total comptes 651 : Aides à la personne	110 056	115 902	122 010	130 895	135 559	614 424	25 502	5,35 %
Total compte 652 : Frais de séjour et hébergement	89 965	96 646	98 055	99 691	100 082	484 441	10 117	2,70 %
Total dépenses sociales (651 et 652)	200 022	212 549	220 065	230 586	235 642	1 098 865	35 620	4,18 %
Dépenses de fonct. hors social (651 et 652)	236 166	238 968	239 620	244 789	238 908	1 198 454	2 741	0,29 %
CRD au 31/12	300 890	299 084	300 788	306 893	300 081	300 081	- 809	- 0,07 %

Source : Comptes de gestion et réponse du département FIJ

Comme indiqué dans le tableau n° 13, l'épargne brute du département s'est dégradée au cours de la période 2011-2015, passant de 73,9 M€ à 62,1 M€, soit une contraction de presque 12 M€. Cette évolution masque des variations plus importantes au cours de la

période : en 2014, l'épargne brute est ainsi descendue à 45,7 M€, en baisse de 28,2 M€ par rapport à 2011.

Les recettes de fonctionnement ont légèrement progressé (+ 1,28 %, soit plus 26,6 M€) ; la baisse de la DGF, notamment, ayant été compensée sur la période par la hausse de la TFB et l'encaissement des DMTO plus importants. A l'inverse, la hausse des dépenses de fonctionnement a été plus dynamique (+ 2,13 % soit plus de 38,4 M€). La dégradation de l'épargne est donc essentiellement causée par la hausse des dépenses plutôt que par la contraction des recettes.

Parmi les dépenses de fonctionnement, les dépenses sociales ont augmenté le plus et le plus vite (+ 4,18 % soit plus de 35,6 M€), ce qui en fait la principale raison de la dégradation de l'épargne de la collectivité tandis que les autres dépenses de fonctionnement restaient stables (+ 0,29 %, soit plus de 2,74 M€), en raison de l'effort de maîtrise engagé par la collectivité.

Cette dégradation de l'épargne brute risque d'entraîner, au-delà de 2015, un besoin d'emprunt plus important pour maintenir un niveau constant de dépenses d'équipement, même si ce niveau, constaté entre 2011 et 2015, est déjà inférieur de 20 à 30 % au niveau moyen de sa strate (cf. rapport 2014 DGCL / comptes de gestion Xémélios). La baisse est manifeste en 2015, le niveau d'investissement ayant atteint 66,7 M€, soit une baisse de 6,3 M€ par rapport à l'année précédente.

Tableau 14 : Évolution des dépenses d'équipement

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Cumul sur les années
- Dépenses d'équipement (y compris travaux en régie)	60 881	47 251	49 144	47 398	35 491	240 167
- Subventions d'équipement (y compris subventions en nature)	26 713	26 466	23 844	25 614	31 178	133 816
Total	87 595	73 717	72 988	73 012	66 669	

Source : source Comptes de gestion

Cette baisse des dépenses d'investissement explique l'endettement relativement faible de la collectivité, l'encours de la dette restant stable sur la période, autour de 300 M€.

Tableau 15 : Capital restant dû (en milliers d'€)

En milliers d'€	CA 2011	CA 2012	CA 2013	CA 2014	CA 2015	moyenne 2011-2015	écart entre 2011 et 2015	évolution de 2011 à 2015
CRD au 31 décembre	300 890	299 084	300 788	306 893	300 081	301 547	- 809	-0,07 %
	écart / n-1	-1 806	1 704	6 104	- 6 811			

Source : réponse du département

À compter de 2015, la collectivité a mis en œuvre une stratégie visant à améliorer les ratios financiers, notamment par une réduction des dépenses de fonctionnement.

Cette démarche de revue systématique et de justification au premier euro de l'ensemble des dispositifs de politique publique de la collectivité locale (Revue des actions départementales ou REVAD) a permis, dès l'exécution du budget 2015, de réduire les dépenses de fonctionnement. Elle a également permis d'afficher une légère diminution des dépenses de fonctionnement au budget 2015 (moins 150 000 euros hors reports). Cette apparente stabilisation dissimule toutefois des efforts significatifs de gestion sur les politiques d'intervention du département.

Ainsi, dans le cadre de la préparation du budget primitif 2016, le département a proposé des économies à hauteur de 600 000 €, soit 68 % du montant des subventions versées en 2014 aux partenaires et associations ce qui a conduit à d'importants arbitrages sur des politiques sociales qui impliquent de nombreuses associations comme l'insertion et la politique de la ville.

À titre d'exemple, la REVAD 2016 a conduit aux décisions présentées dans le tableau n° 16.

Tableau 16 : Extrait du plan d'économies de la REVAD 2016 et 2017

Missions	Budget 2015	Propositions d'économie 2016	Propositions d'économie 2017	Commentaires
Accompagnement socio-professionnel des bénéficiaires du RSA (compétence obligatoire)	2 920 390 €	- 350 000 € (- 12 % par rapport à 2015)	- 350 000 €	Désengagement partiel avec priorisation de l'accompagnement vers le retour à l'emploi.
Accompagnement santé des bénéficiaires du RSA (compétence facultative)	222 596 €	- 222 596 € (100 % par rapport à 2015)	0 €	Suppression de la totalité de l'accompagnement santé car il s'agit, selon l'analyse, de la DGA, d'une compétence de l'ARS.
Intervention sociale auprès des voyageurs (compétence obligatoire)	514 900 €	- 39 900 € (-7,5 % par rapport à 2015)	0 €	Le partenariat entre le département et l'association Voyageurs 37 porteuse de l'action a été réajusté pour 2016 et 2017 à hauteur de 475 000 € par an.

Source : REVAD 2016 – Tome 1 – Politique d'insertion

De même, sur les 219 000 € de subventions allouées annuellement, la collectivité a proposé de réaliser des économies jusqu'à hauteur de 125 000 € pour l'année 2016, soit la suppression du financement de 50 actions mises en place par les associations locales sur un total de 60 et une baisse totale de 57 % de l'enveloppe mobilisée lors de l'exercice 2015.

La revue des actions départementales effective depuis 2015 s'opère donc en partie au détriment du tissu associatif local. Cette stratégie ne semble, ni avoir fait l'objet d'une réelle concertation avec les partenaires associatifs de la collectivité, ni avoir fait l'objet d'une estimation en termes d'impact financier et de soutenabilité budgétaire pour ces derniers.

2.2. LA STRATEGIE FINANCIÈRE PLURIANNUELLE

2.2.1. La stratégie financière retenue par la collectivité

A l'occasion d'un audit financier externe commandé par le conseil départemental au cabinet Michel Klopfer, le consultant a retenu les hypothèses suivantes pour établir sa prospective :

- Poursuite de la réduction de la DGF au titre de la contribution des départements au redressement des comptes publics à un niveau identique à celui de 2015 et 2016 (soit 9,7 M€ environ) ;
- Mécanismes de répartition des contributions et des reversements au titre des trois fonds de péréquation horizontale inchangés ;
- Transfert de l'ensemble des dépenses liées au transport en 2017 ;

- Progression des bases à compter de 2017 : TFPB + 1,4 % par an, CVAE + 3 % par an (soit légèrement supérieure à la progression nationale des bases) ;
- Augmentation de 4,8 M€ par an de dépenses sociales (RSA, APA, PCH, hébergement) ;
- Maintien d'un effort d'investissement annuel autour de 70 M€.

Dans ces conditions, et sans intégrer d'efforts d'économies supplémentaires, le département subirait alors un « effet ciseaux » significatif sur la période 2016-2019 : les recettes de fonctionnement stagneraient, voire reculeraient, alors que les dépenses de fonctionnement continueraient à progresser.

Face à ces projections, la collectivité a conclu que *« pour continuer dans les prochaines années à équilibrer son budget malgré la hausse des dépenses sociales, la collectivité aura donc le choix entre effectuer des économies réelles de fonctionnement pour augmenter l'autofinancement ou s'endetter davantage. Ainsi, la prospective 2016 implique, en plus des économies réalisées en 2016, de réaliser des économies supplémentaires en fonctionnement de l'ordre de 10 M€ en 2017-2018 ; avec ces économies supplémentaires, l'autofinancement de la collectivité se stabilise autour de 40 M€ sur la période 2016-2019, ce qui permet de conserver une épargne nette positive »*.

Dans la mesure où la collectivité n'envisage ni la hausse de la pression fiscale, ni un recours accru à l'emprunt, la seule solution pour éviter une dégradation des ratios financiers consiste en un effort soutenu de réduction des dépenses de fonctionnement.

Ainsi, le département indique que *« la démarche REVAD, qui a déjà porté ses fruits lors de l'exécution du budget 2015 et de la préparation du BP 2016, sera reproduite en 2017 pour examiner l'ensemble des dispositifs et des projets du département. L'idée est non seulement d'implémenter une justification au premier euro systématique sur l'ensemble des politiques publiques, dont tous les dispositifs ont vocation à être revus par les élus annuellement, mais également de mener une réflexion sur les réorientations, les éventuelles suppressions de dispositifs et de projets nouveaux, et la validation de pistes d'organisation ou d'optimisation innovantes »*.

2.2.2.L'analyse financière prospective réalisée par la chambre

De son côté, la chambre régionale a procédé à ses propres projections financières et budgétaires.

Les hypothèses retenues n'ont pas pu faire l'objet d'une totale validation par la collectivité qui a fait valoir les éléments suivants : *« comme indiqué précédemment, la dernière prospective dont nous disposons est celle réalisée par le cabinet Michel Klopfer dans le cadre d'une mission de prospective pour le cadrage du BP 2015 ; les réponses à votre demande, outre leur caractère incertain à plus de N+1, s'appuient donc sur des données datant quelque peu. De plus, notre prospective n'est pas travaillée par comptes mais par grandes masses. Il nous est donc difficile de valider ou d'infirmer la prospective telle que fournie »*.

En l'absence d'un corpus d'hypothèse validé par la collectivité, les éléments prospectifs du tableau n° 17 ont été retenus :

Tableau 17 : Projections des principaux agrégats financiers pour la période 2016 à 2020 (détermination de la capacité d'autofinancement)

	Capacité d'autofinancement : principales hypothèses d'évolution en %						Explication des hypothèses d'évolution
	En %	2016/2015	2017/2016	2018/2017	2019/2018	2020/2019	
Dont ressources d'exploitation (C/70)		1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015 et du contexte budgétaire actuel
Dont ressources fiscales propres (C/731)		1 %	1 %	2 %	2 %	2 %	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015 et du contexte budgétaire actuel
Dont fiscalité reversée (C/7312)		3,5%	3,5%	2%	2%	2%	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015 et du contexte budgétaire actuel
Dont production immobilisée, travaux en régie (C/72)		1 %	1 %	1 %	1 %	1 %	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015 et du contexte budgétaire actuel
Dont dotations et participations (C/74)		-3 %	- 2 %	0 %	1 %	1 %	Variations proposées (en partie) par la collectivité
= Produits de gestion							
Charges à caractère général (C/60 à 63)		1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	1,1 %	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015
+ Charges de personnel (C/64)		2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	2,6 %	Variations proposées par la collectivité et la chambre
+ Aides directes à la personne (C/65)		3,05 %	2,09 %	1,57 %	1,15 %	1,16 %	Variations proposées (en partie) par la collectivité
+ Aides indirectes à la personne (C/65)		2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	2,7 %	Variations moyennes constatées sur la période 2011 à 2015
+ Subventions de fonctionnement (C/657)		- 3 %	-3 %	-2 %	1 %	2 %	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015 et du contexte budgétaire actuel
+ Autres charges de gestion (C/65)		-1,6 %	- 1 %	-1 %	0 %	1 %	Variations proposées par la chambre au regard des évolutions 2011 à 2015 et du contexte budgétaire actuel
= Charges de gestion							

Source : Comptes de gestion, réponse du département

Les points de divergence entre l'analyse proposée par le cabinet et l'étude menée par la chambre porte, en substance, sur les éléments suivants :

- pour l'évolution des dépenses de prestations sociales, la chambre a retenu les hypothèses de la collectivité concernant les prestations relatives à l'APA, la PCH et l'ASE¹³. S'agissant du RSA, le conseil départemental de l'Indre-et-Loire anticipait une hausse continue de + 4,2 % par an sur l'ensemble de la période 2016 à 2019. Cette hypothèse ne sera ici retenue que pour la seule année 2016, les années suivantes enregistrant, selon notre scénario, une évolution moins forte (augmentation de 2 % en 2017, puis de 1 % en 2018 et une stagnation à

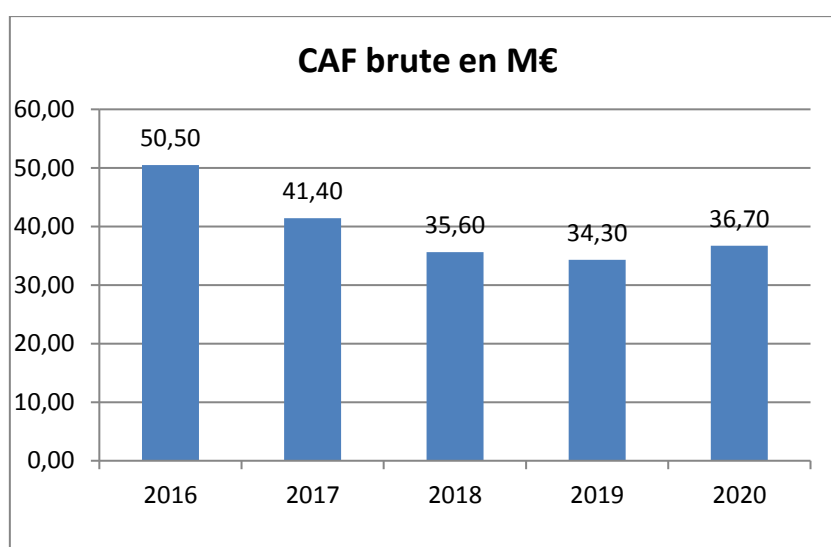
¹³ ASE : aide sociale à l'enfance

partir de 2019. Sur la période, le différentiel obtenu se traduit par une charge minorée de 9 M€ pour les finances de la collectivité (total des aides à la personne du chapitre 65 pour la période 2016 à 2019).

- à contrario, la chambre a retenu des dépenses d'équipements plus importantes, évaluées à 76 M€ alors que le consultant avait retenu un montant de 70,6 M€ par an entre 2016 et 2019
- dans le scénario proposé par le consultant, les besoins en emprunts nouveaux atteindraient 48,8 M€ par an à partir de 2017 alors que le scénario retenu par la chambre régionale propose cette valeur dès 2016. Il en résulte une différence d'évaluation de l'encours de la dette en fin de période de l'ordre de 36,1 M€ (le scénario du consultant propose un encours total à 342,9 M€ fin 2019 contre 379 M€ pour le scénario de la chambre régionale des comptes).

Les arbitrages mis en œuvre dans le cadre de la REVAD pourraient permettre à la collectivité de maintenir une situation financière correcte en fin de période, avec même une légère amélioration de l'autofinancement à partir de 2020.

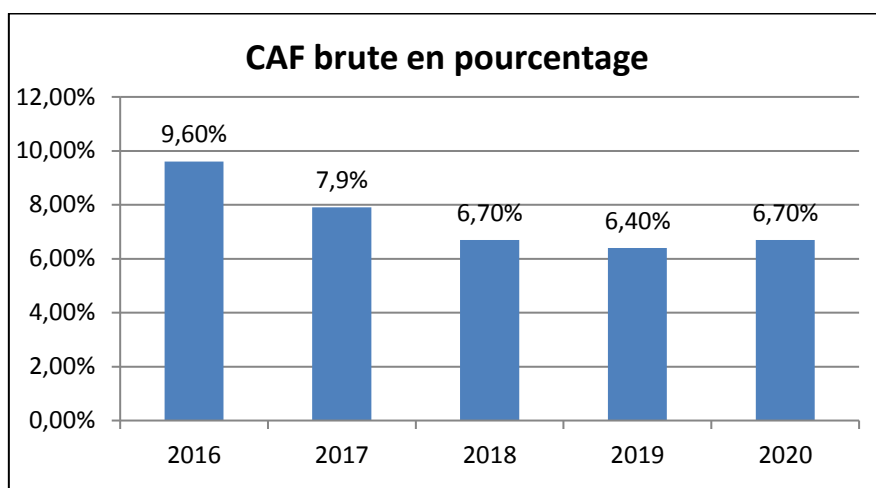
Graphique 4 - Évolution de l'épargne brute en valeurs (par rapport aux recettes réelles de fonctionnement) entre 2016 et 2020 avec REVAD



Source : Comptes de gestion prospective

Toutefois, le département ne parviendrait pas, toutes choses égales par ailleurs, à retrouver le niveau d'épargne brute qu'il parvenait à dégager sur la période 2012 à 2015, lequel était alors supérieur à 50 M€ par an et représentait, fin 2015, 11 % des produits de gestion (contre 6,7 % fin 2020).

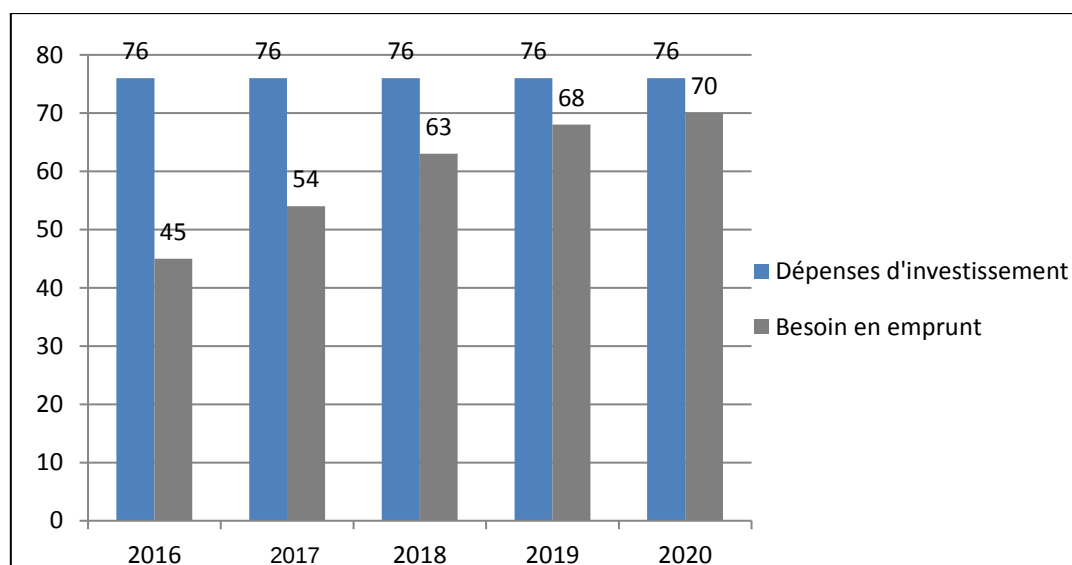
Graphique 5 - Évolution de l'épargne brute en % (par rapport aux recettes réelles de fonctionnement) entre 2016 et 2020 avec REVAD



Source : Comptes de gestion prospective

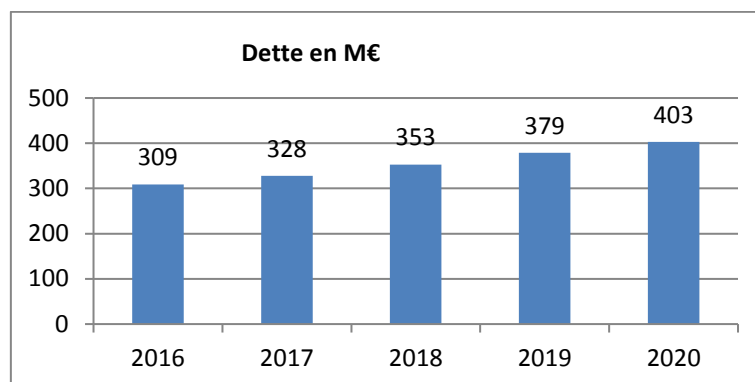
Les efforts entrepris par la collectivité lui permettraient sur la période 2016 à 2020, de conserver un niveau d'investissement satisfaisant avec des dépenses d'équipement et subventions d'équipement au moins égales à 70 M€. Cette tendance permettrait au département de poursuivre la politique d'équipement déjà observée de 2011 à 2015, pendant laquelle il a investi, en moyenne, 68 M€ par an.

Graphique 6 – Évolution des dépenses d'investissement et des besoins en emprunt entre 2016 et 2020 (en M€) avec REVAD



Source : Comptes de gestion prospective

Cet effort soutenu en faveur de l'investissement corrélé à une dégradation de la capacité d'autofinancement propre de la collectivité aurait, toutefois, pour conséquence une évolution significative de l'endettement avec une augmentation de 94 M€ en 5 ans (soit un encours de dette supérieur à 400 M€ fin 2020).

Graphique 7 - Évolution de l'encours de la dette entre 2016 et 2020 avec REVAD

Source : Comptes de gestion prospective

Un endettement accru dégraderait alors la capacité de désendettement du conseil départemental (encours de la dette totale/montant de la CAF brute), qui passerait alors, sans amélioration du niveau des recettes de la collectivité sur la période, de 6,5 années à 10 années en 2020.

3. L'ORGANISATION DES SERVICES CHARGES DES DÉPENSES SOCIALES ET LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES

Les développements qui suivent décrivent les modalités d'organisation et de gestion de l'action sociale départementale.

3.1. L'ORGANISATION DES SERVICES CHARGES DES DÉPENSES SOCIALES

Les services chargés de gérer les dépenses sociales sont répartis entre service centraux et services territorialisés qui exercent la prise en charge des prestations sociales au plus près des bénéficiaires.

3.1.1. Les services centraux

Les services chargés de gérer les dépenses sociales sont organisés autour d'une direction générale et de cinq directions thématiques dont les compétences sont détaillées dans le tableau n° 18.

Tableau 18 : Organigramme de la direction générale adjointe des solidarités

Direction générale adjointe des Solidarités	
Direction petite enfance	Modes d'accueil du jeune enfant, PMI et planification familiale
Direction de l'enfance et de la famille	Aide sociale à l'enfance, placement familial, établissements et prévention spécialisée, adoption et parentalité
Direction de l'insertion	Allocation RSA, offre d'insertion et emploi
Direction de l'autonomie	Coordination domicile, APA domicile
Direction de l'action sociale, de l'habitat et du logement et de la politique de la ville	Action sociale, habitat, logement

Source : réponse du département, organigramme

L'évolution des effectifs des services chargés de la gestion de chaque dispositif (RSA, APA, PCH et ASE) est décrite dans le tableau n° 19.

Tableau 19 : Effectifs en ETP par dispositif

Effectifs (ETP au 31/12/2015) par dispositif pris en charge				
Insertion (RMI/RSA)	Personnes âgées	Personnes handicapées	Aide sociale à l'enfance	Autres politiques d'action sociale
17	40,25	18,85	30,8	89,71
ETP TOTAUX 2015 : 196,61				
Effectifs (ETP au 31/12/2014) par dispositif pris en charge ¹⁴				
Insertion (RMI/RSA)	Personnes âgées	Personnes handicapées	Aide sociale à l'enfance	Autres politiques d'action sociale
20	65,8		45,6	86,27
ETP TOTAUX 2014 : 217,67				
Effectifs (ETP au 31/12/2013) par dispositif pris en charge ¹⁵				
Insertion (RMI/RSA)	Personnes âgées	Personnes handicapées	Aide sociale à l'enfance	Autres politiques d'action sociale
21,3	68		50,6	82,21
ETP TOTAUX 2013 : 222,11				
Effectifs (ETP au 31/12/2012) par dispositif pris en charge				
Insertion (RMI/RSA)	Personnes âgées	Personnes handicapées	Aide sociale à l'enfance	Autres politiques d'action sociale
22,3	61,4		44,2	82,16
ETP TOTAUX 2012 : 210,06				
Effectifs (ETP au 31/12/2011) par dispositif pris en charge				
Insertion (RMI/RSA)	Personnes âgées	Personnes handicapées	Aide sociale à l'enfance	Autres politiques d'action sociale
22,9	48,7	18,4	44,6	96,91
ETP TOTAUX 2011 : 231,51				

Source : réponse du département

Au total sur l'ensemble des services dits sociaux, les équivalents temps plein (ETP) sont passés de 231,51 ETP en 2011 à 196,61 ETP en 2015, soit une diminution de 34,9 ETP représentant une contraction nette de 15 % des effectifs concernés.

Le service dédié à l'Insertion et à la prévention des exclusions (DIPE) a fait l'objet, en 2014, d'une réorganisation fonctionnelle dans le cadre du suivi du droit au revenu de solidarité active (RSA), avec pour objectifs : une montée en puissance du pilotage des projets, une mise en synergie et une mutualisation des compétences au profit d'une dynamique de projets, une mutualisation des tâches de gestion administrative et financière des aides ainsi qu'une diminution des temps de secrétariat au profit du développement des projets et des missions.

¹⁴ A partir de 2012 et jusqu'en 2016, les dispositifs personnes âgées et personnes handicapées étaient regroupés en une seule direction, ne permettant pas de préciser la répartition en ETP sur chacun de ces dispositifs.

¹⁵ La colonne "autres politiques d'action sociale" comprend les effectifs ETP de la direction générale adjointe, de la direction de l'action sociale, habitat et logement et de la direction de la petite enfance.

Chacun des services (RSA, ASE, APA, PCH) dispose de procédures internes fixant leurs critères d'organisation et de fonctionnement. Le référentiel PCH se réfère au guide d'évaluation des besoins de compensation des personnes handicapées (GEVA). Pour l'APA, l'évaluation se fait sur la base de la grille AGGIR¹⁶ et le référentiel d'évaluation multidimensionnelle, prévu par la loi d'adaptation de la société au vieillissement du 28 décembre 2015, est actuellement testé par les référents sociaux.

3.1.2. La territorialisation

Pour se trouver au plus près des bénéficiaires et optimiser le coût des services sociaux, une grande partie des services a été territorialisée. Au 31 décembre 2015, le réseau territorial des services sociaux du département était déployé comme indiqué au tableau 20.

Tableau 20 : Recensement du réseau territorial du conseil départemental

Point de contact	Commune d'implantation	Circonscription couverte ou unité territoriale de rattachement	Effectifs (ETP au 31 décembre 2015) par dispositif pris en charge ²				
			Insertion (RMI/RSA)	Personnes âgées	Personnes handicapées	Aide sociale à l'enfance	Autres politiques d'action sociale
Maison départementale des solidarités	- Joué-Lès-Tours - Saint-Avertin	Territoire Joué/St Pierre	7,6			22,1	50
Maison départementale des solidarités	- Saint-Cyr-sur-Loire - Fondettes	Territoire Tours Nord Loire	7,3			16,6	32,6
Maison départementale des solidarités	- Tours	Territoire Tours Sud Loire	12,1			33,7	63,7
Maison départementale des solidarités	- Tours	Territoire Tours Sud Est	4,7			11,4	34,36
Maison départementale des solidarités	- L'île Bouchard - Langeais - Sainte Maure de Touraine - Chinon - Neuillé-Pont-Pierre	Territoire Grand Ouest	5,5			24,7	49,3
Maison départementale des solidarités	- Amboise - Montlouis-sur-Loire - Bléré - Château-Renault	Territoire Nord Est	5,4			16,3	38,5
		Total	42,6	17 ¹⁷	1 ¹⁸	124,8	268,46

Source : réponse du département

L'organisation territoriale du département repose donc sur un découpage en six territoires, chacun doté d'une maison départementale des solidarités (MDS) « siège » et de plusieurs MDS « antenne ». Ces territoires sont découpés selon les contours de l'intercommunalité et sont appelés à évoluer avec la modification de sa carte, prévue pour 2017.

¹⁶ AGGIR : autonomie gérontologique groupes iso-ressources

¹⁷ Les 17 ETP qui interviennent pour les personnes âgées correspondent aux interventions des travailleurs sociaux APA (12 ETP) qui sont sectorisés selon les domiciles des personnes âgées et ne correspondent pas aux MDS mais relèvent d'un service APA à domicile centralisé. Les conseillers autonomie (3 ETP) effectuent une mission d'accueil, d'information et d'orientation en partie pour les personnes âgées (2 ETP) et pour les personnes handicapées (1 ETP). Ils interviennent sur l'ensemble des MDS.

¹⁸ A partir de 2012 et jusqu'en 2016, les dispositifs personnes âgées et personnes handicapées étaient regroupés en une seule direction, ne permettant pas de préciser la répartition en ETP sur chacun de ces dispositifs.

Les six territoires représentent chacun un nombre d'habitants à peu près égal, autour de 100 000 habitants par territoire pour 600 000 habitants en Indre-et-Loire. Sur les six territoires, on compte trois espaces urbains/périurbains et trois ruraux. Les problématiques y sont assez différentes.

En secteur urbain, les enjeux relatifs à la politique de la ville avec une forte densité d'acteurs sociaux, notamment associatifs, sont pris en compte pour combiner les approches en complémentarité. Le centre-ville de Tours concentre beaucoup de difficultés sociales dans des quartiers relativement jeunes où le chômage est important. En zone rurale, la question de la précarité sociale et familiale liée à l'isolement, au vieillissement, aux problématiques de mobilité et de manque d'activité économique est au cœur des enjeux.

L'organisation des six maisons départementales de solidarité (MDS) repose sur les mêmes principes de fonctionnement. Ainsi, au sein des six MDS « siège », on retrouve tous les pôles :

- le pôle enfance : avec les éducateurs de prévention et d'enfants confiés en établissements ou chez les assistants familiaux et les techniciens en intervention sociale et familiale ;
- le pôle action sociale : avec les assistants sociaux polyvalents de secteur et les conseillers en économie sociale et familiale (CESF) ;
- le pôle insertion : avec les conseillers socio-professionnels (coordination du parcours des bénéficiaires du RSA) ;
- le pôle PMI : avec les médecins, les puéricultrices et les sages-femmes ;
- le pôle autonomie : avec un conseiller autonomie référent par territoire positionné à la MDS siège. A noter que les référents APA sont centralisés au niveau de la direction du siège, bien que sectorisés pour le suivi des dossiers.

Au sein des antennes, on retrouve systématiquement, et a minima, les pôles action sociale et protection maternelle infantile (PMI) ; les pôles enfance et insertion étant le plus souvent centralisés au siège.

Cette organisation a évolué au 1^{er} juillet 2016, le comité technique du 23 juin 2016 ayant validé une nouvelle organisation de la territorialisation des politiques sociales visant à :

- clarifier les missions et compétences entre la direction générale adjointe des solidarités et les six territoires, avec la rédaction et l'adoption d'une charte d'organisation des services sociaux, depuis le 1^{er} juillet 2016. Par ailleurs, la fusion de la direction de la petite enfance (PMI) et de la direction de l'enfance et de la famille est en cours ;
- réformer le pilotage et l'évaluation des politiques sociales en créant une équipe dédiée d'assistantes sociales pour le suivi des assistantes maternelles et en déssectorisant les assistantes sociales et en re-répartissant les missions d'accompagnement entre les conseillers socio-professionnels et les assistantes sociales afin de promouvoir le retour vers l'emploi ;
- accompagner cette nouvelle territorialisation avec le recrutement de six nouveaux directeurs de territoire. Outre l'amélioration du pilotage des MDS avec, à leur tête, des chefs de structure, directement placés sous la responsabilité du DGAS, cette nouvelle organisation vise à recentrer les directions métiers sur la conception, l'élaboration et l'évaluation des politiques sociales départementales comme les enjeux relatifs à la tarification, aux CPOM, aux relations avec les têtes de réseaux associatifs, mais aussi la planification, l'offre de service départementale, la mise en œuvre de réformes et de pistes d'économie dans le cadre de la REVAD.

De plus, la collectivité précise « qu'il fallait aussi renforcer le rôle de support méthodologique et juridique des directions métiers en direction des équipes sur le territoire. L'innovation, l'expérimentation, et l'évolution des conceptions et des pratiques professionnelles via de nouvelles méthodes et de nouveaux outils (notamment les nouvelles technologiques), seront également portés par les directions métiers, avec un rôle d'harmonisation à l'échelle du département ».

3.1.3. L'organisation territoriale par type de prestation

Chaque service territorialisé s'occupe plus particulièrement d'une prestation afin d'être le plus proche possible des besoins des usagers.

Pour le RSA, les actions principales sont les suivantes :

- Bilan diagnostic orientation (BDO) : accueil des nouveaux, information sur le RSA, les droits et devoirs des bénéficiaires, sur l'offre d'insertion, puis point sur la situation personnelle de chacun et orientation vers le référent le plus adapté pour accompagner la personne dans son parcours d'insertion sociale ou professionnelle ;
- Points de suivi : rencontres régulières entre les CSP et les référents afin de faire le point sur les publics accompagnés et les suites à donner telles la poursuite de l'accompagnement, la réorientation vers un autre référent, ou même la sortie de l'accompagnement et la saisine de la commission RSA en cas de dysfonctionnement (non-respect des devoirs) ;
- Commission RSA : cette instance a pour but de donner un avis sur la poursuite des accompagnements (au moins une fois par an), la réorientation des BRSA, la mise en œuvre de sanctions pour les bénéficiaires du RSA qui ne respectent pas leurs devoirs et leurs engagements (suspension partielle ou totale de l'allocation).

Ces actions font l'objet de procédures basées sur des outils communs uniformisés à l'échelle du département, voire partagés avec d'autres partenaires (points de suivi et ICD). L'ensemble des procédures génère des événements dans le logiciel métier « Génésis » utilisé par le conseil départemental pour le RSA. La vérification du respect des procédures se fait via Génésis, mais également via la production de tableaux de bord réguliers.

La gestion du RSA est assurée par la CAF Touraine et la MSA Berry Touraine. Les coûts de gestion sont assurés par les deux caisses à titre gratuit.

Tableau 21 : Recensement du réseau territorial hors services départementaux

Point de contact	Commune d'implantation	Circonscription couverte ou unité territoriale de rattachement	Organisme gestionnaire du point de contact (CAF, commune, CCAS, association agréée, etc.)	Dispositif (RMI/RSA, PA, PH, ASE)	Mode de tarification (forfait, tarif horaire, etc.)	Coût annuel en 2015
Fondateur/pouvoir/agent comptable de la CAF Touraine	Siège à Tours	Le département	CAF	RSA		0 €
Agent comptable de la MSA Berry Touraine	Siège à Tours	Le département	MSA	RSA		0 €
UDAF d'Indre-et-Loire Service MJPM/DPF	Siège à Tours	Le département	UDAF	Frais de tutelle exercée par l'UDAF pour les allocataires du RSA	Arrêté préfectoral fixant la dotation versée par le département mensuellement	28 962 €

Source : réponse du département

Les conventions rédigées dans les mêmes termes pour les deux délégataires prévoient, selon le principe de neutralité budgétaire, le versement d'acomptes. L'évolution des mensualités au cours des trois dernières années a conduit à générer un décalage de 2 059 742 € entre l'acompte versé par le département à la CAF et la mensualité de mars 2016 réellement due par le département.

Cette situation mériterait d'être clarifiée dans la mesure où l'article 9 de la convention liant la collectivité à la CAF stipule que « *les acomptes donnent lieu à une régularisation avant la fin de chaque exercice comptable, par le biais d'une facturation et après accord conjoint sur la justification des sommes dues* ». La chambre recommande au département de corriger le décalage entre l'acompte versé à la CAF et les mensualités qui lui sont réellement dues.

S'agissant de la MSA, la collectivité a constaté un temps de traitement trop long dans la procédure d'ouverture des droits des allocataires, ce qui l'a amené à demandé à l'organisme de réduire ses délais d'instruction. Depuis, une amélioration de ses délais a été constatée par les services de la collectivité.

Pour l'ASE, lors de la promulgation de la loi du 5 mars 2007, le conseil départemental a fait le choix d'installer non pas une cellule centralisée de recueil, de traitement et d'évaluation (art L. 226-3 CASF) des informations préoccupantes (CRIP) mais un dispositif de recueil, de traitement et d'évaluation des informations préoccupantes (DRIP) comportant un point d'entrée pour chacun des neuf territoires de vie sociale ainsi qu'un dixième point d'entrée au siège de la direction enfance famille. Ce dispositif a fait l'objet d'un protocole multi partenarial de fonctionnement signé le 17 juin 2010 et complété par un référentiel d'intervention élaboré en 2012.

Les informations préoccupantes sont traitées en local selon le schéma suivant :

- réception par le responsable du pôle enfance (RPE) qui évalue le degré de danger, saisit directement l'autorité judiciaire en cas de nécessité ou mobilise les équipes opérationnelles en territoire pour évaluation ;
- évaluation pluridisciplinaire de toutes les situations individuelles, soumises à l'avis de la commission de pôle enfance présidée par le RPE qui décide du projet à mettre en œuvre.

Par ailleurs, l'évaluation de ce dispositif met en évidence des circuits complexes entre les divers partenaires notamment avec l'autorité judiciaire qui déplore un trop grand nombre d'interlocuteurs au sein du conseil départemental (14 REPE ou adjoints). De plus, le contrôle des délais d'instruction est laissé à la seule appréciation du RPE. Ces différents constats ont conduit le conseil départemental à envisager l'installation d'une cellule unique centralisée plus en conformité avec la lettre de la loi de 2007.

Les procédures formalisées dans le cadre de cette action sont actuellement définies et basées sur des outils communs applicables sur l'ensemble du département dans les six territoires. Le contrôle est exercé à la fois par le chef de service ASE et la direction enfance famille. Dans le dispositif futur, le protocole partenarial de fonctionnement et le référentiel d'intervention devront être actualisés en déterminant les rôles et responsabilités de chacun et en définissant plus clairement les instances de contrôle.

Le réseau territorial hors services départementaux repose, pour le secteur de la protection de l'enfance, sur les partenaires associatifs gestionnaires d'ESMS qui ont une vocation départementale et avec lesquels la collectivité a passé des conventions de délégation (association Montjoie et fondation Verdier). Les clauses financières de ces deux conventions prévoient le financement de besoins nouveaux (création de nouvelles structures d'accueil) en contrepartie d'efforts sur les coûts de fonctionnement et/ou de structures des partenaires (maîtrise de la masse salariale, etc.). Enfin, une troisième convention de délégation, en cours de signature avec l'association départementale de la sauvegarde de l'enfance, est organisée selon les mêmes principes.

Pour la direction APA/PH, le réseau territorial, hors service départementaux, repose sur les associations gestionnaires d'établissements dont la compétence de tarification et de contrôle est partagée avec l'ARS et le réseau des services à domicile, avec lesquelles sont engagés des contrats pluriannuel d'objectifs et de moyens (CPOM).

3.1.4. La masse salariale

La masse salariale est calculée, hors assistant familiaux, pour l'ensemble des services sociaux. La répartition des ETP par catégorie est détaillée pour les services centraux et les services décentralisés.

3.1.4.1. Les emplois des services centraux

Le décompte des emplois mobilisés peut être obtenu en pondérant les effectifs (équivalents temps plein - ETP au 31 décembre 2015) par le pourcentage de leur temps de travail consacré à chaque dispositif.

Ainsi et selon la collectivité, « par exemple, un emploi de directeur responsable à la fois des prestations en faveur des personnes handicapées et de celles en faveur des personnes âgées sera réparti en ETP sur chacun des deux publics (par exemple, 0,4 sur personnes âgées et 0,6 sur personnes handicapées). Un emploi de chargé de mission chargé des interventions sociales, sera comptabilisé comme un agent au titre des fonctions transversales et réparti entre les catégories de prestations d'action sociale en fonction de son temps de travail approximatif ».

Tableau 22 : Répartition des emplois des services centraux par dispositifs et catégories

Dispositif	ETP au 31 décembre 2015			
	A	B	C	Total
Fonctions transversales (emplois de direction auprès du DGA, chargés de mission transversaux, services sociaux polyvalents, etc.)	22,30	31,20	36,21	89,71
Insertion (RMI/RSA)	4,80	6,70	5,50	17
Personnes âgées	7,45	10,85	21,95	40,25
Personnes handicapées	2,45	7,55	8,85	18,85
Aide sociale à l'enfance	7	14,40	9,40	30,80
Total des services centraux :	44	70,70	81,91	196,61

Source : réponse du département

3.1.4.2. Les emplois des services territorialisés

La répartition des emplois de services territorialisés par dispositifs et catégories au 31 décembre 2015 apparaît telle que décrite dans le tableau n° 23.

Tableau 23 : Répartition des emplois¹⁹ des services territorialisés par dispositifs et catégories

Nom du site : MDS	ETP au 31 décembre 2015			
	A	B	C	Total
Fonctions sociales transversales (emplois de direction/DGA, chargés de mission transversaux, etc.)	66,70	179,16	22,60	268,46
Insertion (RMI/RSA)	4,50	22,10	16	42,60
Personnes âgées	2	15,30	0	17,30
Personnes handicapées	0	1	0	1
Aide sociale à l'enfance	11,40	96,90	16,50	124,80
Total des services territorialisés :	84,6	314,46	55,10	454,16

Source : réponse du département

3.1.4.3. La masse salariale de la fonction sociale (hors assistants familiaux)

Le coût moyen d'un emploi au titre de l'exercice 2015 est calculé par le rapport entre la masse salariale par catégorie et le nombre d'équivalent temps plein pour chaque catégorie.

Tableau 24 : Coût moyen d'un emploi en 2015

Service social	Masse salariale	Nombre d'etp au 31/12/2015	Coût moyen brut d'un emploi
Catégorie A :	615 529,15 €	128,6	4 786,39 €
Catégorie B :	1 414 504,47 €	385,16	3 672,52 €
Catégorie C :	357 747,53 €	137,01	2 611,11 €

Source : réponse du département

3.1.5. Les moyens logistiques

Les moyens logistiques utilisés par les services sociaux sont analysés pour l'année 2015. Ils comprennent les coûts de maintenance des applications informatiques, les coûts liés à l'utilisation des véhicules de services et les coûts liés aux implantations immobilières des services sociaux (fluides, maintenance et nettoyage). L'estimation de ces coûts se décompose comme indiqué au tableau n° 25 :

¹⁹ Concernant la définition et le décompte des ETP, cf. *supra*

Tableau 25 : Les logiciels et leurs domaines

LOGICIEL	SOCIÉTÉ	ACTIVITÉ	SECTEUR	Montant / an TTC
ATYL	AMBIN	PMI :	Enfance	16 200 €
GENESIS	ATOS	PMI : ASG : ASE : FSL : RSA	Enfance Personnes âgées et handicapées Enfance Logement RMI/RSA	2 700 € 21 867 € 29 282 € 7 200 € 11 944 €
KSL	NAELAN SOFTWARE	courriers Genesis :	Tous secteurs	6 366 €
HESTIA	ADEQUAT SYSTEM	centres de vacances :	Enfance	1 934 €
Tarification	INFO-DB	conventions collectives :	Tous secteurs	3 650 €
		TOTAL		101 143 €

Source : réponse du département

L'estimation des coûts des prestations logistiques effectuées pour les services sociaux sont réparties entre le coût du matériel automobile, le coût de nettoyages des implantations immobilières dévolues aux services sociaux et le coût des fluides de ces mêmes immeubles.

Pour l'année 2015, l'analyse de l'estimation de l'ensemble des coûts, a été effectuée par le département selon le tableau n°26.

Tableau 26 : Prestations logistiques des services sociaux

En € pour l'année 2015			
Matériel automobile	110 013,98		
		Maintenance	43 827,74
		Assurance	17 523,32
		Carburant	48 662,92
Nettoyage des immeubles	854 932,86		
		Nettoyage internalisé	759 625,12
		Nettoyage externalisé	81 392,00
		Produits d'entretien	13 915,74
Fluides des immeubles	264 050,09		
		Eau	7 576,79
		Électricité	161 187,98
		Fuel	1 551,58
		Gaz	93 733,74
Total des prestations logistiques	1 228 996,93		

Source : réponse du département

Le montant total de prestations logistiques (véhicules, fluides et propreté) s'élève à 1 228 996,93 €, pour l'année 2015, dont près des deux tiers pour la prestation externalisée de nettoyage des immeubles.

3.2. LA GESTION DES PRESTATIONS SOCIALES

La gestion des prestations sociales est décrite successivement par les processus de traitement des dossiers, l'entrée des usagers dans les différents dispositifs, les marges de manœuvres potentielles du département pour chaque prestation, la détection des indus et la lutte contre la fraude, le rôle du contrôle de gestion et de l'audit interne ainsi que le contrôle des coûts des établissements médico sociaux.

3.2.1. Le processus de traitement des dossiers

3.2.1.1. *Processus d'instruction des quatre dispositifs*

L'analyse concerne les processus de traitement des demandes d'allocations (RMI-RSA, APA, PCH et ASE) et les responsabilités exercées par les agents.

Pour le RSA, les dossiers sont instruits selon les procédures nationales ou régionales des délégataires. En l'occurrence la CAF Touraine assure l'attribution, la révision, le rejet et la radiation des droits pour l'ensemble des bénéficiaires. Elle prend également les décisions de suspension et de réduction de l'allocation lorsque le bénéficiaire ne fait pas valoir ses droits aux prestations sociales et aux pensions alimentaires et créances d'aliments pour convenances personnelles. La CAF Touraine assure également la gestion complète des décisions relatives au « RSA jeunes » ainsi que la détermination et la notification des indus de RSA ou encore le versement du RSA à une association agréée à cet effet.

Le département conserve, pour sa part, une compétence sur les décisions relatives à l'appréciation du statut et de l'évaluation des ressources non salariées pour les travailleurs indépendants ainsi que pour l'appréciation des conditions de droit au séjour pour les ressortissants étrangers de l'Union Européenne, de l'Espace Économique Européen et de la Confédération suisse. De même, la collectivité demeure compétente pour la décision de révision du droit au RSA pour les personnes ne renseignant pas plus de trois déclarations trimestrielles de ressources consécutives. Relèvent également de sa compétence, la décision relative aux mesures de neutralisation en cas de démission et de radiation par Pôle emploi, les décisions de suspension ou de réduction nécessitant un avis préalable de la commission RSA du département, tout comme les décisions de radiation faisant suite à ces décisions et celles permettant par la suite une reprise de droit. Enfin, les décisions relatives au contrôle du train de vie des bénéficiaires et l'ensemble des décisions prises sur recours gracieux en matière de RSA socle sont de la seule compétence du département.

Pour la PCH, le processus décisionnel repose sur le rôle central de la MDPH²⁰ qui vérifie la recevabilité administrative de la demande, évalue l'éligibilité à la PCH, laquelle est refusée dans 50 % des cas (moyenne départementale identique à la moyenne nationale). En cas d'éligibilité, une évaluation à domicile est réalisée par un travailleur social pour déterminer les besoins en aide humaine (de même l'intervention d'un ergothérapeute est possible si des aménagements de véhicule et de logement sont rendus nécessaires), élabore un plan personnalisé de compensation et un plan d'aide détaillé par l'équipe pluridisciplinaire, lesquels sont adressés à la personne handicapée, 15 jours avant la réunion de CDAPH²¹, permet la prise de décision par le CDAPH, et transmis la décision à la direction de l'autonomie du conseil départemental pour le paiement.

Pour l'APA, l'instruction est réalisée par la direction autonomie qui procède ensuite à la vérification de la recevabilité administrative, l'évaluation de la dépendance par un référent social lors d'une visite à domicile systématique, l'élaboration d'un plan d'aide avec prise en compte des besoins de l'aidant et le calcul de la participation des bénéficiaires conformément

²⁰ MDPH : maison départementale des personnes handicapées

²¹ CDAPH : commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

à la loi. Cette proposition de plan d'aide est ensuite adressée à la personne âgée qui la retourne et reçoit l'arrêté APA.

Pour l'ASE, le processus de traitement des aides financières se fait conformément au règlement départemental, en s'appuyant sur le formulaire de demande d'aide financière.

3.2.1.2. Applications informatiques utilisées

Pour le RSA, le logiciel métier s'appelle « Génésis ». Cette base est alimentée par un flux informatique des deux caisses, CAF et MSA, qui actualise mensuellement la liste des bénéficiaires du RSA. Il s'agit du seul lien informatique existant. En revanche, le service allocation du département instruit manuellement les dossiers d'ouverture de droit pour les publics concernés et ne dispose pas d'une gestion dématérialisée. Cette situation pose des difficultés dans les échanges de pièces avec les délégataires et rallonge les procédures d'échanges de données, de contrôle et de traitement des recours contentieux.

La direction de l'enfance et de la famille applique le même système, avec une interface vers l'application « Grand angle » pour la liquidation des aides financières.

« Génésis » est également utilisé pour l'APA et la PCH, mais avec une base commune au département et à la MDPH qui facilite les échanges d'informations. Par ailleurs, la direction de l'autonomie a un accès partiel aux éléments du dossier administratif dématérialisé (GED) géré par la MDPH. Ceci lui permet d'avoir accès aux formulaires de demandes, à la notification des décisions, aux justificatifs d'identité, de domicile et de nationalité.

Cet outil n'est toutefois pas connecté avec les caisses de retraite et les services fiscaux, ce qui oblige les agents départementaux à procéder à une communication non dématérialisée.

Pour ces quatre dispositifs, il n'existe toujours pas, au sein des services départementaux, de base sociale unique qui permettrait l'identification des bénéficiaires. La collectivité a fait valoir dans ses réponses qu'un tel projet est actuellement à l'étude.

3.2.1.3. Durée moyenne d'instruction

Selon le département, la durée moyenne d'instruction pour chacun de ces principaux dispositifs (entre l'enregistrement de la demande ou du signalement pour l'ASE et la prise de décision), varie de 3,5 mois pour le RSA, jusqu'à trois mois maximum pour l'ASE, 2 mois pour l'APA et de 4,4 à 7,6 mois pour la PCH.

La collectivité a précisé que la constitution d'une base commune pour la DGA solidarité et l'organisation d'une dématérialisation complète des échanges avec les partenaires « constitueraient des avancées significatives en termes de gestion, singulièrement dans les champs des établissements pour les personnes âgées et les personnes atteintes de handicaps ».

3.2.2. L'entrée des usagers dans les dispositifs

L'entrée des usagers dans le dispositif est variable selon les prestations. La réglementation est stricte pour le RSA et l'ASE, elle est plus personnalisée pour l'APA et la PH, ces deux dernières prestations demandant un diagnostic préalable. Dans la pratique, les critères utilisés pour l'évaluation sociale initiale de chaque bénéficiaire diffèrent selon la prestation.

Pour le RSA, il est fait application exclusive des dispositions réglementaires nationales.

Pour l'ASE, c'est le référentiel de protection de l'enfance, du règlement départemental ASE et du schéma départemental de protection de l'enfance qui est mis en œuvre.

Pour l'APA/PCH, l'évaluation sociale comporte une visite à domicile pour évaluer le degré d'autonomie de la personne lors de la première demande ou des révisions, l'environnement dans lequel elle vit, son entourage familial ou autre, l'adaptation ou non de son logement, son mode de vie, la manière dont sont assurés les actes de la vie quotidienne,

sa vie sociale. Le niveau de dépendance est évalué à partir de la grille AGGIR. Les problèmes de santé sont pris en compte pour les conséquences qu'ils entraînent sur l'autonomie de la personne. Une évaluation avec le médecin de la direction autonomie est réalisée le cas échéant. Pour la MPDH, la référence d'évaluation est le guide d'évaluation des besoins de compensation de la personne handicapée (GEVA).

La fréquence avec laquelle sont conduites les opérations de réévaluation des situations fait apparaître que pour l'APA, la décision a une valeur opposable pendant 5 ans, mais selon les situations une révision peut être programmée dans les 6 mois à 1 an en cas de récupération possible par exemple. Pour la PCH, les réévaluations sont conduites de manière annuelle, toutefois il est prévu qu'à l'avenir qu'elles le soient en fonction de la complexité des situations. Enfin, s'agissant du RSA et de l'ASE, les suivis étant permanents, la réévaluation l'est également.

3.2.3. Les marges de manœuvre des services départementaux

Pour chaque prestation sociale, le département dispose de marges de manœuvres. Assez restreintes en règle générale, elles n'ont concerné que 23 allocataires pour le RSA. Pour l'ASE, différentes solutions sont éventuellement envisageables. Pour l'APA et la PCH, les marges font partie intégrante du dossier de chaque postulant.

Pour le RSA, le seul dispositif de dérogation, hormis quelques dossiers individuels très particuliers au regard des conditions de vie des personnes, porte sur les demandes formulées par des étudiants, en principe exclus du dispositif, mais pour lesquels le PCD dispose d'un pouvoir de dérogation. En 2014, le service a enregistré 109 demandes de dérogation dont 11 étaient sans objet. 27 dérogations ont été accordées dont quatre n'ont généré aucun versement et 23 ont généré un coût de 40 151,04 € pour le RSA socle.

Dans le champ de la protection de l'enfance, des alternatives à l'hébergement d'urgence existent. L'hébergement peut ainsi se faire soit seulement de jour, soit de jour et de nuit. Il peut également parfois être évité par la mise en place d'actions éducatives à domicile.

En matière d'aide sociale aux personnes âgées ou aux personnes handicapées, il existe aussi des alternatives à l'hébergement comme l'aide aux repas en foyer-restaurant, la carte restaurant, l'aide-ménagère à domicile, etc. Des possibilités de répit de l'aidant sont également proposées notamment par l'accueil de jour ou l'hébergement temporaire.

Dans chaque cas, il s'agit donc d'apprécier le coût relatif de ces différentes possibilités et le choix de celle qui est proposée au bénéficiaire.

Le département recherche des solutions innovantes, moins onéreuses et adaptées aux besoins de la population. Ainsi pour l'ASE, le département encourage l'accueil à domicile des mineurs, les dispositifs de semi-autonomie et d'autonomie pour les pré-majeurs et les majeurs. Pour l'APA et la PCH, les coordinations autonomie, qui réunissent l'ensemble des partenaires œuvrant sur les territoires, proposent des actions collectives d'information et de sensibilisation à destination des personnes âgées et personnes handicapées. Enfin, il est précisé que le département pratique le recouvrement sur les successions dans le cadre de l'aide sociale.

3.2.4. La détection des indus et la lutte contre la fraude

La détection des indus et la lutte contre la fraude ne s'appliquent qu'au RSA, compte tenu du caractère individuel des prestations de l'APA et de la PCH qui implique une vision plus claire de chaque dossier. La notion de fraude n'apparaît pas pertinente pour l'ASE.

Pour le RSA, la lutte contre la fraude est réalisée principalement par la CAF Touraine dans le cadre de la délégation octroyée et des procédures et objectifs assignés par la CNAF à chaque caisse en la matière.

Les plans de contrôle CAF croisent les fichiers avec la DGFIP, l'ASP, Pôle Emploi, les organismes de sécurité sociale et tous autres partenaires permettant de fiabiliser les données, vérifient systématiquement les multi-affiliations des bénéficiaires au moyen du répertoire national des bénéficiaires, et opèrent des contrôles sur pièces ou au domicile des allocataires.

Le service allocation du département intervient sur la base des signalements des pôles insertion ou d'anomalies repérées. Pour les travailleurs indépendants, il assure un plan de contrôle annuel aléatoire (100 dossiers sur 1 200) sur la base de la liste de bénéficiaires remise par la CAF.

S'agissant des recherches de fraudes au RSA, 12 559 contrôles de ressources d'activités trimestrielles (RAC) ont été réalisés en 2014 dont 5 744 pour absences de revenus d'activité, qui ont abouti à la constatation de 843 indus pour un montant de 843 000 €. Par ailleurs, 2 263 contrôles pour chômage indemnisé ont permis d'identifier 377 indus pour un montant de 202 000 €. De même, 832 contrôles annuels ont été réalisés pour incompatibilité entre revenus annuels et déclarations trimestrielles de revenus qui ont abouti au constat de 542 indus pour un montant de 845 000 €. Au total ces contrôles sur pièces ont permis de détecter 1 798 000 € d'allocations indument versées au titre de l'exercice 2014.

Enfin, la même année, 206 contrôles à domicile ont été réalisés, qui ont donné lieu dans 75 % des situations à des rappels de droits et des indus pour un montant de 252 378 €.

Ainsi, l'ensemble des plans de contrôles trimestriels, annuels et sur place, ont permis de repérer un total de 2 050 378 € d'indus RSA, soit 3 % du montant total des allocations versées en 2014.

Sur ce total, 20 plaintes ont été déposées et 58 pénalités prononcées, caractérisant des situations de fraude.

La typologie des fraudes au RSA socle, en 2015, se répartit à part égale entre la non déclaration de ressources et la non déclaration d'une vie maritale. Au-delà de la mise en recouvrement des indus frauduleux, le conseil départemental adresse de manière systématique un courrier d'avertissement aux intéressés et dépose donc ponctuellement plainte selon les montants (à partir de 8 000 €) et la nature de la fraude (escroquerie, faux documents...).

Pour l'APA et la PCH, selon la collectivité « la notion de fraude ne peut être retenue dans la mesure où les plans sont systématiquement élaborés au domicile du demandeur par un travailleur social ». En cas de difficulté pour obtenir les avis d'imposition permettant de calculer le reste à charge du bénéficiaire, le responsable de l'instruction APA se met en relation avec les services fiscaux qui transmettent alors les justificatifs.

Le contrôle des prestations d'aides à domicile se fait par un contrôle d'effectivité des heures réalisées en mandataire, en lien avec les structures d'aide à domicile. Le contrôle d'effectivité des heures en emploi direct est effectué au vu des justificatifs fournis par les bénéficiaires eux-mêmes. Des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) ont été signés en 2014/2015 avec les services prestataires. Une réflexion autour de la mise en place d'un système de télégestion avec ces services est en cours selon le département, ce qui faciliterait la gestion de ce contrôle. Enfin, un échange standardisé des données avec la norme « Esppadom » est prévu

Il n'existe pas pour l'heure de dispositif spécifique de lutte contre la fraude concernant l'ASE.

Pour l'ensemble de ces dispositifs, aucune commission des fraudes n'a été mise en place par le conseil départemental d'Indre-et-Loire même si la CAF et la MSA disposent de leur propre cellule de lutte contre la fraude. Enfin, dans le cadre de la nouvelle convention de gestion du RSA (l'actuelle convention ayant expiré en novembre 2016), le département a souhaité mieux appréhender les causes et les enjeux financiers associés à la fraude au RSA.

3.2.5. Le contrôle des établissements médico-sociaux

Le tableau n° 27 reprend l'évolution des frais de séjour et d'hébergement entre 2012 et 2015.

Tableau 27 : Frais de séjour et d'hébergement

Statut de l'organisme (selon la nomenclature comptable)	Tarifs (€) appliqués (prix forfaitaire, prix de journée, de nuit, etc.)*	Coût 2012 (€)	Tarifs (€) appliqués (prix forfaitaire, prix de journée, de nuit, etc.)*	Coût 2013 (€)	Tarifs (€) appliqués (prix forfaitaire, prix de journée, de nuit, etc.)*	Coût 2014 (€)	Tarifs (€) appliqués (prix forfaitaire, prix de journée, de nuit, etc.)*	Coût 2015 (€)
Hébergement des personnes âgées (65243)	52	10 786 831	47	10 715 202	47	10 944 542	47	10 331 132
Personnes handicapées (65242)	78,71	49 710 817	80,37	51 374 720	78,24	53 984 794	77,84	54 326 974
Aide sociale à l'enfance	139,62	31 677 559	133,21	31 508 886	139,30	30 506 649	114,10	31 229 358
Foyers de l'enfance, centres et hôtels maternels (652411)	202,80	521 381	191,00	763 835	229,35	875 977	208,65	947 789
Maisons d'enfants à caractère social (652412)	161,16	27 383 028	198,32	26 810 246	157,00	25 654 131	136,00	26 458 460
Lieux de vie et d'accueil (652413)	151,22	0	153,53	0	145,05	0	144,65	0
Foyers de jeunes travailleurs (652414)	Forfaits /mois Hébergement : 536,00 Éducatif : 166,50	179 610	Forfaits /mois Hébergement : 540,00 Éducatif : 174,44	204 483	Forfaits /mois Hébergement : 549,00 Éducatif : 176,36	147 197	Forfaits/mois Hébergement : 553,00 Éducatif : 177,77	139 669
Établissements scolaires (652415)	Frais variables selon les établissements Fourchette allant de 90 à 232 €/mois	59 430	Frais variables selon les établissements Fourchette allant de 90 à 232 €/mois	56 229	Frais variables selon les établissements Fourchette allant de 90 à 232 €/mois	52 364	Frais variables selon les établissements Fourchette allant de 90 à 232 €/mois	40 464
Services d'aide éducative en milieu ouvert et à domicile (652416)	Prix de journée (moyenne départementale) 9,68 €	2 997 510	Prix de journée (moyenne départementale) 9,86 €	2 887 339	Prix de journée (moyenne départementale) 13,04 €	3 020 505	Prix de journée (moyenne départementale) 13,37 €	3 069 458
Autres (652418)	Frais qui ne concerne pas de l'hébergement	536 599	Frais qui ne concerne pas de l'hébergement	786 754	Frais qui ne concerne pas de l'hébergement	756 475	Frais qui ne concerne pas de l'hébergement	573 520
Total frais de séjour et d'hébergement		123 848 206		125 103 809		125 938 985		127 112 947

Source : réponse du département

Les tarifs ASE et PCH sont établis à la journée. Les EHPAD²² sont tarifés sur la base d'un prix de journée pour l'hébergement et de tarifs mensuels pour la dépendance en fonction du niveau d'autonomie des résidents avec trois segments tarifaires différents pour respectivement les Gir 1 et 2, les Gir 3 et 4 et les Gir 5 et 6.

Selon la collectivité, la vérification des prestations de séjours se fait lors de visites dans les établissements à l'occasion du bilan des conventions tripartites ou des CPOM. En cas de plaintes, des visites d'inspection sont possibles, conjointement avec l'ARS. Enfin, le département procède régulièrement à la vérification des documents institutionnels.

Pour l'ASE, la facturation est contrôlée via les données saisies dans « Génésis » et les tableaux de bord d'activité. La revalorisation des tarifs donne lieu à la présentation d'un rapport à l'assemblée délibérante fixant un taux d'évolution annuel des dépenses hébergement.

Pour les personnes âgées/handicapées, les établissements transmettent un état récapitulatif du nombre de journées réalisées au cours de l'exercice écoulé. Les recettes sont reconstituées et doivent correspondre au montant inscrit au compte administratif. Les écarts sont en général le fait de régularisations d'aide sociale. Lors du paiement de l'aide sociale, pour les établissements recevant des personnes handicapées, les factures permettent de vérifier le niveau du tarif et la présence des résidents. Pour le secteur personnes âgées, s'agissant d'un paiement à terme à échoir, la vérification se fait au moment de la régularisation.

En tout état de cause, le logiciel est remis à jour dès la diffusion de l'arrêté de tarification. Enfin, lors des visites d'établissement, il est vérifié que l'arrêté du président est affiché pour que les résidents et leur famille puissent en prendre connaissance.

Ces tarifs font l'objet d'une comparaison départementale pour l'ASE, par l'entremise du club-ASE. Pour le secteur des personnes âgées/handicapées, des enquêtes sont régulièrement réalisées avec les départements de la région Centre-Val-de-Loire pour vérifier la cohérence des tarifs départementaux. Il apparaît que les coûts à la place et les prix de journée convergent de plus en plus au niveau régional.

La revalorisation des tarifs intervient après le vote d'un taux d'évolution par l'assemblée départementale, proposé par le service tarification au regard des évolutions économiques. Pour les dépenses de personnel, il est tenu compte de la moyenne du GVT, de l'augmentation du SMIC si elle est prévue et des mesures catégorielles éventuelles. Les dépenses d'exploitation sont revalorisées en fonction de l'évolution des prix au cours de l'année précédente sur la base des statistiques de l'Insee.

La proposition de taux est ensuite analysée au regard des possibilités d'évolution du plan départemental d'aide sociale. Cette analyse donne lieu à un document d'orientation budgétaire incluant notamment les mesures nouvelles accordées dans le cadre des conventions ainsi que les travaux qui ont déjà été acceptés par le département au regard de son plan pluriannuel d'investissement (PPI).

Pour les établissements pratiquant les tarifs les plus élevés, les services du département opèrent des contrôles spécifiques. Depuis 2011, un travail est effectué afin d'éviter le sur-financement du secteur des personnes âgées. Cependant, les marges de manœuvre des établissements sont de plus en plus réduites, les conventions tripartites ayant abouti à lisser leurs moyens. Sur le secteur des personnes handicapées et au regard des excédents importants, un travail de convergence est réalisé depuis plusieurs années sur la base de coûts moyens à la place. Les budgets sont étudiés d'après les trois derniers comptes administratifs et le taux d'évolution n'est pas systématiquement appliqué.

²² EHPAD : établissement d'hébergement pour personnes âgées dépendantes

4. LA MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES DU DEPARTEMENT

4.1. RECAPITULATIF DES DEPENSES SOCIALES DIRECTES

L'évolution des dépenses sociales directes de la collectivité sur la période 2011 à 2015 apparaît dans le tableau n° 28.

Tableau 28 : Évolution des dépenses sociales directes (hors initiative départementale)

En milliers d'€	2011	2012	2013	2014	2015	Évolution 2015/2014	Évolution moy. 2015/2011
Insertion (RMI/RSA)	52 552	55 009	59 603	64 983	70 083	7,85 %	5,93 %
<i>RMI</i>	77	38	21	21	10	-49,60 %	-32,83 %
<i>RSA (expérimental)</i>	0	0	0	0	0		
<i>RSA</i>	52 474	54 970	59 581	64 962	70 072	7,87 %	5,95 %
Personnes âgées	50 100	52 589	53 326	56 823	55 787	-1,82 %	2,17 %
<i>APA à domicile</i>	22 222	22 352	22 084	24 544	23 252	-5,26 %	0,91 %
<i>APA en établissement</i>	18 033	19 446	20 523	21 331	22 200	4,07 %	4,25 %
<i>Autres aides à la personne</i>	2	3	3	2	2	-9,33 %	0,63 %
<i>Frais de séjour</i>	9 842	10 786	10 715	10 944	10 331	-5,60 %	0,97 %
Personnes handicapées	61 591	64 993	67 321	70 712	71 348	0,90 %	2,98 %
<i>PCH</i>	10 560	12 683	13 495	14 394	14 777	2,66 %	6,95 %
<i>ACTP²³</i>	2 750	2 599	2 452	2 333	2 244	-3,82 %	-3,99 %
<i>Autres aides à la personne</i>	0	0	0	0	0		
<i>Frais de séjour</i>	48 279	49 710	51 374	53 984	54 326	0,63 %	2,39 %
Aide sociale à l'enfance	31 692	36 558	36 387	35 057	35 649	1,69 %	2,38 %
<i>Aides à la personne</i>	1 044	1 122	1 106	973	896	-7,86 %	-3,00 %
<i>Accueil familial</i>	3 309	3 495	3 518	3 349	3 321	-0,85 %	0,07 %
<i>Frais de séjour en établissements</i>	27 049	31 677	31 508	30 506	31 229	2,37 %	2,92 %
<i>Frais de scolarité et périscolaires</i>	288	262	254	227	201	-11,37 %	-6,90 %
Frais d'inhumation	12	8	4	1	3	111,33 %	-24,59 %
Autres aides à la personne	1 830	1 498	1 529	1 355	1 069	21,11 %	-10,19 %
Autres frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation	1 182	705	679	676	669	-1,10 %	-10,76 %
Total dépenses sociales directes	198 961	211 362	218 853	229 610	234 609	2,18 %	3,35 %
<i>dont aides à la personne</i>	108 996	114 715	120 797	129 918	134 526	3,55 %	4,30 %
<i>dont frais de séjour, d'hébergement et d'inhumation</i>	89 965	96 646	98 055	99 691	100 082	0,39 %	2,15 %
Diff. avec comptes 651+652	1 060	1 187	1 212	976	1 032		

Source : réponse du département

Sur la période considérée, le montant consacré au RSA a progressé de 17,5 M€, soit plus de 33 %. Selon le conseil départemental, cette évolution s'explique, tout d'abord, par un effet volume puisque le département a enregistré une augmentation de 4 632 du nombre de ses allocataires.

²³ ACTP : allocation compensatrice de tierce personne

Tableau 29 : Nombre d'allocataires du RSA sur la période 2011 à 2015

	Déc. 2011	Déc. 2012	Déc. 2013	Déc. 2014	Déc. 2015
RSA Socle	9 064	9 792	10 726	11 198	11 765
RSA Majoré	1 442	1 549	1 642	1 682	1 736
Total compétence CD	10 506	11 341	12 368	12 880	13 501
RSA activité	3 805	3 912	4 247	4 755	5 442
Total général	14 311	15 253	16 615	17 635	18 943

Source : Réponse du département

De même, un effet prix a entraîné une revalorisation du coût budgétaire du RSA de 10 % sur l'ensemble de la période 2011-2015.

Tableau 30 : Évolution du montant moyen du RSA

Année	Montant RSA en €	Augmentation RSA en €	Pourcentage de la revalorisation
2015	514	14,57	2,9 %
2014	499	16,07	3,30 %
2013	483	8,31	1,75 %
2012	475	7,94	1,70 %
2011	467	6,90	1,50 %

Source : RSA.gouv.fr

L'évolution du coût supporté au titre du RSA résulte de la progression du nombre d'allocataires et de l'augmentation du montant des allocations versées. À titre d'exemple, de 2014 à 2015, le nombre d'allocataires gérés par le conseil départemental a augmenté de 4,8 % et le montant de l'allocation de 2,9 %, ce qui a conduit à une augmentation globale de 7,87 %.

La collectivité considère que l'évolution des tarifs des établissements médico-sociaux, a été maîtrisée hormis pour les EHPAD qui ont réalisé des travaux de restructuration importants. Les enveloppes ont évolué de 0,9 % pour les personnes handicapées,

4.2. LES OUTILS D'AIDE A LA MAITRISE DES DEPENSES

Dans le cadre du dispositif du RSA, le département de l'Indre-et-Loire s'est doté de plusieurs schémas²⁴, et notamment pour la période 2012-2014, d'un programme départemental d'insertion (PDI) et d'un programme territorial pour l'insertion (PTI), programmes qui ont fait l'objet d'une actualisation pour les années 2015 à 2017. A l'inverse, de tels outils n'ont pas été élaborés pour l'APA, la PCH et l'ASE alors qu'ils sont imposés par la réglementation en vigueur. L'organisation d'appels à projets pour la sélection des ESMS²⁵ a permis d'en mesurer concrètement l'intérêt financier.

²⁴ Articles L.312-4 et suivants du CASF.

²⁵ La nouvelle procédure d'autorisation par appels à projets des établissements et services sociaux et médico-sociaux est définie par la loi Hôpital, Patients Santé Territoires n°2009-879 du 21 juillet 2009 (article L313-1-1 du code de l'action sociale et des familles) et instaurée par un décret publié du 26 juillet 2010 entré en vigueur avec la publication de la circulaire DGCS/5B/2010/434 du 28 décembre 2010.

4.3. LES ACTIONS DE MAITRISE DES DEPENSES SOCIALES

4.3.1. Les actions sur les dépenses obligatoires

Les actions mises en place par le département afin de réduire ou, à tout le moins, de maîtriser la croissance des dépenses sociales concerne essentiellement le dispositif du RSA. Le département développe une politique d'insertion volontariste traduite dans ses PDI et PTI successifs. La direction de l'insertion met en œuvre l'accompagnement socioprofessionnel des bénéficiaires. Elle élabore et accompagne différentes actions, notamment celles liées à l'insertion par l'activité économique, le développement d'un partenariat entreprises-emploi, la clause insertion ou la gestion des contrats aidés. Toutefois, au regard de la nature du dispositif et de la grande mobilité des allocataires (10 000 entrées en 2014 et 9 000 sorties), une évaluation globale et financière n'est pas, selon la collectivité, réalisable.

Les dépenses de fonctionnement courant des services sociaux ne font pas l'objet d'efforts de gestion particuliers sauf en matière de masse salariale. La direction de l'insertion a été impactée à hauteur de 2,5 ETP en 2015 (- 2 ETP en central et - 0,5 ETP en territoire). Selon le département, ces baisses n'ont pas eu d'effets défavorables sur la gestion des prestations ou encore sur le niveau de service rendu.

4.3.2. Les actions sur les dépenses d'aide sociale facultative

Divers mesures d'économie ont été appliquées dans le cadre de la revue des actions départementale adoptée fin 2015 par l'assemblée délibérante.

Tableau 31 : Économies obtenues dans le cadre de la REVAD 2015

Économies arbitrées dans le cadre de la REVAD (en M€)	2016	2017	Total	Dépenses obligatoires en 2014	Subventions accordées en 2014
Enfance et famille (hors IDEF)	0,9		0,9	58,1	0,2
Petite enfance et santé	0,8	1	1,8	3,2	0,4
Insertion	0,5	0,6	1,1	73,4	7
Politique de la ville	0	0	0	0	0,2
Autonomie PA	0,8		0,8	57,6	0
Autonomie PH	0,4	2,5	2,9	72,8	0
Logement	0,4	0,2	0,6	0	0,2
Habitat	0,2	0	0,2	0,6	0,3
Action sociale	0,03	0	0,03	1,2	0,4
TOTAL	4,03	4,3	8,33	266,9	8,7

Source : REVAD 2015

Au total, la REVAD 2015 devrait permettre la réalisation, d'ici 2017, de 8,33 M€ d'économie sur un total annuel d'environ 267 M€ de dépenses obligatoires constatées en 2014, soit une baisse des dépenses de 3,12 % en deux ans.

Pour l'avenir, la stratégie du département consistera à revisiter « *l'ensemble des interventions pilotées par la direction de l'insertion* ». Cela devrait se traduire par un recentrage de son intervention sur ses compétences et une interrogation permanente sur l'efficacité des dispositifs et des moyens.

4.3.3. Le cas des mineurs étrangers isolés

Le décret du 24 juin 2016 fixe le cadre juridique de l'accord de 2013 passé entre le ministère de la Justice et l'assemblée des départements de France (ADF) sur la répartition et la prise en charge des mineurs isolés étrangers (MIE), dénommés officiellement "mineurs privés temporairement ou définitivement de la protection de leur famille". Ce nouveau mécanisme de répartition est guidé par un objectif de péréquation, de solidarité nationale et de résorption des inégalités constatées entre les collectivités territoriales, selon des modalités de calcul liées à la part de population des jeunes de 19 ans et moins dans le département, par rapport à celle constatée dans l'ensemble des départements ainsi qu'à son effort relatif d'accueil.

Le conseil départemental indique que l'évolution des effectifs de ces MIE (retracée dans les tableaux n° 32 et 32) sera limitée par « *le filtrage drastique réalisé au niveau de l'accueil des primo-arrivants. Le fort partenariat avec les différents services de police, le Parquet et la cellule nationale permet de procéder de façon plus fine et efficace à l'évaluation de la minorité, de l'identité et de l'isolement* ». Enfin, la collectivité précise encore, dans sa réponse, que « *Nous avons réussi à stabiliser voire à diminuer la moyenne mensuelle de ces prises en charge (de 10,25 en 2014 à 4,2 en 2016)* ».

Tableau 32 : Mineurs et majeurs (années de 2011 à 2015)

	MIE présents au 31/12	Pourcentage des min/maj présents au 31/12	Prises en charge dans l'année : min/maj (cumul avec admis des années antérieures)	Primo arrivants Pris en charge dans l'année en cours	Refus d'admission
2011	63 dont 13 majeurs	total ASE inconnu	70	28	non recensés
2012	89 dont 24 majeurs	total ASE inconnu	108	45	non recensés
2013	96 dont 18 majeurs	total ASE inconnu	164	96 8/mois	non recensés
2014	112 dont 17 majeurs	0,09 %	221	123 10,25/mois	36 3/mois
2015	120 dont 28 majeurs	0,07 %	193	85 7/mois	124 10,3/mois
Situation 31/05/16	108 dont 32 majeurs	0,08 %	135	21 4,2/mois	60 12/mois
Poids financier des majeurs isolés étrangers en 2015			798 485,6 €		
Poids financier des mineurs isolés étrangers en 2015			3 422 078,5 €		

Source : Réponse du département

4.4. LES INDUS DE PRESTATIONS VERSEES

A l'inverse de la PCH et de l'ASE, le RSA et l'APA peuvent générer des indus de versement. Toutefois, le montant des indus reste assez stable et atteint, en moyenne, 1,8 M€.

4.4.1. L'évolution des indus

Le tableau n° 33 reprend l'évolution du montant des indus par catégorie de prestations, pour la période 2011 à 2015.

Tableau 33 : Évolution des indus mis en recouvrement par catégorie de prestations

Montants en €	2011	2012	2013	2014	2015
RMI					
Montant des indus – compte 46731	1 606 953	1 180 657	884 029	673 593	472 571
Montant des indus mis en recouvrement – compte 7531	146 554	56 306	49 451	38 079	10 358
Taux de recouvrement	9,12 %	4,77 %	5,59 %	5,65 %	2,20 %
RMA					
Montant des indus – compte 46732	16 733	10 181	5 066	1 562	716
Montant des indus mis en recouvrement – compte 7532	50 218	4 534	1 755	0	0
Montant total des prestations versées c 6564	29 567	0	0	0	0
Pourcentage d'indus / prestations	170 %	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Sans objet
Nombre d'allocataires	18	0	0	0	0
Montant moyen par allocataire	Sans objet	0	0	0	0
RSA					
Montant des indus - compte 46734	330 563	499 729	673 215	1 038 137	1 264 226
Montant des indus mis en recouvrement – compte 7534	360 868	422 389	490 994	665 689	545 333
Montant total des prestations versées Comptes de gestion annexe 6	52 474 536	54 970 919	59 581 719	64 962 708	70 072 453
Pourcentage d'indus / prestations	0,6 %	0,7 %	0,8 %	1 %	1,8 %
Nombre d'allocataires	14 311	15 253	16 615	17 635	18 943
Montant moyen par allocataire	25,21 €	27,69 €	29,55 €	37,74 €	66,73 €
APA					
Montant des indus – compte 46733	16 690	21 887	30 128	76 592	33 409
Montant des indus mis en recouvrement – compte 7533	37 314	73 316	89 584	165 805	114 599
Montant total des prestations versées Comptes de gestion annexe 6	40 255 670	41 799 225	42 608 241	45 876 404	45 453 702
Pourcentage d'indus / prestations	0,09 %	0,17 %	0,21 %	0,36 %	0,07 %
Nombre d'allocataires	9 952	10 196	13 788	14 023	13 853
Montant moyen par allocataire	3,7	7,1	6,4	11,8	2,4
PCH					
Montant des indus – compte 46735	0	0	0	0	0
Montant des indus mis en recouvrement – compte 7535	0	0	0	0	0
Montant total des prestations versées compte 651121	10 560 539	12 683 286	13 495 103	14 394 000	14 777 439
Pourcentage d'indus / prestations	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Nombre d'allocataires	10 506	11 341	12 368	12 880	13 501
Montant moyen par allocataire	0	0	0	0	0
ASE*					
Montant des indus	0	0	0	0	0
Montant des indus mis en recouvrement	0	0	0	0	0
Montant total des prestations versées	31 692 099	36 558 330	36 387 737	35 057 197	35 598 198
Pourcentage d'indus / prestations	0 %	0 %	0 %	0 %	0 %
Montant des indus	1 970 938	1 712 453	1 592 438	1 789 884	1 770 922
Montant des indus en cours de recouvrement	594 954	556 446	631 784	869 573	1 307 993
Taux de recouvrement	30,19 %	32,50 %	39,67 %	48,58 %	37,85 %

Source : réponse du département

* Concernant l'ASE, le conseil départemental n'a pas mis en place de compte budgétaire spécifique.

La progression globale des indus en cours de recouvrement s'accompagne d'une baisse corrélée du stock ce qui améliore, de facto, le taux de recouvrement qui passe de 30,2 % en 2011 à 37,8 % en 2015, avec une pointe à 48,6 % en 2014.

Au titre de la convention de délégation de gestion en vigueur jusqu'en juin 2013, la CAF et la MSA cédaient les créances au conseil départemental après avoir épuisé, le cas échéant, leurs possibilités de recouvrement sur les allocataires du RSA. Depuis juin 2013, la fongibilité du recouvrement s'applique à l'ensemble des prestations versées aux allocataires. Ainsi, une part des créances est cédée plus tardivement et ne figure donc pas dans le tableau ci-dessus.

Sur la période, les indus de RSA progressent de + 933 663 €, soit un quasi quadruplement. Selon le conseil départemental, plusieurs facteurs peuvent expliquer ces évolutions sans qu'il soit possible de déterminer leurs interactions réelles.

En premier lieu, l'évolution des procédures de contrôle de la CAF augmente de manière manifeste la détection des indus à laquelle s'ajoute un effet volume, lui-même consécutif à l'évolution du nombre d'allocataires. De même, la fongibilité totale de la récupération sur prestations a permis de contenir, pour partie, l'évolution des créances cédées. Toutefois, la collectivité précise que « la complexité du dispositif n'est pas sans générer des erreurs de la part des allocataires, erreurs qui se traduisent ensuite par des indus ».

Enfin, l'évaluation de l'impact des actions menées par le département en matière de réévaluation des situations et de lutte contre la fraude n'est pas, selon lui, chiffrable en dehors des indus détectés suite à l'instruction, la réévaluation et la lutte contre la fraude. À ce titre, l'examen des situations en équipes pluridisciplinaires s'est traduit, en 2015, par 398 suspensions de deux mois en 1^{er} niveau de sanction, 178 suspensions de deux mois en 2^e niveau de sanction et par 71 radiations. Mais ces suspensions et radiations n'ont pas fait l'objet d'un chiffrage en termes d'impact financier.

Pour l'APA comme pour la PCH, les aides étant versées à terme à échoir, les indus ne peuvent être détectés qu'au moment du contrôle de l'effectivité de l'aide ou à l'occasion de la réception – parfois tardive – de l'information de la sortie du dispositif (décès, entrée en établissement, sortie du département...). Si l'indu fait suite à une non-effectivité ponctuelle, la récupération est effectuée par une minoration des paiements à venir.

S'agissant de l'APA, l'évolution des indus s'explique par une augmentation des effectifs affectés au contrôle d'effectivité et la mise en place de nouvelles procédures de contrôle. De plus, à compter de 2014, les modalités d'attribution des aides (heures d'aide humaine) ont évolué afin de privilégier le mode d'intervention prestataire (paiement au service d'aide à domicile sur facture à terme échu) plutôt que par mandataire (paiement au bénéficiaire à terme à échoir).

Pour l'ASE, les seules allocations versées mensuellement au titre de la protection de l'enfance sont des aides versées directement aux prestataires (cantines, garderie, colonies...) et non aux bénéficiaires des demandes.

Les recettes perçues par la collectivité reposent sur le versement direct des allocations familiales des CAF vers le conseil départemental, les participations financières demandées aux parents des enfants confiés et les remboursements des départements extérieurs. Des secours d'urgence sont également versés. À cet égard, un projet de développement de chèques d'accompagnement personnalisé pour orienter les achats vers des produits d'hygiène et d'alimentation est en réflexion. Il n'y a pas ici, par conséquent, de recouvrement d'indus.

4.4.2.Les moyens de détection des indus

Le département ne dispose pas d'outils spécifiques pour le repérage des indus au titre du RSA, dans la mesure où ceux-ci relèvent des organismes instructeurs et payeurs (CAF et MSA), le comptable public n'intervenant pas dans ce processus de détection. Concernant les créances cédées par la CAF et la MSA au département, il y a émission d'un titre de recettes par l'ordonnateur et transmission pour recouvrement au payeur départemental.

Pour l'APA et la PCH, les indus sont détectés (étant considéré qu'aucun indu n'a été enregistré au compte 46735 sur la période) au vu d'un bordereau négatif qui est édité chaque mois et qui est alimenté par les différentes informations saisies dans l'outil informatique par l'agent instructeur (suspension des aides, hospitalisation, séjours en accueil temporaire) et par l'agent en charge du contrôle « d'effectivité ». L'agent en charge du suivi avise, par courrier, le bénéficiaire (ou ses héritiers) qu'un ordre de reversement (ou un titre de recette en fonction de l'exercice budgétaire sur lequel l'indu porte) va être édité à son encontre et qu'il devra rembourser cet indu dont le recouvrement et les poursuites sont assurés par le comptable public.

Le suivi et la détection des indus relève donc pour l'essentiel exclusivement des partenaires du département, qui en supporte l'impact budgétaire, le comptable n'intervenant que dans la phase de recouvrement ce qui semble tardif et de nature à compromettre ce recouvrement.

4.4.3.Le recouvrement des indus

Le tableau n° 34 reprend l'évolution du taux de recouvrement des indus de prestations sociales pour la période 2011 à 2014.

Tableau 34 : Taux de recouvrement des indus de prestations sociales

Montants en €	2011	2012	2013	2014
RMI				
Prises en charge (C/7531 n-2) (A)	1 204 286	225 054	146 554	56 306
Montant des restes à recouvrer de n-2 au compte de gestion n – compte 467311 (B)	348 905	75 951	94 198	15 046
Total recouvrés entre le n-2 et le – compte 46731 (A-B) = C	855 301	149 103	52 356	41 260
Taux de recouvrement C/A	71,03 %	66,25 %	35,72 %	73,28 %
RMA				
Prises en charge (C/7532 n-2) (A)	72 726	31 207	50 218	0
Restes à recouvrer au 31/12/n – compte 467321 (B)	61 091	2 402	1 335	0
Total recouvrés entre le n-2 et le – compte 467321 (A-B) = C	11 635	4 535	48 883	0
Taux de recouvrement C/A	16,00 %	92,30 %	98,34 %	0,00 %
RSA				
Prises en charge (C/7534 n-2) (A)	Sans objet	195 613	360 868	422 389
Restes à recouvrer au 31/12/n – compte 467341 (B)	Sans objet	123 046	123 672	101 918
Total recouvrés entre le n-2 et le – compte 46734 (A-B) = C	Sans objet	72 567	237 196	320 471
Taux de recouvrement C/A	Sans objet	37,10 %	65,73 %	75,87 %
APA				
Prises en charge (C/7533 n-2) (A)	67 973	26 728	37 314	73 316
Restes à recouvrer au 31/12/n – compte 467331 (B)	3 604	9 376	0	582
Total recouvrés entre le n-2 et le – compte 46733 (A-B) = C	64 369	17 352	37 314	72 734
Taux de recouvrement C/A	94,70 %	64,92 %	100 %	99,21 %
Montant total des indus	1 344 985	478 602	594 954	552 011
Montant total des recouvrements	931 305	243 557	375 749	434 465
Taux de recouvrement	69,24 %	50,89 %	63,16 %	78,71 %

Source : réponse du département / Compte de gestion / ERAR

Le taux de recouvrement des indus, sur la période 2011 à 2014, est relativement satisfaisant avec des montants moyens supérieurs à 60 %, exception faite de l'exercice 2012.

Pour les dispositions prévues dans les conventions de mandat conclues entre le département et les CAF pour le recouvrement des indus de RSA, il est prévu que « *Pour tout indu constaté par la CAF Touraine, celle-ci assure pour le compte du département :*

- *la notification de l'indu au bénéficiaire en courrier simple et en courrier recommandé pour les indus supérieurs à 1 500 € ;*
- *le recouvrement de la créance par retenues sur les droits lorsqu'ils existent et sur les prestations à échoir conformément à la politique de recouvrement de l'organisme CAF Touraine et aux règles de fongibilité en vigueur. À défaut de perception de prestations permettant le recouvrement de la créance par la CAF, et après une période de trois mois sans droit, la créance de RSA socle est transférée au département afin que le payeur départemental puisse procéder au recouvrement des sommes indûment versées ;*
- *dans le cadre de la cession de cette créance, la CAF fait apparaître le nom de l'allocataire, son matricule, l'objet de la prestation, le montant initial de l'indu, le solde restant à recouvrer, le motif du caractère indu du paiement et sa périodicité ;*
- *l'annulation de l'indu si celui-ci est inférieur au seuil réglementaire prévu à l'article R. 262-92 du code de l'action sociale et des familles, soit 77 € à la date de signature de la convention.*

Par ailleurs, la CAF Touraine informe le département, si la créance lui a été transférée, ou la CAF, des recours éventuellement formés contre les décisions relatives à ces indus, en vue de la suspension de leur recouvrement ».

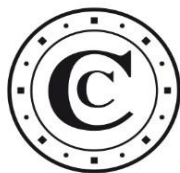
Enfin concernant les indus RSA activité, conformément aux dispositions de l'article L. 262-46 du code de l'action sociale et des familles, la CAF Touraine conserve la pleine compétence des décisions qu'elle sera amenée à prendre suite à une demande de remise de dette. Cependant, l'instruction des décisions faisant suite à la contestation du bien-fondé d'un indu reste de la compétence du département. Actuellement seul un agent à mi-temps est spécifiquement affecté au traitement de ces dossiers ce qui semble faible pour assurer un suivi régulier des opérations de recouvrement d'indus du RSA.

Pour les autres prestations (PCH, APA, ASE), le conseil départemental ne dispose pas de guide de traitement budgétaire et comptable des indus. Pourtant la DGFIP a élaboré, en octobre 2012, un guide intitulé « traitement budgétaire et comptable des créances irrécouvrables des indus » auquel la collectivité pourrait utilement se reporter. Ce guide précise qu'« *un indu correspond à un trop versé par la collectivité au bénéfice d'un tiers suite à une mauvaise application de la réglementation* ». Il se distingue de l'erreur de liquidation de la dépense (erreur de calcul, double paiement) qui donne lieu à une réduction ou annulation du mandat. La constatation d'un indu donne donc lieu à l'émission d'un titre de recettes sur un compte de produits dédié.

ANNEXE : ÉLÉMENTS DE PROCEDURE

Le tableau ci-dessous retrace les différentes étapes de la procédure telles qu'elles ont été définies par le code des juridictions financières (articles L. 243-1 à L. 243-6), y compris les entretiens de début de contrôle.

Objet	Dates	Destinataires	Date(s) de réception de la(des) réponse(s) éventuelle(s)
Envoi lettres d'ouverture de contrôle	16/02/2016 17/02/2016	M. Jean-Gérard Paumier M. Frédéric Thomas Mme Claude Roiron Mme Marisol Touraine	
Entretiens de fin de contrôle (Téléphonique)	23/09/2016 28/09/2016 29/09/2016	Mme Claude Roiron M. Frédéric Thomas (représentant également Mme Marisol Touraine) M. Jean-Gérard Paumier	
Délibéré de la chambre pour le rapport provisoire	30/11/2016		
Envoi du rapport d'observations provisoires (ROP)	02/02/2017	M. Jean-Gérard Paumier M. Frédéric Thomas Mme Marisol Touraine Mme Claude Roiron	Sans réponse
Délibéré de la chambre pour le rapport définitif	12/04/2017		
Envoi du rapport d'observations définitives (ROD1)	29/06/2017	M. Jean-Gérard Paumier Mme Marisol Touraine M. Frédéric Thomas Mme Claude Roiron	Sans réponse



Les publications de la chambre régionale des comptes
du Centre-Val de Loire
sont disponibles sur le site :
www.ccomptes.fr/Centre-Val-de-Loire

Chambre régionale des comptes du Centre-Val de Loire

15 rue d'Escures

BP 2425

45032 Orléans Cedex 1

Tél. : 02 38 78 96 00

centre-val-de-loire@crtc.ccomptes.fr