



Flora AUTEFAGE

flora.autefage@administrateur-inet.org



Thomas DOUBLIC

thomas.doublic@administrateur-inet.org



Yoann GENESLAY

yoann.geneslay@administrateur-inet.org



Dounia GOUDADI

dounia.goudadi@administrateur-inet.org

**ÉTABLISSEMENT PUBLIC
INTERDÉPARTEMENTAL
YVELINES – HAUTS-DE-SEINE**



**ÉTABLIR UN RÈGLEMENT
DÉPARTEMENTAL
D'AIDE SOCIALE UNIQUE**

Tuteur au sein de la collectivité

→ M. Dominique BENOIT

Secrétaire général de l'établissement public

UNE COMMANDE INSCRITE DANS LE PROCESSUS DE FUSION DES DÉPARTEMENTS

Un contexte inédit

La commande s'inscrit dans le processus de fusion des Yvelines et des Hauts-de-Seine, officiellement initié le 12 janvier 2016 par les présidents des départements, respectivement Pierre Bédier et Patrick Devedjian.

Le 5 février 2016, l'EPI 78-92 a été créé pour accompagner la fusion et a été chargé de plusieurs services interdépartementaux : le service d'archéologie préventive, créé le 1er mai 2016, le service interdépartemental de l'adoption depuis le 1er janvier 2017, et à partir du 1er avril 2017, le service interdépartemental de gestion des opérations d'entretien et d'exploitation des routes. Une société mixte interdépartementale est née de la fusion des SEM des départements.

La fusion, stade ultime de la coopération interdépartementale, a été annoncée comme devant intervenir avant les prochaines élections départementales de 2021. Dans ce cadre, l'adoption d'un règlement départemental d'aides sociales (RDAS) unique pour le département fusionné est une obligation. Il apparaît opportun d'utiliser au mieux la période de préfiguration de la fusion afin d'entamer la convergence des deux règlements et des politiques sociales des départements.

Une commande visant à proposer des pistes de convergence opérationnelles des RDAS

Fusionner deux départements revient à faire converger l'ensemble de leurs politiques et pratiques, en premier lieu le secteur social, cœur de métier des départements. Ce projet peut être abordé de différentes manières : soit par la convergence des organisations et des équipes, soit par la convergence des politiques et des documents stratégiques. En ce qui concerne le champ social, il a été décidé de débiter par le RDAS.

Le RDAS est succinctement défini à l'article L.121-3 du code de l'action sociale et des familles (CASF), qui mentionne que « dans les conditions définies par la législation et la réglementation sociales, le conseil départemental » l'adopte pour définir « les règles selon lesquelles sont accordées les prestations d'aide sociale relevant du département ».

Cette obligation est issue de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 qui, dans le cadre de la décentralisation, a imposé la création de ce document opposable. Le RDAS est directement lié aux marges de manœuvre laissées par le législateur aux départements. Or, elles sont significatives. En effet, l'article L.121-4 du CASF dispose que « le conseil départemental peut décider de conditions et de montants plus favorables que ceux prévus par les lois et règlements » et que « le département assure la charge financière de ces décisions ».

Ainsi le RDAS peut se borner à reprendre les conditions et montants fixés par les lois et règlements ou créer des conditions d'application de ces textes si, et seulement si, celles-ci sont plus favorables. Dès lors qu'un conseil départemental décide d'une action plus généreuse, le RDAS, par la fixation de règles, est un document applicable de plein droit à toute situation individuelle.

La mission exige ainsi une analyse fine des dispositifs et accompagnements mis en place sur chaque territoire pour pointer ce qui diffère et proposer des préconisations de convergence.

UNE ANALYSE MULTIDIMENSIONNELLE DES POLITIQUES SOCIALES

Les outils opérationnels mis en œuvre

Le rapprochement des RDAS suppose l'analyse juridique de ces deux textes, mais aussi de leurs implications à la fois budgétaires et organisationnelles. En effet, la rédaction d'un document unique suppose que les dispositifs y figurant soient partagés par les deux départements et que les services en fassent une lecture identique. Les différences portent tant sur les dispositifs, y compris légaux, que les barèmes et les procédures d'attribution. La méthode suivie pour analyser les dimensions juridiques, budgétaire et organisationnelle repose sur trois outils :

1. Un tableau comparatif des textes des deux RDAS

Celui-ci a permis de faire émerger les divergences de forme et de fond et de mettre en regard les textes du RDAS 78, du RDAS 92 et du CASF. L'utilisation de la méthode issue des travaux de codification du droit a induit le choix d'un texte de référence pour l'ensemble de l'analyse ou pour chaque dispositif. Cette méthode a été adaptée en fonction du champ de politique sociale.

2. un tableau comparatif des budgets départementaux

Les données ont été collectées sur les champs de l'autonomie, de l'enfance - famille et de l'insertion - action sociale, élaboré à partir des comptes administratifs et rapports d'activité. Du fait des divergences de maquette budgétaire, les comptes administratifs ont dû être en partie retraités pour faire correspondre des dispositifs équivalents. Les périmètres n'étant pas les mêmes, la comparaison des volumes financiers s'est avérée parfois inopérante. Ce tableau a donc été enrichi d'indicateurs d'activité, notamment du nombre de bénéficiaires ou de dossiers traités, pour matérialiser les implications respectives des RDAS ;

3. Des entretiens avec les élus en charge des affaires sociales des départements, les directeurs généraux adjoints des deux pôles solidarité, des directeurs et agents des services relevant des politiques étudiées. Cette approche a permis d'appréhender les orientations stratégiques, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques sociales, le recours aux dispositifs et leur portage politique.

Des similitudes socio-économiques et de politiques de solidarité

1. Portrait général

Les politiques sociales des deux départements représentent des efforts financiers conséquents et comparables. Si globalement les masses salariales divergent, les parts des dépenses de solidarité dans les dépenses de fonctionnement sont similaires, tout comme la répartition des efforts entre les trois champs : autonomie, enfance-famille et insertion.

Les dispositifs extralégaux des deux départements représentent une faible part dans leur action. De plus, ces dispositifs facultatifs sont souvent proches, notamment sur la partie autonomie. En dépit de ces fortes similitudes, les départements peuvent diverger sur des orientations stratégiques, leurs efforts budgétaires et les modes de gestion respectifs, en particulier dans le domaine de l'insertion.

2. Analyse sectorielle des politiques sociales

- **Sur le champ autonomie**, la convergence s'avère plus simple, les dispositifs sont appréhendés de la même manière et sur les dispositifs différents, les arbitrages de fond sont peu nombreux ou les arbitrages paramétriques apparaissent peu complexes. Les arbitrages de fond concernent, par exemple, les dispositifs de transport

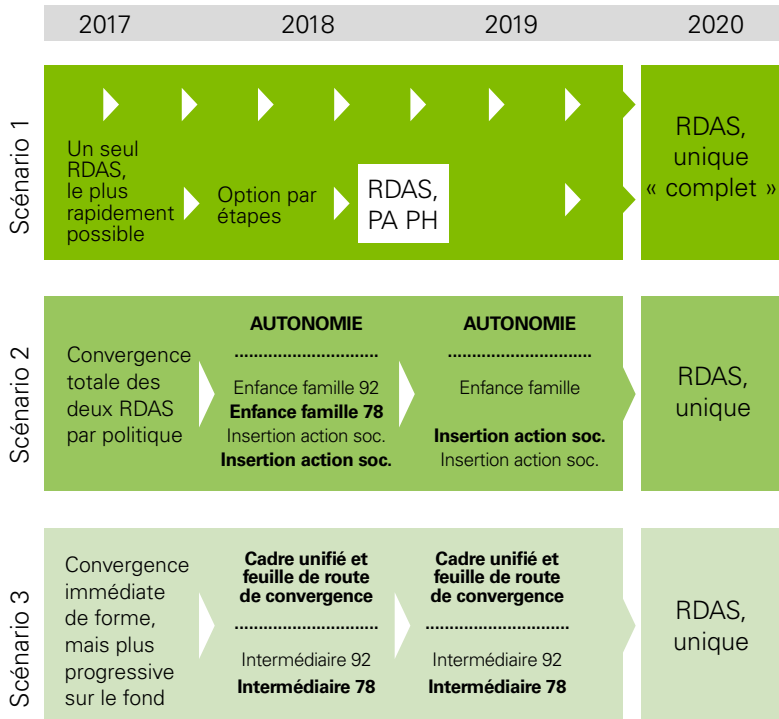
des personnes âgées ou en situation de handicap, d'accueil familial, la participation des personnes hébergées, le régime d'absence en établissement ou encore les dispositifs d'aide aux aidants. À l'inverse, d'autres arbitrages sont plutôt paramétriques, comme la détermination de franchises sur les aides ménagères ou la prise en charge des frais de repas.

- **Sur le champ enfance-famille**, si les dispositifs existants correspondent prioritairement à des obligations légales, les départements divergent sur l'effort financier et les modes de gestion. Les arbitrages de fond portent sur la politique en faveur de la garde d'enfants, la nature des aides accordées aux jeunes majeurs ou encore sur les modalités de placement. De plus, certains efforts d'harmonisation, dont l'impact financier est moindre, pourraient faire évoluer les modes de gestion, notamment pour les actions éducatives en milieu ouvert ou l'intervention de techniciens de l'intervention sociale et familiale.
- **Sur le champ insertion - action sociale**, la convergence est plus complexe, car elle nécessite un consensus politique sur les dispositifs à privilégier ainsi que des accords sur leur mode de gestion. Des arbitrages sont nécessaires. Tel est le cas du mode de gestion de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA ou des actions en faveur des jeunes.

Des préconisations en vue de la préfiguration de la fusion et adoption d'un RDAS unique.

Si l'adoption d'un RDAS unique ne sera obligatoire qu'au jour de la fusion des départements, la convergence peut être plus ou moins rapide selon les champs de politiques sociales. Certaines divergences impliquent de repenser de manière globale le champ concerné, en particulier l'insertion et l'action sociale. Après avoir hiérarchisé les divergences constatées, trois scénarios de convergence ont été identifiés.

Scenarii de convergence en vue d'un RDAS unique



Le premier scénario consiste à rédiger un RDAS unique ou règlement interdépartemental d'action sociale (RIAS). Il suppose un transfert à l'EPI de la compétence d'adoption du RDAS, institué par une déclaration d'intérêt interdépartemental préalable prenant la forme d'une délibération identique des deux départements. Dès lors et en s'appuyant sur les équipes départementales, l'EPI rédigerait et, après délibération de son conseil d'administration, adopterait un RDAS unique, qui s'appliquerait aux deux départements.

Par conséquent, ce scénario reste celui qui permet la meilleure optimisation du temps de préfiguration de la fusion interdépartementale. Il permet aux élus des départements de s'impliquer dans un travail préparatoire en commission interdépartementale et de se prononcer rapidement à travers un vote commun sur un RDAS unique. Par ailleurs, ce scénario fédère les services, sous réserve d'une organisation en mode projet, qui peut s'appuyer sur une instance de coordination alimentant le comité des directeurs généraux et la commission des affaires sociales de l'EPI.

BILAN

Le RDAS, un outil à faire vivre qui implique une organisation spécifique

Le caractère opposable du RDAS incite à une vigilance permanente quant à la cohérence de ses dispositions internes et de ses annexes. Les modifications à apporter au RDAS ont pour origine tant l'intervention du législateur que celle des départements, qui font également évoluer leurs actions propres. Dans ce cadre, l'actualisation continue, ou la plus régulière possible, du RDAS est un enjeu de sécurisation des décisions individuelles prises par les présidents et de la trajectoire budgétaire. L'effort pour maintenir à niveau le document peut être facilité par sa forme et sa structuration et implique une organisation adaptée des services. Cela suppose de prévoir la désignation d'un service référent pour l'actualisation globale et la veille juridique.

Ainsi envisagé, le RDAS devient un document vivant, qui doit permettre au département fusionné de s'assurer de la lisibilité et de la cohérence de son action en matière de politiques sociales. Le budget annuel total représentera plus de 1,3 milliard d'euros, soit près de la moitié de ses dépenses.

Le niveau départemental offre de réelles opportunités d'innovation en matière d'action sociale

1. La libre administration, un levier d'innovation
La liberté de gestion, y compris pour la mise en œuvre des compétences légales, permet souvent d'atteindre plus efficacement les objectifs de la collectivité et de dégager des marges de manœuvre. Bien que le poids du RSA représente une contrainte financière majeure, l'action du département peut se développer à travers les accompagnements mis en œuvre et les partenariats qu'il est seul en mesure de nouer sur un bassin de vie élargi. Dans le cas de l'accompagnement des bénéficiaires du RSA, compétence légale, les départements ont choisi des modes d'organisation différents, internalisé dans les Hauts-de-Seine et confié à un groupement d'intérêt public (GIP) dans les Yvelines.

2. Le processus de fusion ouvre plus encore le champ des possibles. L'exercice aurait pu naturellement conduire à seulement faire converger les actions existantes, c'est-à-dire à privilégier des voies médianes. Toutefois, le processus de fusion, qui implique un réexamen intégral des politiques menées, représente aussi une opportunité pour développer ou renouveler les actions départementales.

La nécessité de préserver des marges de manœuvre

Le contexte de rapprochement de deux politiques publiques porte une double exigence d'homogénéisation des dispositifs et des pratiques, tout en prenant compte des territoires d'action sociale pertinents. En l'espèce, si la fusion du RDAS est l'occasion de mettre en cohérence des dispositifs aux objectifs similaires à l'échelle des deux départements aux caractéristiques socio-économiques proches, ce projet est l'opportunité d'évaluer les besoins spécifiques de certains secteurs, telle que la partie ouest, plus rurale, du département yvelinois.

TRANSFERT

La recherche de cohérence permanente des documents stratégiques dans un contexte réglementaire mouvant.

La rédaction d'un RDAS fusionné suppose, outre sa cohérence interne, qu'il soit en cohérence avec les autres documents opposables du département, notamment le schéma d'organisation médico-sociale. De plus, l'ensemble des documents d'application doivent être adaptés en fonction des évolutions. Il s'agit notamment des projets de service, des protocoles de partenariat ou des guides de procédures à l'attention des agents. Ils doivent être mis à jour à mesure des modifications du RDAS et des évolutions légales et réglementaires.

La prise en compte de l'ensemble des documents institutionnels, programmatiques ou réglementaires, est indispensable à tous les niveaux de collectivités, par exemple en région, pour le SRDEII et le SRADDET, ou dans le bloc communal pour les SCOT et les PLU.

Face à un projet complexe, des outils pour faciliter le processus décisionnel

Les RDAS couvrent un champ très large, ce qui rend difficile l'appréhension par les acteurs de leur périmètre et de leur portée exacte. Cette caractéristique renforce la complexité du projet de fusion. Il convient donc de trouver des outils qui permettent aux parties prenantes d'identifier les choix à opérer et des chantiers à ouvrir.

Pour clarifier le choix du scénario et donner une impulsion forte au projet de convergence, il a été proposé d'adopter une délibération cadre identique, sur le modèle de la refonte du RDAS du Pas-de-Calais, composée d'une partie commune aux deux départements précisant le cadencement et le périmètre du projet, d'une partie propre à chaque collectivité comportant les choix relatifs aux prestations sociales spécifiques.

Une telle délibération-cadre présente l'avantage de permettre aux acteurs de s'accorder sur des objectifs et une méthode quelle que soit la nature du projet. Sur un plan managérial, cette formule donne également aux services un signal fort sur la volonté des élus.