

## L'insertion des bénéficiaires du RMI

---

### PRESENTATION

---

*Le revenu minimum d'insertion est, depuis plus de douze ans, le premier des minima sociaux : 4,46 Md€ de dépenses d'allocations en 2000 pour 1 096 000 allocataires, environ 7,92 Md€ pour l'ensemble des dépenses publiques directement liées au RMI, même si le nombre de bénéficiaires a légèrement décliné en 2000 en France métropolitaine.*

*La Cour a examiné en 1995 les premières années de mise en œuvre de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988<sup>1</sup>. Avec dix chambres régionales des comptes, elle présente de nouvelles observations sur cet important dispositif de cohésion sociale<sup>2</sup>.*

*La période considérée a vu la délégation interministérielle créée en 1988 perdre la légitimité qui lui permettait d'exercer une coordination interministérielle qu'elle n'avait pas les moyens de maintenir. L'animation nationale des politiques d'insertion a dès lors pâti de lacunes sérieuses dans la collecte et l'exploitation des informations sur la mise en œuvre et les résultats du dispositif.*

---

<sup>1</sup> Rapport public de 1995, p. 49.

<sup>2</sup> La loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 a été modifiée par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi relative au RMI et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle, par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et les activités économiques dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon et à Mayotte, par la loi n° 95-116 du 4 février 1995 portant diverses dispositions d'ordre social, par la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 relative au développement d'activités pour l'emploi des jeunes, par la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions, par la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle, par l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000 relative au statut des agences d'insertion dans les départements d'outre-mer, par la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer et par l'ordonnance n° 2000-1249 du 21 décembre 2000 relative à la partie législative du code de l'action sociale et des familles.

*Le copilotage de celui-ci par l'Etat et les départements reste souvent formel. Les crédits départementaux d'insertion sont fréquemment engagés malgré l'absence de convention entre les partenaires. Les commissions locales d'insertion sont souvent cantonnées dans l'enregistrement des contrats individuels et les pratiques de reconduction limitent la diversification des possibilités d'insertion.*

*Deux seulement des 19 départements de l'échantillon examiné utilisent la totalité des crédits départementaux inscrits au titre de l'obligation qu'institue la loi de 1988. Les reports cumulés dépassent parfois de moitié ce qui correspond à l'obligation légale de l'année.*

*La contractualisation de la démarche d'insertion demeure le point faible du dispositif, du fait notamment de la pauvreté du contenu des contrats conclus. Peu de départements de l'échantillon se sont mis en mesure d'apprécier si l'action d'insertion a rapproché l'allocataire de la sortie du dispositif, dans lequel 65 000 allocataires de 1989 se trouvaient encore dix ans plus tard.*

*Dans les départements d'outre-mer, malgré la création en 1995 d'établissements publics spécifiques, les agences départementales d'insertion, l'offre en mesures d'insertion reste inférieure à la demande.*

La Cour constatait en 1995, au terme d'une étude sur le revenu minimum d'insertion, que le dispositif défini par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 pour le service de l'allocation et la promotion des actions d'insertion n'était pas parfaitement maîtrisé. Elle recommandait « une organisation administrative et financière plus rigoureuse, de manière à lutter contre la fraude, un renforcement du contrôle de l'allocation et des dépenses qui en découlent, une information plus précise sur les interventions, les coûts et les résultats, et une gestion des contrats individuels d'insertion propre à mieux garantir le lien, voulu par la loi, entre l'aide accordée et l'effort personnel du bénéficiaire ».

En liaison avec la Cour, dix chambres régionales des comptes<sup>3</sup> ont mené une nouvelle enquête dans 19 départements<sup>4</sup> sur l'insertion des

---

3 Auvergne, Bourgogne, Champagne-Ardenne, Île-de-France, Languedoc-Roussillon, Limousin, Midi-Pyrénées, Nord – Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

4 Aude, Bouches-du-Rhône, Creuse, Gard, Gers, Hérault, Haute-Loire, Loire-Atlantique, Maine-et-Loire, Marne, Nord, Pas-de-Calais, Pyrénées-Orientales, Paris, Tarn, Haute-Vienne, Yonne, Hauts-de-Seine et Seine Saint-Denis.

bénéficiaires de l'allocation. La Cour a, pour sa part, examiné le pilotage interministériel du dispositif et vérifié les comptes des agences départementales d'insertion outre-mer.

#### **Rôle des différents acteurs administratifs**

La mise en œuvre du RMI fait intervenir les caisses d'allocations familiales et de mutualité sociale agricole, plusieurs services déconcentrés de l'Etat, les départements et leurs services administratifs ou sociaux, les centres communaux d'action sociale, des associations privées et des instances collégiales spécifiques.

Le dispositif institutionnel choisi dissocie, en effet, la gestion de l'allocation, pratiquement déléguée à la branche famille de la sécurité sociale, qui n'en supporte pas la responsabilité financière assumée par l'Etat, et la mission d'insertion confiée, pour une large partie, aux départements, lesquels n'ont pas la maîtrise des dépenses mises à leur charge puisqu'ils n'interviennent pas directement dans l'ouverture et le maintien des droits. Le dispositif départemental, placé sous la responsabilité conjointe du préfet et du président du conseil général, comprend un conseil départemental d'insertion (CDI) qui doit établir un programme départemental d'insertion (PDI) et des commissions locales d'insertion (CLI). Outre-mer, il repose sur des établissements publics locaux, les agences départementales d'insertion.

## **I – Le pilotage interministériel du dispositif du revenu minimum d'insertion**

### **A – Limites du caractère interministériel du dispositif**

Un décret du 7 décembre 1988 a placé auprès du Premier ministre un délégué interministériel au revenu minimum d'insertion. Le ministère des affaires sociales ne paraissait pas, en effet, pouvoir animer l'action des autres ministères dans le cadre du RMI, pour des raisons tenant, au niveau central, à la situation de la direction de l'action sociale, qui, de son propre aveu, connaissait « un processus cumulatif de dégradation progressive » et, au niveau local, à la fragilité des directions départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

a) La coexistence de la délégation interministérielle (DIRMI), dont la création était ainsi fondée sur l'incapacité supposée de la direction de l'action sociale à prendre en charge directement cet important projet, et

de cette direction n'a pas favorisé une organisation rationnelle des services. Dès les années 1995-1996, le principe d'une fusion était acquis ; sa mise en œuvre a duré encore cinq ans.

Au niveau local, la responsabilité de conduire le dispositif avait été initialement confiée aux préfets, qui s'étaient vu adjoindre deux chargés de mission, provenant l'un de la DDASS, l'autre de l'ANPE. La délégation interministérielle à dater de 1996 a encouragé la réintégration des chargés de mission dans les DDASS, estimant que cette organisation n'avait « pas résisté au temps ».

Le caractère interministériel de la délégation a rencontré d'emblée des limites. Elle était rattachée au Premier ministre mais gérée par le ministre de la solidarité, de la santé et de la protection sociale, et se bornait à informer les autres ministres. Le groupe interministériel de coordination prévu en 1988 n'a d'ailleurs jamais été réuni.

b) Comme la délégation interministérielle avait été créée pour une durée de 4 ans, le premier délégué entendait la limiter à des missions de conception et d'animation des administrations. Selon ses responsables, dont, entre 1992 et 1995, l'un exerçait parallèlement des fonctions majeures au cabinet du ministre, « un fonctionnement collectif poussé, permis par le petit nombre et la qualité des agents, en a fait un lieu inédit de synthèse sur les politiques sociales, le chômage et l'exclusion ». Le choix d'une structure légère n'en a pas moins montré ses limites.

Ainsi que le ministère de l'emploi et de la solidarité l'a exposé à la Cour, « la DIRMI [...] ne disposait à partir de 1996 ni de la légitimité politique ni des leviers administratifs qui lui auraient permis [d'assurer] cette coordination [interministérielle] ». Le texte instituant les agences départementales d'insertion dans les départements d'outre-mer n'a pas retenu ses propositions. Sur le sujet de l'insertion par l'emploi, la délégation, dans la dernière période, n'a pas exercé un rôle d'impulsion ou d'orientation. Elle n'a pas toujours maintenu une relation satisfaisante avec des directions et établissements relevant du même ministère qu'elle, comme il a été constaté pour l'informatisation des caisses d'allocations familiales et des commissions locales d'insertion.

La délégation a connu, il est vrai, une rotation importante de son personnel : quatre conseillers techniques chargés de la communication en 12 ans, cinq conseillers emploi pendant la même période, six conseillers pour les relations financières avec les départements.

c) Le processus de fusion de la direction de l'action sociale et de la DIRMI n'a abouti qu'en juillet 2000. Les missions de la délégation ont alors été reprises par la nouvelle direction générale de l'action sociale.

La loi d'orientation du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a suscité, en effet, de nouveaux outils de nature interministérielle. Le ministère a exposé à la Cour que « les changements intervenus depuis 1988 dans le contexte institutionnel, l'élargissement du champ de la coordination interministérielle [...] à l'ensemble des problématiques d'insertion sociale, ainsi probablement que les résultats en demi-teinte de la DIRMI dans son rôle de coordination interministérielle, ont amené à faire le choix de confier ce rôle à une direction de l'action sociale renforcée plutôt qu'à une structure spécifique ».

Dans les départements, la constitution d'un pôle social des services de l'Etat vise à articuler de façon cohérente le dispositif consacré à l'insertion des bénéficiaires du RMI, celui qui découle de la loi d'orientation du 29 juillet 1998 et celui de l'aide sociale d'urgence. Les situations locales sont toutefois contrastées (voir infra point II).

## **B – L'effectivité du pilotage interministériel**

### **1 – Attribution et versement des allocations**

Le délégué interministériel devait « veiller à l'efficacité des procédures d'attribution et de versement de l'allocation ».

a) La mise en œuvre du système Cristal d'informatisation des caisses d'allocations familiales à compter de décembre 1995 a occasionné au cours des dernières années de sérieux problèmes, pour lesquels la délégation n'a pas tout mis en œuvre pour obtenir de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) une amélioration rapide.

b) S'agissant du contrôle des bénéficiaires du RMI, dont la Cour avait préconisé le renforcement, la délégation interministérielle faisait encore état en septembre 1999 d'objectifs de contrôle plus que de résultats mesurés.

Après le contrôle effectué en 1999 dans quatre départements par l'Inspection générale des affaires sociales, le ministère estimait que la situation appelait « une réaction énergique ». La concertation entre l'Etat et les caisses d'allocations familiales était jugée quasi inexistante ; le taux de contrôle avait chuté de 22 % en 1997 à 15,5 % en 1998, depuis le début de l'implantation du logiciel Cristal. Un groupe de travail s'est alors réuni pour tenter de relancer les contrôles de la CNAF et d'améliorer leur qualité.

## 2 – Animation des politiques d'insertion

Le délégué devait aussi « contribuer à l'animation des politiques d'insertion engagées dans chaque département ».

a) La délégation a conduit en 1997 une campagne de vérification qui a fait ressortir des reports cumulés de crédits d'insertion atteignant une demi-année d'obligation légale, soit 0,34 Md€ (2,216 MdF)<sup>5</sup>. Cette vérification n'a pas été renouvelée, alors que les disparités sont grandes entre les départements et les erreurs d'imputation nombreuses (voir infra point II).

b) Le ministère de l'emploi et de la solidarité délègue chaque année à ses services déconcentrés les moyens financiers leur permettant de gérer localement le RMI. La ligne budgétaire spécifique s'élevait, en loi de finances initiale, à 23,26 M€ en 1997 et à 8,53 M€ en 1999, après le transfert des crédits concernant la rémunération des personnels du dispositif RMI aux chapitres de rémunérations.

Les critères retenus pour procéder aux délégations de crédits n'ont pu être exposés à la Cour.

Pour l'année 1999, le calcul de référence conduisait à attribuer 8,38 € par allocataire géré. L'Aisne, qui comptait 2 120 allocataires, disposait cependant de 37,05 € par allocataire, tandis que l'Indre qui en comptait 2 128 ne disposait que de 9,30 € par allocataire, soit quatre fois moins. La dotation par allocataire était de 4,27 € dans la Mayenne (1 824 allocataires), 2,44 € dans les Bouches-du-Rhône (56 496 allocataires) et 0,40 € dans les Vosges (4 222 allocataires). Le ministère a assuré que les frais liés à la gestion du RMI seraient pris en considération pour déléguer les crédits désormais globalisés. Un tableau des ressources humaines affectées au dispositif du RMI restait toutefois à établir en 2000.

c) Examinant l'utilisation des crédits délégués aux préfets pour la gestion des dossiers de RMI, la Cour a constaté qu'en Loire-Atlantique, la DDASS certifie parfois le service fait, avant que la prestation commandée ait été fournie. Une étude sur « les artistes et l'Internet » a ainsi été réglée intégralement à la fin de l'année 1999 à une association, le service fait ayant été certifié le 8 décembre 1999 (9 497,57 €). Ce n'est pourtant qu'en mai 2000 que l'association a contracté avec une agence municipale afin d'engager l'étude.

Dans les Hauts-de-Seine, la DDASS a acquis, jusqu'à l'année 2000, des tickets-services (transports en commun et repas) pour des

---

<sup>5</sup> L'obligation légale annuelle pour l'ensemble des départements s'élevait en 1998 à 0,67 Md€.

personnes sans domicile fixe « rattachées au bureau RMI » d'un établissement public de santé. Or les crédits délégués pour la gestion du RMI « ne doivent en aucune façon financer des secours ou aides sociales ».

### 3 – Collecte des informations

Le décret de 1988 chargeait le délégué d'organiser « la collecte des informations relatives à la mise en œuvre et à l'application de la loi ».

a) L'administration centrale ne recueille pas moins de 108 « indicateurs statistiques principaux pour le suivi du RMI », qui a été dès l'origine un dispositif sur lequel les données statistiques sont denses.

La délégation interministérielle rencontrait toutefois des difficultés pour obtenir des données statistiques du niveau local. Elle constatait ainsi en 1998 qu'à peine plus de la moitié des préfetures lui répondaient dans les délais, et en 1999 que « comme chaque année, les remontées départementales permettant d'établir les résultats sur les dépenses de crédits d'insertion ont été très tardives ».

La direction générale de l'action sociale a confirmé que « le système d'information permettant d'évaluer le dispositif d'insertion du RMI apparaît assez disparate selon les départements et globalement peu satisfaisant ». Elle a fait référence à des améliorations annoncées en juillet 2001 : définition d'indicateurs « permettant de rendre compte de la qualité de la prestation RMI, des politiques d'insertion mises en œuvre et de leur efficacité », adoption d'objectifs chiffrés, définition de « cahiers des charges de recueil de données statistiques au sein des CLI ».

b) Les statistiques sur les allocataires sont fournies par la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF), mais le ministère estimait en 2000 que « les données transmises mensuellement par la CNAF sur le RMI ne permettent pas une lecture fiable de l'évolution des effectifs ».

Il a exposé qu'un échantillon inter-régimes sera mis en place à dater de 2002, afin « d'avancer dans la connaissance des trajectoires des allocataires de minima sociaux, et notamment d'estimer des taux de sortie des minima » et que d'autres opérations amélioreront la connaissance des bénéficiaires du RMI<sup>6</sup>.

---

6 Notamment des enquêtes et publications de la DREES (direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques) avec la DGAS et la CNAF.

## II – Le dispositif et les actions d'insertion

Les dépenses d'allocation de RMI versées par les caisses d'allocations familiales et les caisses de mutualité sociale agricole constituent le sixième des dépenses d'assistance et de solidarité de l'Etat : elles ont atteint 4,46 Md€ en 2000, en baisse pour la première fois par rapport à l'année précédente, sous l'effet notamment d'une première diminution des effectifs d'allocataires en France métropolitaine. L'Etat devait 288,28 M€ aux organismes payeurs fin 2000<sup>7</sup>.

L'évolution a été la suivante depuis 1995 :

	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Dépenses d'allocations <sup>8</sup> Md€	3,33	3,51	3,72	4,00	4,86	4,46
Allocataires <sup>9</sup> Milliers	840,8	903,8	956,6	993,3	1 017,8	965,2

Source : rapports annuels de la Cour sur l'exécution des lois de finances et Tableau de bord des politiques d'emploi (Ministère de l'emploi et de la solidarité. DARES).

L'accroissement du nombre de bénéficiaires du RMI s'est ralenti de 1996 à 1999<sup>10</sup> et une baisse a été constatée en 2000 en métropole, la croissance du nombre d'allocataires se poursuivant dans les DOM.

La dépense publique totale liée au RMI est largement supérieure. La direction générale de l'action sociale l'estime à 7,92 Md€ pour 1999 hors frais de gestion du dispositif : aux allocations s'ajoutent, pour l'Etat, les aides à l'emploi<sup>11</sup>, la « créance de proratisation » dans les départements d'outre-mer, la majoration d'aide au logement, l'exonération de la taxe d'habitation, l'aide médicale et, pour les

7 Rapport sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2000, p. 68. Le montant des dépenses 1999 était exceptionnellement élevé du fait de l'imputation des primes de Noël et des revalorisations 1998 et 1999 ; des reports de charges de l'exercice 2000 à l'exercice 2001 sont mentionnés.

8 Imputation budgétaire : chapitre 46-21 (revenu minimum d'insertion) jusqu'à 1999 ; chapitre 46-83 (prestations de solidarité), article 20, depuis 2000.

9 Nombre de ménages bénéficiaires du RMI fin décembre de l'année considérée en France métropolitaine.

10 Ralentissement atténué en 1999 par l'élargissement de « l'intéressement » (cumul allocation - revenu d'activité) et par la redéfinition des ressources prises en compte.

11 Estimées à 1,22 Md€.

départements, les crédits d'insertion, l'assurance personnelle et l'aide médicale<sup>12</sup>.

Le dispositif RMI associe, en effet, une allocation monétaire et un accompagnement vers l'emploi. Les investigations des chambres régionales des comptes ont porté sur le volet insertion du dispositif<sup>13</sup>.

## **A – La réalité du copilotage du dispositif d'insertion par l'Etat et les départements**

Selon l'article 34 de la loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 modifiée, « le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général conduisent ensemble et contractuellement l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI ».

### **1 – Le conseil départemental d'insertion (CDI)**

a) Les membres de ce conseil, coprésidé par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, sont issus des collectivités territoriales, d'organismes œuvrant dans les domaines économique et social et de la formation professionnelle, ainsi que des commissions locales d'insertion (CLI).

Certains conseils ont une composition pléthorique. L'effectif de celui du Nord s'élevait ainsi à 186 membres en mai 1989 ; il a été ramené à 149 en mars 2000, mais le département note que « compte tenu du nombre de membres qui composent ce conseil, cette instance n'apparaît pas comme un lieu de débats et de réflexion ». Une instance plus légère non prévue par les textes est parfois le véritable organe de décision.

b) Le conseil départemental d'insertion doit être réuni au minimum deux fois par an : pour adopter le programme départemental d'insertion (PDI) en s'appuyant sur les programmes locaux d'insertion, puis pour examiner la mise en œuvre du programme. Les conseils examinés respectent généralement leurs obligations de réunion.

L'exercice effectif du copilotage semble, en revanche, incertain. Dans le Nord, aucun programme départemental d'insertion n'a pu être adopté en 1991, 1992, 1993, 1995, 1997, 1999 et 2000. Le conseil du Pas-de-Calais n'a pu adopter aucun PDI entre 1992 et 1995 ni depuis 1996. Le

---

<sup>12</sup> Estimées respectivement à 0,81 Md€, 0,41 Md€ et 0,47 Md€.

<sup>13</sup> Les exercices contrôlés étaient compris entre 1992 et 2000. Lorsque la période contrôlée se terminait en 1998, une actualisation pour 1999 et 2000 a été effectuée.

dispositif départemental ne permet alors ni d'élaborer un diagnostic global, ni d'évaluer l'ensemble des actions, ni d'en assurer la cohérence.

c) Les crédits que les départements inscrivent à un chapitre individualisé de leur budget pour financer des actions d'insertion doivent être gérés dans le cadre d'une convention entre l'Etat et le département.

À Paris, il n'en a cependant pas été conclu en 1994, 1995 et 1998. Dans le Nord n'ont été établies que deux conventions, la première en 1990, la seconde en 1995. En Maine-et-Loire et dans le Gard, la première convention n'a été signée qu'en 2000. Les crédits d'insertion ont donc été utilisés dans ces départements dans des conditions qui pouvaient être contestées.

Il est vrai qu'il a fallu attendre août 1999 pour qu'une circulaire définisse une convention cadre type. La direction générale de la comptabilité publique a confirmé que, pour le RMI, « les payeurs départementaux rencontrent de nombreuses difficultés pour effectuer les contrôles qui leur incombent », aggravées par « l'absence de convention entre l'Etat et le département ou le manque de dispositions précises dans celles qui sont signées ».

d) Le succès de l'insertion dépend en grande partie des agents chargés d'instruire les demandes d'allocation, de mettre en place les contrats et d'en analyser les résultats. Encore faut-il que les allocataires présents dans le dispositif depuis plusieurs mois, a fortiori ceux qui s'y trouvent depuis plusieurs années, puissent rencontrer au moins une fois un « référent social ». Tel n'est pourtant pas le cas à Paris.

Les départements se sont généralement donné les moyens d'un accompagnement social, mais l'ouverture nécessaire à l'interdisciplinarité et au travail en réseau peut conduire à remodeler les territoires d'intervention des travailleurs sociaux. En Loire-Atlantique, les responsables de circonscriptions d'action sociale se sont ainsi vu confier le soin de veiller à la complémentarité des actions. Le département des Bouches-du-Rhône a, pour sa part, mis en place des lieux d'accueil spécifiques pour l'accueil et le suivi des bénéficiaires du RMI, dont il a confié la tenue à huit associations.

## **2 – Les commissions locales d'insertion (CLI)**

Les CLI sont, depuis 1992, chargées d'élaborer un programme local d'insertion (PLI) et d'animer la politique d'insertion. Le représentant de l'Etat et le président du conseil général fixent leur ressort, arrêtent la liste de leurs membres et en désignent le président.

Le découpage des ressorts territoriaux des CLI est souvent déséquilibré. Sur les 26 commissions du Nord, trois suivent moins de 1 000 bénéficiaires du RMI tandis que deux en regroupent 6 426 et 9 107. Dans les Bouches-du-Rhône, l'effectif varie entre 2 000 et 9 500 bénéficiaires. Il n'est pas sûr pourtant que les CLI puissent remplir leurs missions au-delà d'un effectif à fixer vraisemblablement entre 1 500 et 2 000.

Le fonctionnement cloisonné des différentes CLI a été souvent relevé, notamment à Paris. Les CLI se sont dès lors souvent cantonnées, sauf en Loire-Atlantique, à l'enregistrement des contrats.

### **3 – Les organismes concourant à l'insertion des bénéficiaires du RMI**

a) Les organismes promoteurs des actions d'insertion sont essentiellement des associations. La plupart préexistaient au dispositif RMI. Les taux de reconduction des actions proposées par elles sont très élevés : 100 % dans les Pyrénées-Orientales, près de 100 % à Paris. Les conseils départementaux d'insertion doivent pourtant « élargir et diversifier les possibilités d'insertion ».

La conclusion des conventions résulte le plus souvent de négociations de gré à gré. Parfois des conventions-types sont élaborées, comme à Paris. Le département du Nord a mis en place une procédure d'appel à projets, mais du fait des situations acquises, du manque de moyens des CLI et de la mauvaise connaissance des besoins, peu d'actions innovantes ont été engagées.

b) Le département des Pyrénées-Orientales a délégué la plus grande part de l'activité d'insertion à deux associations créées dans ce but en 1989, qui étaient des démembrements de ses services. Une convention de 1992 a alloué une subvention représentant l'essentiel des crédits départementaux, ainsi que des moyens en personnel et en matériels, à une première association, qui a reversé une partie des fonds à une deuxième association, chargée de l'insertion professionnelle. Après la dissolution de la première association, ses activités et ses moyens ont été transférés, pour partie, à la seconde, avec laquelle une nouvelle convention a été signée en 1996, le reste étant confié au service insertion logement du conseil général. Au total, la première association a reçu 95 % des crédits du chapitre 959 utilisés de 1989 à 1994, et la seconde 66 % de 1996 à 1999. Le conseil général a décidé récemment de faire reprendre les activités de celle-ci par une entité de droit public, l'établissement départemental d'insertion.

c) De manière générale, l'enquête a conduit à constater l'insuffisance du contrôle exercé par les départements sur la réalisation des actions subventionnées. La production des bilans quantitatifs, qualitatifs et financiers est partielle ou tardive, mais les suspensions ou cessations de conventionnement sont très peu nombreuses : 2 à Paris en 1997.

Le département du Nord a bien inscrit, dans la convention-type, la possibilité de diligenter des contrôles, mais ne l'a pas mise en œuvre. Celui des Hauts-de-Seine a versé en novembre 1999 à une association un peu plus de 0,23 M€ sans que figurent au dossier le bilan de l'action et la liste des bénéficiaires RMI présents ; une note de novembre 1998 indique que l'association dispose de « 1,83 M€ placés ».

## **B – La portée du caractère obligatoire des crédits départementaux**

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 oblige les départements à inscrire à leur budget, pour financer des actions d'insertion, un crédit au moins égal à 20 %<sup>14</sup> des allocations versées dans le département au cours de l'exercice précédent.

L'enquête a mis en évidence une grande difficulté des départements, même les plus concernés par les phénomènes d'exclusion, à utiliser les crédits ainsi inscrits à leur budget.

### **1 – Taux d'utilisation des crédits inscrits**

a) Dans le Nord, la base de référence est, en fait, un conglomérat de données de natures variables selon les caisses d'allocations familiales : les unes brutes, d'autres nettes des indus, d'autres enfin fournies sans aucune précision. Dans l'Hérault, une erreur avait conduit à surévaluer de 1,22 M€ l'obligation légale du département.

b) La loi fait obligation aux départements de reporter sur l'année suivante les crédits inscrits au titre de l'obligation légale et non engagés.

Hormis la Creuse et les Bouches-du-Rhône, aucun des départements de l'échantillon examiné ne parvient à utiliser la totalité des crédits inscrits. En Maine-et-Loire, le report cumulé à la fin de 1999

---

<sup>14</sup> Désormais 17 % en métropole et 16,25 % dans les départements d'outre-mer (article 38 de la loi de 1988, modifié par la loi du 27 juillet 1999 portant création de la couverture maladie universelle).

(10,53 M€) représente deux fois les crédits utilisés durant l'année. Dans la Marne, il atteint 11,5 M€, soit près de deux fois le montant des dépenses réalisées en 1999.

Les reports sont parfois minorés. Le département du Nord prend ainsi en compte des crédits du fonds social européen dans les recettes du chapitre 959 sur le compte administratif, mais non dans le budget. Les crédits européens se substituent à une partie de la charge du département, contrairement à la règle d'additionnalité qui leur est applicable. Les reports de crédits entre 1993 et 1999 ont, dès lors, été réduits de moitié.

c) La délégation interministérielle avait, en 1998 et 1999, proposé diverses solutions pour utiliser les crédits reportés, telles la réécriture de l'article 39 de la loi sur le RMI, un plan de résorption des reports sur 3 à 4 ans ou leur réaffectation dans des contrats de plan ou de ville.

La direction générale de l'action sociale a déclaré envisager une opération « visant, dans les départements concernés, à aller au devant des allocataires les plus anciens dans le dispositif pour leur proposer des actions de diagnostic, de bilan et d'insertion ».

La loi du 29 juillet 1992 avait introduit à l'article 41 une disposition qui permet au préfet d'affecter les crédits non engagés « pour la partie qui dépasse 65 % de l'obligation » à des actions d'insertion en faveur des bénéficiaires du RMI « présentées par les communes ». Elle est restée sans application.

## **2 – Imputations contestables**

a) La loi a autorisé l'imputation de frais de structure au dispositif d'insertion, sans fixer une limite à ces frais. Une circulaire de 1989 précise qu'ils ne doivent pas dépasser 10 % des dépenses d'insertion, mais il s'agit d'une indication non contraignante. Selon la DIRMI, le taux moyen aurait été de 16 % en 1996. Le ministère ne dispose pas d'informations plus récentes sur ce point.

L'enquête a conduit à relever des pratiques très différentes. Certains départements comptabilisent directement au chapitre 959 les dépenses de fonctionnement. D'autres procèdent par proratisation, les dépenses figurant alors comme dépenses indirectes au chapitre 959. En fait, la plupart ne sont pas en mesure de déterminer le coût réel de gestion du dispositif.

La direction générale de la comptabilité publique a précisé que le nouveau cadre budgétaire et comptable en cours d'expérimentation

(instruction M 52) ne reprend pas le procédé des dépenses indirectes et individualise les opérations relatives au RMI dans deux chapitres.

b) Plusieurs départements imputent sur le chapitre 959 des dépenses d'instruction administrative et sociale des dossiers ou de prévention de l'exclusion, qui ne se rattachent pas à l'insertion proprement dite. La délégation interministérielle avait procédé en 1998 à un contrôle de l'utilisation par le conseil général de Corse-du-Sud des crédits d'insertion du RMI ; elle avait notamment constaté l'octroi de financements à des associations sportives.

D'autres départements ont imputé sur le chapitre 959 des dépenses relevant de leur obligation légale aux fonds solidarité logement (loi du 31 mai 1990) ou aux fonds d'aide aux jeunes.

c) La loi de 1988 prévoit que les crédits inscrits au titre de l'obligation légale sont affectés aux seuls bénéficiaires du RMI. Des actions accueillant d'autres publics peuvent être financées à condition que la quote-part imputée sur le chapitre 959 soit calculée au prorata du nombre de bénéficiaires du RMI dans l'action concernée.

La qualité de bénéficiaires du RMI des participants aux actions financées est, d'une façon générale, insuffisamment contrôlée. Dans le Nord ont ainsi été comptées comme participants à une action de formation d'une centaine d'heures des personnes qui n'ont pas fait acte de présence mais qui avaient été adressées à l'organisme par leur « référent ». À Paris, le département verse une subvention d'équilibre au SAMU social sans demander combien de RMIstes sont concernés, alors que la subvention, imputée en totalité sur le chapitre 959, a représenté en 1997 38 % du budget du service du RMI (1,52 M€). Le contrôle est encore plus difficile pour les actions d'accueil ou de suivi social qui constituent une grande part des actions d'insertion.

## **C – Le contenu des programmes, contrats et parcours d'insertion**

### **1 – Elaboration des programmes départementaux d'insertion**

a) Seules les actions recensées dans le PDI peuvent être financées par les crédits départementaux d'insertion. Depuis le rapport de la Cour de 1995, la réalisation de programmes départementaux par les CDI s'est généralisée. Un seul des 19 départements de l'échantillon n'en établit pas.

La loi du 29 juillet 1992 a chargé les commissions locales d'insertion d'élaborer des programmes locaux d'insertion (PLI). Seuls deux départements de l'échantillon respectent cette obligation. La direction générale de l'action sociale a déclaré d'ailleurs « s'interroger sur la pertinence du ressort de la CLI comme territoire du plan d'insertion ». La situation du département du Nord est à relever : les commissions locales y élaborent des PLI, mais le conseil départemental, lui, n'adopte pas de PDI.

b) Le PDI reste plus souvent un document formel que l'expression d'une véritable stratégie départementale d'insertion. Le constat critique formulé dans le rapport de la Cour de 1995 conserve sa pertinence. La plupart des actions sont renouvelées à l'identique d'une année à l'autre. Seuls les départements de Loire-Atlantique et Maine-et-Loire remanient les programmes.

Les programmes examinés ne citent pas, en général, les actions mises en œuvre par d'autres acteurs que l'Etat et le département, et ne permettent donc pas d'harmoniser l'ensemble des actions d'insertion.

## **2 – Le taux de contractualisation**

La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 impose à l'intéressé, lors du dépôt de sa demande, de « souscrire l'engagement de participer aux actions d'insertion dont il sera convenu avec lui ». Les juridictions financières constataient en 1995 que les contrats d'insertion ne concernaient « que la moitié du public du RMI » et n'étaient « souvent établis qu'avec de nombreux mois de retard ».

Les chambres régionales ont constaté que la contractualisation en cause demeure le point faible du dispositif.

a) La direction générale de l'action sociale définit le « taux de contractualisation » comme le rapport entre le nombre de contrats en cours à un moment donné et le nombre d'allocataires payés depuis plus de trois mois. Mais le département de la Haute-Loire, répondant à la chambre régionale des comptes, rapporte le nombre de contrats signés dans l'année au nombre d'allocataires et obtient un taux supérieur à 100 %, dû certes à une contractualisation efficace mais aussi au fait que les contrats proposés ont une durée inférieure à un an.

La DIRMI estimait à environ 50 % le taux moyen de contractualisation en 1998 en métropole : 72 % dans les vingt plus petits départements, seulement 36 % dans les vingt plus grands. Un large écart apparaît entre villes et zones rurales : le département de Paris ne dépasse

pas 10 %, et celui de Seine Saint-Denis stagne à 8 % ; toutefois, le taux n'a été que de 28,8 % en 2000 dans l'Yonne, département rural.

La direction générale de l'action sociale, qui l'estime à 49 % pour 2000, a confirmé que « le taux de contractualisation présente aujourd'hui un intérêt encore réduit, du fait de l'absence d'harmonisation tant de la méthode de détermination de ce taux que, surtout, du contenu du contrat d'insertion ».

b) La loi du 1<sup>er</sup> décembre 1988 modifiée dispose que si le contrat d'insertion n'est pas établi dans le délai de trois mois, « du fait de l'intéressé et sans motif légitime, [...] le versement de l'allocation est suspendu par le représentant de l'Etat après avis de la commission locale d'insertion ».

Cette disposition devrait inciter les départements à établir des statistiques sur les premiers contrats signés dans le délai de trois mois. Quelques-uns sont en état de le faire, comme la Haute-Loire, où près de 60 % des contrats sont signés dans ce délai. Le plus fréquemment pourtant, cette statistique n'est pas disponible.

Le département de Paris n'a ainsi été en mesure d'indiquer à la CRC ni le délai moyen entre l'entrée d'un allocataire dans le dispositif et son premier contact avec les services sociaux, ni le délai moyen entre l'entrée dans le dispositif et la première prise en charge dans une action inscrite au PDI, ni le délai moyen entre l'entrée dans le dispositif et la signature du premier contrat d'insertion. Un rapport d'audit, validé par le département, a noté pourtant des délais d'attente souvent supérieurs à deux ans : « Nombreux sont les allocataires présents depuis plusieurs années dans le dispositif qui n'ont jamais rencontré de référent social. » Dans les Pyrénées-Orientales, sur les 15 267 allocataires recensés au 30 avril 2000, 2 679 n'avaient jamais conclu de contrat d'insertion.

c) Les agents de terrain insistent souvent sur la difficulté d'atteindre certains publics, difficulté objective liée à l'instabilité ou à la précarité, difficulté subjective aussi tenant à l'attitude des intéressés.

Dans les Pyrénées-Orientales, les 4 860 personnes dont les contrats avaient été suspendus ou étaient venus à échéance sans être renouvelés ont été destinataires, durant l'été 2000, d'une lettre de relance : 2882 réponses ont été obtenues, 1019 plis n'ont pu être distribués<sup>15</sup>, 959 plis sont restés sans réponse.

---

<sup>15</sup> 7 destinataires décédés, 11 partis sans laisser d'adresse, 129 n'habitant pas à l'adresse indiquée, 871 absents, 1 courrier refusé.

d) L'insuffisance de l'outil statistique aggrave les difficultés de prise en charge des allocataires. La Caisse nationale des allocations familiales a confirmé que les CAF « ne sont pas en mesure de dénombrer de façon fiable le nombre de contrats d'insertion, l'existence ou non d'un contrat n'étant pas un critère déterminant pour l'attribution de l'allocation ».

La DIRMI a été alertée très tôt par les services déconcentrés sur les difficultés qu'ils rencontraient avec le logiciel Echéancier que les commissions locales d'insertion (CLI) devaient utiliser pour gérer les contrats d'insertion. Des solutions ont été trouvées localement : les CLI des Hauts-de-Seine et de Maine-et-Loire disposent ainsi d'un logiciel fourni par le département, Perceval, également implanté dans une vingtaine d'autres départements. Le ministère a exposé qu'il envisage pour 2002 la refonte globale d'une application proche de l'obsolescence.

### **3 – Le contenu des contrats d'insertion**

a) Il est difficile de parvenir à une vue d'ensemble du contenu des contrats d'insertion. En effet, il est fréquent que le même contrat contienne plusieurs actions d'insertion, et un même allocataire peut signer plusieurs contrats dans l'année. De surcroît, la nomenclature des actions n'est pas normalisée pour les catégories mentionnées par la loi<sup>16</sup>.

Certains départements ont tenté néanmoins de mieux connaître le contenu des contrats. Le département de Loire-Atlantique distingue ainsi dans son programme d'insertion depuis 1999 trois niveaux de prise en charge : rétablissement de la vie personnelle, insertion pré-professionnelle, insertion professionnelle.

b) Les outils nécessaires au suivi des contrats d'insertion font, il est vrai, défaut. Ainsi, à Paris, aucun programme ne permet de retracer - et donc d'orienter - le parcours d'insertion des bénéficiaires du RMI. Dans le Pas-de-Calais, il peut s'écouler plusieurs mois, voire plusieurs années, entre la fin d'un contrat et la conclusion du suivant.

---

16 Art. 42-5 de la loi de 1988 modifiée : « 1° actions d'évaluation, d'orientation et de remobilisation ; 2° activités d'intérêt général ou emplois, avec ou sans aide publique ; 3° actions permettant aux bénéficiaires de retrouver ou de développer leur autonomie sociale, moyennant un accompagnement social approprié [...] ; 4° actions permettant l'accès à un logement, le relogement ou l'amélioration de l'habitat ; 5° activités ou stages destinés à acquérir ou à améliorer les compétences professionnelles [...] ; 6° actions visant à faciliter l'accès aux soins [...] »

c) La nécessité même de la contractualisation est parfois contestée. Le département de Seine Saint-Denis expose ainsi que « le taux de contractualisation ne reflète pas l'ensemble des démarches d'insertion poursuivies par les allocataires du RMI ». Celui du Gard souligne, de même, que « bon nombre de bénéficiaires participant à des actions d'insertion de droit commun ne sont pas repérés ».

Trop souvent en outre, le contrat n'est que formel soit que l'accompagnement du bénéficiaire du contrat revête largement un caractère purement administratif, soit que les contrats d'insertion se caractérisent par leur imprécision.

#### **4 – Le suivi des actions d'insertion**

a) Faute d'une articulation suffisante entre les actions inscrites aux PDI et l'imputation budgétaire des dépenses correspondantes, les départements examinés ne sont pas en mesure de rapprocher, en cours d'année, les mandatements et le PDI pour les actions imputées au chapitre 959 de leur budget. La plupart du temps, ce rapprochement n'intervient qu'après la fin de l'exercice pour établir le compte administratif et n'éclaire donc pas le pilotage du programme de l'année en cours.

À l'inverse, des actions sont financées par les crédits d'insertion bien qu'elles ne figurent pas dans le programme départemental. Par une délibération du 17 décembre 1999, le Conseil général des Hauts-de-Seine a ainsi décidé de verser une allocation exceptionnelle à certaines catégories de bénéficiaires du RMI. Le coût de la mesure, 2,58 M€, soit près de 20 % de l'obligation légale du département en 1999, a été imputé sur les crédits départementaux d'insertion, bien que ce versement n'eût pas été prévu au PDI et n'eût pas été soumis à la délibération du conseil départemental d'insertion.

De même, dans les Bouches-du-Rhône, une « aide à la recherche d'emploi et aux frais d'insertion », qui apparaît en réalité comme une prime de fin d'année aux chômeurs, est imputée pour l'essentiel sur les crédits d'insertion, sans avoir fait l'objet d'une inscription au PDI et sans correspondre à une démarche d'insertion. Le coût supporté par le chapitre 959 des dépenses d'insertion a été de 2,75 M€ en 1997, 7,63 M€ en 1998 et 8,34 M€ en 1999, soit 91,6 % du coût total de cette prime en 1999.

b) Seuls deux départements de l'échantillon se sont dotés du « dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées », prévu par l'article 37-3 de la loi.

En Loire-Atlantique, le comité du conseil départemental d'insertion et la cellule d'animation départementale sont chargés

d'évaluer les actions d'insertion contenues dans les programmes successifs. À Paris, l'Etat et le département ont demandé au CREDOC de mettre en place un « Observatoire des entrées et sorties du RMI », mise en place retardée toutefois par l'introduction difficile du logiciel CRISTAL à la caisse d'allocations familiales.

D'autres instruments pourraient participer à l'évaluation, tels le rapport annuel d'exécution prévu par l'article 36 de la loi, qui n'est toutefois établi que dans trois seulement des départements de l'échantillon.

c) Sur un plan général, sans pouvoir faire état d'une véritable évaluation du RMI, le ministère constatait en 2000 « un recentrage du RMI sur les familles avec enfants, sur les publics les plus éloignés de l'emploi, mais aussi sur les personnes qui ont retrouvé un emploi et qui bénéficient des mesures d'intéressement »<sup>17</sup>. Le nombre des allocataires de moins de trente ans a, en revanche, diminué de 20 % depuis 1997.

### **III – Les agences d'insertion dans les départements d'outre-mer**

#### **A – Un dispositif spécifique**

##### **1 – Les établissements publics**

Des agences départementales d'insertion (ADI), établissements publics nationaux à caractère administratif, ont été créées en 1995 dans chacun des départements d'outre-mer pour conduire les actions d'insertion destinées aux bénéficiaires du RMI<sup>18</sup>. Elles ont été remplacées par des établissements publics locaux<sup>19</sup>.

a) Le changement de statut a donné lieu à des improvisations administratives. Après la publication de la loi du 29 juillet 1998, les secrétaires d'Etat à l'outre-mer et au budget ont estimé que, dans l'attente des textes applicables aux nouveaux établissements locaux, il y avait lieu

---

<sup>17</sup> DREES, *Études et résultats*, octobre 2000.

<sup>18</sup> Loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 complétant la loi du 1er décembre 1988. La Cour a examiné les comptes 1995 à 1998 ou 1999 des agences.

<sup>19</sup> Établissements publics « locaux » (loi du 29 juillet 1998), puis « départementaux » (ordonnance du 3 février 2000).

de suivre les procédures dérogatoires prévues pour les établissements nationaux dont les budgets n'ont pas été approuvés, à savoir la reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice précédent.

Les contrats d'engagement passés entre les directeurs d'agence et le secrétariat d'Etat, venus à expiration, n'ont pas été renouvelés. À la date de l'enquête, les directeurs étaient des salariés sans titre des établissements, les secrétaires d'Etat ayant autorisé les comptables à payer leurs salaires malgré l'absence de contrat de travail. Les établissements publics nationaux ont été supprimés avant que leurs derniers comptes aient été arrêtés. Les établissements publics départementaux n'avaient pas encore été installés.

b) Se substituant au conseil départemental d'insertion, l'agence est chargée d'élaborer le programme départemental d'insertion. Elle peut conclure avec certains bénéficiaires du RMI des contrats d'insertion par l'activité (CIA), spécifiques à l'outre-mer. La loi d'orientation de l'outre-mer a supprimé les commissions locales d'insertion.

Le conseil d'administration est coprésidé par le préfet et le président du conseil général. Le renouvellement en 1998 des conseils d'administration a donné lieu à des interprétations divergentes. L'ADI de la Martinique conduit ainsi ses actions sans un conseil d'administration régulièrement constitué. Celui de l'agence de Guadeloupe a été renouvelé dans la composition fixée par le décret de 1995 et non dans celle que prévoit la loi de 1998.

Les agences comprennent un nombre variable d'antennes (4 en Guadeloupe, 3 en Guyane, 7 en Martinique, 12 à la Réunion). Leurs ressorts territoriaux restent déséquilibrés : 6 000 allocataires en moyenne en Guadeloupe (de 4 000 à 8 500), 2 650 en Guyane (de 740 à 5 450), 4 000 en Martinique (de 1 100 à 8 000), 4 500 à la Réunion (de 2 800 à 7 400).

c) L'effectif total des agences était en 1999 de 393 personnes. En outre, des personnels sont mis à disposition par l'ANPE.

Le ministre délégué à l'outre-mer a précisé, en janvier 1995, les modalités de l'intégration des agents contractuels provenant des structures préexistantes. Cette opération a fait ressortir la disparité des situations des agents. Ainsi, à la Réunion, 106 indemnités compensatrices ont été attribuées. Du fait du changement de statut des agences, l'élaboration d'un statut définitif en est restée au stade provisoire.

d) L'application de la réglementation s'imposant aux établissements publics a permis de normaliser les relations contractuelles avec les prestataires de services.

La Cour avait constaté en 1995 que les frais de structure dépassaient parfois 55 % des crédits d'insertion dans les départements d'outre-mer. Désormais bien identifiés, ils sont compris entre 12,4 % à la Réunion et 17,8 % en Guyane.

## 2 – Le financement

a) Dès l'instauration du RMI, un financement spécifique de l'Etat, venant s'ajouter à la participation financière des départements, a été prévu pour l'outre-mer. Cette participation de l'Etat, ou « créance de proratisation », ne peut excéder la différence entre la somme qui serait versée aux allocataires en métropole et les allocations perçues, plafonnées à 80 % du RMI métropolitain. Jusque-là répartie aux budgets des ministères concernés, la créance de proratisation a été versée aux agences à dater de 1995.

La loi d'orientation du 13 décembre 2000, qui prévoit que dans un délai de trois ans, le RMI sera versé outre-mer dans les mêmes conditions qu'en métropole, remet en cause ce dispositif.

b) À la création des agences, il a été prévu qu'elles recevraient les crédits d'insertion non engagés sur les comptes 959 des départements.

À la Martinique, le département a liquidé sa dette à 8,98 M€ et s'en est acquitté. Il a toutefois considéré qu'un crédit qu'il avait affecté à l'insertion en 1989 ne relevait pas de la contribution obligatoire – et n'avait donc pas à être reporté - au motif qu'il n'y avait pas alors de référence pour le calcul de l'obligation ; mais ces crédits avaient bien été ouverts pour l'insertion. Le département reste ainsi redevable à l'agence de 6,97 M€.

La situation est plus complexe à la Réunion. De 1989 à 1992, le département a irrégulièrement imputé au compte 959 des dépenses d'assurances, étrangères à l'insertion, pour 48,88 M€ ; en 1993, le ministre de l'outre-mer a effacé une partie de cette première dette, laissant à la charge du département 25,34 M€ qui doivent revenir à l'ADI. S'agissant des reports, la dette du département a été liquidée à 23,61 M€, mais le département a ensuite contesté le montant des reports 1996. Ce n'est qu'à partir de 1998 qu'il a, sur la base de ses propres estimations, commencé à verser une annuité de 1,77 M€ sur cinq ans.

## **B – Des crédits sous-utilisés pour l'insertion**

Le taux de bénéficiaires du RMI par rapport à la population était, suivant le recensement de 1999, de 6,6 % en Guadeloupe, 5,3 % en Guyane, 7,6 % en Martinique et 8,2 % à la Réunion.

### **1 – Les programmes**

Les programmes départementaux d'insertion proposent des mesures d'insertion autres que les contrats d'insertion par l'activité qui figurent au programme des tâches d'utilité sociale (PATUS). Ils devraient agréger des plans locaux d'insertion. La Réunion illustre cette démarche, mais dans les trois autres départements, il n'existe pas de PLI.

Le PATUS est défini par l'agence d'insertion. Le contrat d'insertion par l'activité est un contrat de travail à mi-temps, calqué sur les CES, réservé aux allocataires du RMI et à leurs conjoints ou concubins pour l'exécution de tâches d'utilité sociale. L'agence d'insertion passe une convention avec les organismes "utilisateurs de CIA". Elle est l'employeur de ces salariés.

L'offre en mesures d'insertion reste toutefois inférieure à la demande et aux moyens financiers disponibles. Ainsi l'antenne de Saint-Louis à la Réunion recense-t-elle un besoin de 3 898 mesures d'insertion, dont 1 486 demandes de CIA, face à 1 212 mesures disponibles, dont 694 CIA.

### **2 – Les dépenses d'insertion**

a) En Guadeloupe et à la Réunion, les taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI depuis au moins trois mois sont proches de la moyenne nationale : 57 % en Guadeloupe en 1998, 46,1 % à la Réunion, mais 21 % à la Martinique et 7,6 % en Guyane. Le très faible taux de contractualisation en Guyane traduit notamment le défaut d'implication des instances de décision dans le dispositif d'insertion et une mauvaise information des allocataires par les centres communaux d'action sociale qui instruisent les demandes.

b) Les agences ne comptabilisent pas les engagements en droits constatés, ce qui peut faire apparaître une sous-consommation des crédits plus forte qu'elle n'est en réalité. Les crédits n'en restent pas moins largement sous-utilisés : les dépenses correspondaient en 1997 à 81,5 % des crédits à La Réunion, mais à 61,8 % en Guyane et à 43,5 % à la Martinique ; la proportion était de 48 % en 1998 en Guadeloupe.

c) Les dépenses du logement aux Antilles et en Guyane appellent une observation spécifique.

Comme la créance de proratisation vient, pour 75 % environ, abonder la ligne budgétaire unique du logement outre-mer, les actions des agences dans ce domaine devraient se limiter aux situations d'urgence.

Aux Antilles et en Guyane pourtant, les agences se sont fortement impliquées dans de lourds programmes pluriannuels en faveur du logement dont les RMIstes ne bénéficient que marginalement. En 1997, la Martinique a affecté 63 % des crédits du PDI au logement (6,10 M€) ; en 1998, la Guyane lui a consacré près de 34 % du PDI (1,68 M€), et la Guadeloupe 42 % (5,41 M€). En Guadeloupe les bénéficiaires du RMI ne représentent que de 6 à 30 % des bénéficiaires des programmes.

### 3 – L'évaluation

Seuls deux des quatre départements, la Réunion et la Guadeloupe, procèdent à des enquêtes sur le devenir des RMIstes.

a) À la Réunion, sur un échantillon de 2 000 allocataires du RMI constitué en 1990, il a été possible en 1996 d'en interroger 1 574.

Depuis 1990, 43 % des membres de l'échantillon sont restés dans le dispositif ; 13 % sont sortis puis sont redevenus allocataires. Au total, 882 personnes (56 %) perçoivent toujours le RMI en 1996. Parmi les personnes toujours allocataires en 1996, 54 % des hommes et 70 % des femmes n'ont effectué aucune démarche dans les douze mois écoulés pour regagner la vie professionnelle ; 22 % des hommes et 13 % des femmes ont exercé une activité non déclarée au cours de l'année précédente. Aux Antilles et en Guyane, une enquête de l'INSEE sur un échantillon de 1 798 travailleurs « informels », en 1997-1998, a fait ressortir que 31 % étaient des allocataires du RMI.

b) En Guadeloupe, six organismes conventionnés en 1996 ont fait l'objet d'une évaluation : seulement une personne sur dix connaît l'existence du contrat d'insertion ; deux fois sur trois, en revanche, le stage contre l'illettrisme, financé notamment par l'agence, est cité comme un facteur de transformation personnelle et de valorisation.

Une enquête de 1999 a porté sur un échantillon de 1 729 personnes sorties du dispositif RMI depuis plus de 18 mois. 10 % des personnes sorties du RMI pour un CIA avaient en 1999 un emploi, 50 % étaient chômeurs indemnisés, 20 % étaient sans ressources, 20 % étaient réinscrites au RMI.

Apparaît ainsi un cycle RMI-CIA-ASSEDIC-RMI. Les sorties du dispositif ne sont souvent que des conséquences administratives de diverses prestations sociales.



---

### CONCLUSIONS

---

*Pour la première fois depuis la création du revenu minimum d'insertion, le nombre d'allocataires a légèrement diminué en France métropolitaine, sinon dans les départements d'outre-mer, en 2000. Le nombre d'allocataires présents dans le dispositif depuis plus de deux ans n'en a pas moins continué de s'accroître.*

*Il est par conséquent essentiel de renforcer l'efficacité du volet insertion du dispositif, notamment en donnant sa pleine signification au copilotage par l'Etat et les départements.*

*La Cour recommande :*

*1.- D'intégrer les outils informatiques de gestion du RMI dans les systèmes d'information utilisés par les différents acteurs des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions.*

*2.- De réexaminer la pertinence des programmes locaux d'insertion, au regard de leur nécessaire articulation avec les programmes départementaux d'insertion.*

*3.- De s'attacher à faire des programmes départementaux d'insertion des documents opérationnels, articulés sur la nomenclature du budget départemental et évaluables.*

*4.- De normaliser les clauses des conventions avec les organismes promoteurs des actions d'insertion, mettre au point des bilans-types prévisionnels quantifiés et valorisés des actions, renforcer les procédures de contrôle sur l'exécution des conventions.*

*5.- De mettre au point les modalités d'application de la modification apportée en 1992 à l'article 41 de la loi de 1988 afin de faciliter le recyclage des crédits reportés à des actions d'insertion prioritaires d'initiative communale ou départementale.*

*6.- De faire respecter pour les concours du Fonds social européen le principe d'additionnalité édicté par l'Union européenne.*

---

*REPOSE DU MINISTRE DE L'ECONOMIE, DES FINANCES  
ET DE L'INDUSTRIE ET DE LA SECRETAIRE D'ETAT AU BUDGET*

Le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et la secrétaire d'Etat au budget ont pris connaissance avec intérêt de l'insertion au prochain rapport public issu d'un contrôle conjoint par la Cour et dix chambres régionales des comptes sur l'insertion des bénéficiaires du RMI.

Les recommandations des juridictions financières, formulées dans la perspective d'une amélioration de l'efficacité des actions d'insertion conduites par l'Etat et les départements, rejoignent les préoccupations du ministère.

Le ministère des finances place la lutte contre les exclusions au cœur des politiques publiques. Les réflexions sur le volet insertion du RMI doivent notamment être replacées dans le cadre des travaux menés sur la prévention et la sortie des « trappes à pauvreté » et à « inactivité ». Les actions d'insertion, doivent prendre en compte la diversité des situations dans une approche aussi personnalisée que possible. Pour les RMistes les plus proches du marché du travail, des parcours de retour à l'emploi doivent être proposés, en utilisant autant que possible des dispositifs récemment instaurés et en mobilisant tous les acteurs. Pour les allocataires les plus éloignés du marché du travail, le suivi relève largement de l'action sanitaire et sociale.

Par ailleurs le ministère des finances souhaite apporter des précisions sur les problèmes d'imputation de certaines dépenses sur crédits d'insertion des départements relevés dans le projet, ainsi que sur deux points concernant les agences départementales d'insertion (ADI).

**Imputation de certaines dépenses sur les crédits d'insertion  
des départements**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie partage les préoccupations de la Cour des comptes soulevées dans l'insertion en matière d'imputation des dépenses.

Pour autant, les payeurs départementaux rencontrent de nombreuses difficultés pour effectuer les contrôles qui leur incombent, et l'absence de convention entre l'Etat et le département ou le manque de dispositions précises dans celles qui sont signées aggravent ces difficultés.

Dans le cadre de l'envoi aux services très prochainement de la circulaire interministérielle annuelle relative aux crédits d'insertion départementaux du RMI, il sera demandé aux comptables d'être particulièrement attentifs au contrôle de l'exacte imputation des dépenses aux chapitres qu'elles concernent selon leur nature ou leur objet.

Par ailleurs, un cadre budgétaire et comptable rénové (instruction M52) est actuellement en cours d'expérimentation dans seize départements. D'une part, il prévoit l'individualisation des opérations relatives au RMI dans deux chapitres spécifiques du budget départemental (un pour chacune des deux sections). D'autre part, il ne reprend pas le dispositif actuel des dépenses indirectes ; l'imputation directe des dépenses aux chapitres RMI, dès leur constatation, devrait être de nature à améliorer le suivi de ces opérations.

Enfin, il apparaît qu'une clarification de la réglementation et du rôle des différents acteurs est indispensable.

La rédaction de textes permettant de résoudre les problèmes soulevés dans le relevé semble nécessaire. Les services du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie se tiennent à la disposition du ministère de l'emploi et de la solidarité (direction générale de l'action sociale), chargé de ce dossier, pour participer à ces travaux.

### **Fonctionnement des agences départementales d'insertion dans les départements d'outre-mer**

- S'agissant du dispositif spécifique concernant les établissements publics, la Cour rappelle que des ADI, établissements publics nationaux à caractère administratif (EPNA), ont été créés en 1995 et remplacés par des établissements publics locaux. Elle indique alors que le changement de statut a donné lieu à des improvisations administratives.

L'article 19 de la loi du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions a transformé les ADI en établissements publics locaux. Cet article, issu d'un amendement parlementaire, trouvait son origine dans la volonté de certains élus locaux de supprimer la tutelle de l'Etat.

Dès la promulgation de la loi, de nombreuses difficultés juridiques ont été soulevées, nécessitant l'élaboration de textes législatifs et réglementaires supplémentaires pour les résoudre.

Il a donc été décidé de mettre en place un dispositif transitoire prévoyant notamment pour les exercices 1999 et 2000 :

- la reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice 1998,
- le maintien des contrôleurs financiers, trésoriers-payeurs généraux (TPG), et des agents comptables,
- des autorisations permettant à ces derniers de payer les dépenses et aux TPG de viser ces mêmes dépenses lorsqu'elles étaient conformes à la reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice 1998, en référence à la procédure prévue à l'article 17 de décret du 10 décembre 1953 de reconduction temporaire des prévisions budgétaires de l'exercice précédent,

déduction faite, le cas échéant, des crédits affectés à des dépenses non renouvelables.

Au total et dans l'attente de la parution des textes législatifs et réglementaires précités, le MINEFI a eu pour seul objectif d'assurer la continuité du fonctionnement des agences, tout en prenant en compte la volonté du législateur de voir modifié le statut des ADI.

- S'agissant des crédits sous-utilisés pour l'insertion, la Cour précise que les agences ne comptabilisent pas les engagements en droits constatés, ce qui peut faire apparaître une sous-consommation des crédits plus forte qu'elle n'est en réalité.

Il semble que la Haute Juridiction reproche aux comptables de ne pas comptabiliser en charges à payer, en fin d'exercice, les opérations engagées mais non mandatées.

Conformément aux principes du plan comptable général et de l'instruction relative à la réglementation financière et comptable des EPNA, la technique dite des « charges à payer » est une technique comptable et non budgétaire qui permet le rattachement à l'exercice des dépenses de la section de fonctionnement dont le service est fait avant le 31 décembre de l'année intéressée mais pour lesquels, à cette même date, l'établissement n'a pas reçu les justificatifs nécessaires au paiement des dépenses.

Dès lors, les opérations initiées par les ADI ayant fait l'objet d'un engagement juridique et financier, visées par leur contrôleur financier, ne peuvent être comptabilisées en fin d'exercice, en charge à payer, que si elles ont été réellement réalisées au cours de l'exercice qui s'achève, même si les créanciers des Agences n'ont pas fait parvenir à ces dernières la justification de leurs droits.

Dans ce cas, les ordonnateurs des ADI procèdent à la liquidation provisoire des charges à payer en se fondant sur les éléments en leur possession et émettent des mandats ordonnancés sur les crédits de l'exercice qui se termine.

Les agents comptables prennent en charge ces mandats, au vu des états récapitulatifs établis et certifiés par les ordonnateurs, et les comptabilisent, dans ces cas et uniquement dans ces cas, au crédit du compte de charges à payer concerné par débit du compte de charges intéressé.

Enfin, il convient d'ajouter que d'un point de vue budgétaire et conformément aux principes rappelés, chaque année, par la circulaire relative à la préparation des budgets des EPNA, les crédits de fonctionnement de l'année (n-1) peuvent donner lieu à report s'ils ont été engagés, mais non mandatés (à l'issue de la période complémentaire). Ils sont reportables dans la limite du dixième de la dotation inscrite dans le budget primitif de l'exercice précédent.

En outre, un arrêté interministériel en cours d'élaboration précisera, d'une part, le plan de comptes applicable à ces établissements et, d'autre part, la liste des chapitres et des articles prévus par le décret 2000-73 du 28 juillet 2000.

#### *REPONSE DE LA MINISTRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITE*

J'ai l'honneur de vous faire connaître ci-après les commentaires qu'appelle de ma part cette communication en rappelant que la direction générale de l'action sociale (DGAS) s'est vu confier la gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) à la suite de la disparition de la délégation au revenu minimum d'insertion (DIRMI) en juillet 2000 (décret n° 2000-685 du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'emploi et de la solidarité).

Pour plus de commodité, les observations suivent le plan adopté par l'insertion.

#### **Le pilotage interministériel du dispositif du revenu minimum d'insertion**

##### **Les limites du caractère interministériel du dispositif**

Aucune observation particulière n'est à apporter sur le sujet, sinon que la DIRMI, dans le cadre de la politique de lutte contre les exclusions et en application de la loi d'orientation du 27 juillet 1998, a conclu avec l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) un protocole en date du 16 février 2000 prévoyant le bénéfice pour les allocataires entrant dans le dispositif de la prestation « Nouveau départ » de l'ANPE afin de favoriser le retour vers l'emploi et une insertion durable ; ce sont ainsi près de 200 000 allocataires qui ont pu bénéficier des prestations « Nouveau départ » de l'ANPE. La DGAS a négocié un nouveau protocole avec l'ANPE qui prévoit que 600 000 allocataires du RMI auront accès au « Plan d'action personnalisé - nouveau départ » déjà proposé aux chômeurs indemnisés par le régime d'assurance chômage.

##### **L'effectivité du pilotage interministériel**

La haute juridiction signale que « la délégation interministérielle faisait encore état en septembre 1999 d'objectifs de contrôle plus que de résultats mesurés ». Pour 2000, la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) indique que 39% des allocataires ont été contrôlés. Ce taux est largement supérieur à celui enregistré en 1997 et 1998 depuis le début de l'implantation du logiciel Cristal. La nouvelle convention d'objectifs et de

gestion Etat-CNAF 2001-2004 prévoit une approche plus qualitative de la politique de contrôle grâce à une meilleure analyse des risques préalable à la détermination des cibles et des objectifs de contrôle pour chaque Caisse d'allocations familiales (CAF).

La juridiction financière relève en outre que « *les critères retenus pour procéder aux délégations de crédits sur l'ancien chapitre 37-13 n'ont pas pu être exposés à la Cour* ». Pour l'année 2000, les crédits dévolus à la gestion du RMI par les services déconcentrés (chapitre 37-13) n'ont plus été individualisés en tant que tel mais intégrés sur un chapitre budgétaire (34-98) décrivant « les moyens de fonctionnement des services déconcentrés ». Dès lors, les moyens de fonctionnement des commissions locales d'insertion n'ont pas fait l'objet d'un suivi individualisé au travers du chapitre 34-98 article 90. Dans le cadre de la directive nationale d'orientation, un dispositif de suivi sera mis en œuvre dans tous les services déconcentrés avec échanges d'informations avec les services d'administration centrale.

S'agissant de la collecte d'information, je partage l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle le système d'information permettant d'évaluer le dispositif d'insertion du RMI apparaît assez disparate selon les départements et globalement peu satisfaisant.

La raison fondamentale tient probablement à l'absence d'indicateurs et d'objectifs clairs ayant pour objectif d'apprécier la politique mise en œuvre. Sur un sujet aussi complexe que l'insertion, dont la définition même ne donne pas lieu à consensus, évaluer une politique semble très délicat en l'absence de référence chiffrée.

Pour améliorer la situation en la matière, j'ai proposé de « remobiliser » l'ensemble du dispositif d'insertion du RMI, autour « d'objectifs partagés ». Cette démarche annoncée au cours de la conférence de presse du 18 juillet 2001, repose sur les éléments suivants :

- Des indicateurs précis, permettant de rendre compte de la qualité de la prestation RMI, des politiques d'insertion mises en œuvre et de leur efficacité, ont été définis et feront dans les prochains jours l'objet d'une adoption formelle, en liaison avec l'ensemble des acteurs concernés (notamment l'assemblée des départements de France, la CNAF, l'UNEDIC, l'ANPE). Ces indicateurs porteront sur la politique d'insertion (par exemple taux de contractualisation à 3 et 6 mois, proportion d'allocataires ayant conclu un projet d'action personnalisé pour un nouveau départ avec l'ANPE, proportion d'allocataires ayant bénéficié au cours des mois écoulés d'une mesure d'insertion en matière de santé ou de logement financée sur les crédits d'insertion du département, ...), sur les résultats de cette politique d'insertion (évolution comparée du nombre d'allocataires du RMI et du nombre de chômeurs de longue durée, ...).

- Sur la base de ces indicateurs, des objectifs chiffrés seront adoptés chaque année, en liaison avec les différents acteurs.

- Ces objectifs seront transmis aux préfets et aux présidents des conseils généraux. Il appartiendra au conseil départemental d'insertion (CDI), en début d'année, de définir, par rapport aux objectifs retenus au niveau national, quels sont ceux qu'il entend arrêter pour le département.

- Les moyens d'action de l'Etat, du département, ainsi que des autres acteurs locaux concernés, seront mobilisés, dans le cadre du programme local d'insertion (PLI), au regard de ces objectifs.

- Eventuellement, cette démarche de détermination des objectifs chiffrés et de mobilisation des différents moyens d'insertion pourra être déléguée par les CDI aux commissions locales d'insertion (CLI), lorsque cette déclinaison territoriale apparaîtra la plus pertinente.

Les résultats obtenus au regard des objectifs fixés seront constatés en fin d'année, et pourront donner lieu à une comparaison de l'efficacité relative des solutions mises en œuvre dans les différents départements, de façon à favoriser les échanges technologiques et la diffusion des meilleures pratiques.

Cette démarche doit reposer sur des statistiques fiables et comparables entre les départements. Une partie de ces statistiques est disponible à partir des logiciels de gestion des CAF ; une autre pourra provenir des dispositifs statistiques gérés par le service public de l'emploi.

Une partie, toutefois, ne peut provenir que des CLI (suivi des contrats d'insertion). L'absence de solution unique de suivi et de gestion au sein des CLI pose aujourd'hui un réel problème. C'est pourquoi il est envisagé de définir des cahiers des charges de recueil de données statistiques au sein des CLI, permettant d'harmoniser les définitions et les pratiques. Les CLI devront ensuite se mettre progressivement en situation de répondre à ce cahier des charges.

## **L'insertion des bénéficiaires du RMI**

### **La réalité du copilotage du dispositif d'insertion par l'Etat et les départements**

Le rapport public insiste à la fois sur « *l'absence de programme départemental d'insertion* » dans certains départements ainsi que sur la *non systématisation des conventions de gestion* entre l'Etat et le département permettant de mettre en œuvre le volet insertion du RMI. Sur le premier point, il est nécessaire de rappeler que tant la DIRMI que la DGAS ont tenu à rappeler dans plusieurs circulaires<sup>20</sup> l'obligation légale de disposer d'un PDI

---

<sup>20</sup> La circulaire interministérielle DIRMI/DAS/DGCL/CP n° 2000-455 du 4 septembre 2000 relative aux crédits d'insertion départementaux du RMI pour 1999 et 2000 comme la circulaire DGAS/DGCL/CP relative aux crédits d'insertion départementaux du RMI pour 2000 et 2001.

chaque année. La réflexion actuellement en cours avec les conseils généraux conduit la DGAS à s'orienter vers une souplesse accrue dans ce domaine. Le document de référence devrait rester le PDI mais ce document stratégique pourrait prendre alors un caractère pluriannuel.

La Cour des comptes relève que « *les CLI sont souvent cantonnées au rôle d'enregistrement des contrats* ». La faiblesse du rôle d'animation de la politique d'insertion des CLI concerne en particulier les départements qui concentrent le plus grand nombre d'allocataires. Les CLI de ces départements restent donc, compte tenu des effectifs, largement contraintes par le traitement des contrats et ne jouent aucun rôle dans l'amélioration de l'offre d'insertion. La DGAS oriente actuellement sa réflexion sur un recentrage des CLI sur les missions qui lui sont dévolues en plus de celle plus traditionnelle de validation des contrats par la loi, à savoir la structuration d'une offre locale d'insertion et le pilotage du dispositif local d'insertion. En 2002, le Gouvernement a souhaité renforcer les moyens de fonctionnement des CLI en inscrivant 2,29 M€ supplémentaires sur le 34-98 dans le projet de loi de finances.

#### **La portée du caractère obligatoire des crédits départementaux**

L'insertion du rapport public insiste à juste titre sur la contradiction entre des besoins d'insertion, mal identifiés mais qui apparaissent à l'évidence extrêmement importants, et des reports sur les crédits destinés, entre autres, à répondre à ces besoins.

Il convient toutefois de souligner que les reports de crédits d'insertion apparaissent stables depuis plusieurs années. Le montant cumulé des crédits reportés représente un peu plus de 50 % de l'obligation annuelle d'inscription des départements. Le taux de dépense des crédits d'insertion (dépenses de l'année rapportées aux inscriptions obligatoires) est actuellement proche de 100 % (supérieur à 97 %). Le niveau important des crédits reportés est donc surtout lié à des excédents enregistrés au cours de la phase de montée en charge du dispositif RMI.

Le taux de report cumulé est passé de 50,4 % en 1998 à 46,2 % en 1999. L'importance de ces reports cumulés s'explique non seulement par la part des crédits non consommés en fin d'année reportés d'une année sur l'autre, mais surtout par la faible consommation des crédits d'insertion à la création du dispositif.

Par ailleurs, au plan national, il convient de noter que la moitié environ de ces crédits reportés est concentrée sur un nombre restreint de départements (moins de quinze).

De plus, le taux de consommation des crédits d'insertion a largement évolué dans le sens d'une plus grande mobilisation mise en œuvre en faveur des allocataires. En moyenne nationale, ce taux est en effet passé de 94 % à

98 %. Par ailleurs, la mise en place prochaine d'un plan de re-dynamisation du volet insertion du RMI prévoit la mise en place de divers indicateurs dont certains porteront sur l'utilisation quantitative et qualitative des crédits d'insertion au profit des bénéficiaires du RMI.

En effet, face à cette situation, la DGAS a proposé que ces crédits puissent être mobilisés pour financer des actions spécifiques visant, dans les départements concernés, à aller au devant des allocataires les plus anciens dans le dispositif pour leur proposer des actions de diagnostic, de bilan et d'insertion. Cette opération exceptionnelle, de grande ampleur, devrait permettre de résorber une large partie des crédits reportés.

Cette stratégie, qui a fait l'objet de nombreux échanges avec les départements les plus directement concernés, a été officiellement au cours de la conférence de presse du 18 juillet 2001 consacrée au programme national de lutte contre les exclusions.

S'agissant des mauvaises imputations de crédits d'insertion, mon département ministériel a rappelé chaque année aux préfets, par circulaire, les conditions d'emploi des crédits d'insertion et les règles applicables en la matière. Localement, il convient de rappeler qu'il appartient au préfet et non à la DGAS d'exercer le contrôle de légalité sur les actions des conseils généraux prises en la matière. Pour limiter d'éventuels reports, la DGAS assiste techniquement les agents chargés de la gestion du RMI dans les services déconcentrés.

### **Le contenu des programmes, contrats et parcours d'insertion**

Je partage largement l'avis de la Cour des comptes lorsqu'elle indique que « *Le PDI reste le plus souvent un document formel que l'expression d'une véritable stratégie départementale d'insertion* ». Mon département ministériel envisage de procéder à des évaluations non pas du contenu des plans départementaux d'insertion (ce qui serait a priori difficile sans grille unique d'analyse et du fait de la très grande diversité des actions d'insertion définies localement) mais de l'efficacité de ces plans départementaux. Cette évaluation devra se faire au regard des objectifs définis a priori, et qui porteront, pour tous les départements, sur les mêmes indicateurs. Cette procédure devrait permettre de mieux identifier les meilleures pratiques en la matière et de faciliter leur diffusion au niveau national.

L'indicateur évoqué par la haute juridiction, portant sur le « *taux de contractualisation* », présente aujourd'hui un intérêt encore réduit, du fait de l'absence d'harmonisation tant de la méthode de détermination de ce taux que, surtout, du contenu du contrat d'insertion. Là encore, la définition d'un cahier des charges plus clair du contrat d'insertion, permettant de définir les conditions minimales auxquelles le document doit répondre pour pouvoir être validé à ce titre, permettra de donner progressivement sa pleine portée à

l'indicateur (qu'il est prévu par ailleurs de moduler, par exemple sous la forme d'un taux de contractualisation à 3 mois ou à 6 mois).

« Sur le contenu même du contrat », l'établissement d'un cahier des charges doit permettre de mieux définir le contenu du contrat d'insertion, et ainsi de permettre aux bénéficiaires de disposer des prestations adéquates.

### **Les agences d'insertion dans les départements d'outre-mer**

Lors de leur création par la loi n° 94-638 du 25 juillet 1994, les agences d'insertion (ADI), ont été placées sous la tutelle du ministre chargé de l'outre-mer. Par ailleurs, les délibérations des conseils d'administration relatives notamment au budget, au tableau des emplois et aux opérations immobilières devaient être approuvées par arrêté conjoint des ministres chargés de l'outre-mer et du budget. Cette tutelle a été exercée jusqu'à la transformation des ADI en établissements publics locaux puis départementaux.

La Cour des comptes évoque un certain nombre de points qui ne relèvent pas de la responsabilité de mon ministère. Il en est ainsi des conditions dans lesquelles s'est déroulé le changement de statut des ADI : reconduction des prévisions budgétaires de l'exercice précédent, non-renouvellement des contrats de travail des directeurs venus à expiration en 1998, élaboration d'un statut du personnel restée provisoire. Il en est de même de ce qui touche au fonctionnement des ADI : renouvellement des conseils d'administration, disparité de situation entre les agents.

En revanche, sur certains points, quelques précisions peuvent être apportées.

- La présidence des conseils d'administration : comme le rappelle la Cour des comptes, les conseils d'administration des ADI étaient antérieurement coprésidés par les préfets et les présidents des conseils généraux. Depuis la modification apportée par l'ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000, ils sont présidés par les seuls présidents des conseils généraux.

- Les taux de charge des antennes : la Cour des comptes souligne le déséquilibre de charges entre les antennes des ADI. Cette situation était liée à la répartition des commissions locales d'insertion (CLI), dont les antennes des ADI constituaient les secrétariats et les cellules d'appui. La détermination du nombre et du ressort des CLI étaient de la compétence des préfets et des présidents des conseils généraux, mais celles-ci ne pouvaient fonctionner que si les ADI étaient en mesure de mettre des moyens à leur disposition. L'accroissement de leur nombre s'est heurté à l'insuffisance des moyens de fonctionnement. La suppression des CLI par la loi d'orientation pour l'outre-mer devrait faciliter la réorganisation de ce dispositif.

- Les dépenses de structure : la Cour des comptes indique que les dépenses de structure qui représentaient parfois 55% des crédits d'insertion en 1995, sont désormais comprises entre 12,4 % et 17,8 %. En 1995, l'importance des frais de structure était liée à l'installation des ADI. La fourchette actuelle dépasse les recommandations faites par l'Etat que ces dépenses n'excèdent pas 10 % des crédits d'insertion. Cela ne constitue toutefois qu'une référence qui n'est pas opposable en droit.

- La créance de proratisation du RMI : la Cour des comptes rappelle que la créance de proratisation ne pouvait excéder la différence entre le RMI versé dans les départements d'outre-mer (DOM) et celui qui aurait été versé si le montant métropolitain était appliqué. Il convient de préciser que le décret n° 93-1343 du 28 décembre 1993 a modifié cette disposition en rendant la participation financière de l'Etat égale à cette différence. Ceci détermine la règle de calcul de la créance jusqu'à sa disparition du fait de l'alignement complet du RMI des DOM sur la métropole au 1<sup>er</sup> janvier 2002.

- L'imputation des dépenses d'assurance personnelle sur les crédits d'insertion : les départements devaient verser aux ADI, entre 1996 et 1998, les crédits d'insertion non consommés cumulés sur les années antérieures à la création de ces établissements. La question de l'imputation illégale sur le compte 959 des dépenses liées à l'assurance personnelle des bénéficiaires du RMI à la sécurité sociale, a été traitée à part mais faisait partie intégrante de cette dette et relevait de la même règle de remboursement. Ainsi, après l'effacement en 1993 par le ministre chargé de l'outre-mer de 23,54 M€ sur les 48,88 M€ dus à ce titre par le département de la Réunion, 25,34 M€ restaient à verser à l'ADI.

De même, mais dans une proportion plus faible, le département de la Guadeloupe était redevable de 11,74 M€, pour l'imputation de dépenses d'assurance personnelle sur les crédits d'insertion de 1992 à 1994.

- L'absence de programmes locaux d'insertion aux Antilles et à la Guyane : l'élaboration de programmes locaux d'insertion (PLI) figure parmi les missions que la loi a confiées aux commissions locales d'insertion (CLI). Ces PLI ont vocation à s'intégrer dans le programme départemental d'insertion. La Cour des comptes souligne l'absence de PLI dans les départements de Guadeloupe, Martinique et Guyane. Ce constat illustre le mauvais fonctionnement des CLI et explique que la loi d'orientation pour l'outre-mer les ait supprimées et ait confié aux ADI la responsabilité d'élaborer les PLI en partenariat avec les communes.

- La faiblesse du taux de contractualisation : le rapport souligne la faiblesse du nombre d'allocataires du RMI bénéficiant d'un contrat d'insertion, notamment en Guyane. Cette situation, constatée dans chacun des DOM mais effectivement plus particulièrement en Guyane, était liée en grande partie au mauvais fonctionnement des CLI désormais supprimées.

Dorénavant, l'élaboration, la validation et le suivi des contrats d'insertion sont confiés aux ADI et aux organismes agréés par elles.

- La sous-utilisation des crédits d'insertion : la haute juridiction fait état d'une sous-utilisation des crédits d'insertion. Sans exclure une programmation insuffisante d'actions d'insertion, il convient néanmoins de prendre en compte que l'année 1997, à laquelle la Cour des comptes se réfère, représente une situation particulière. Après la période d'installation fin 1995 et début 1996, les ADI ont connu une montée en charge progressive de leur activité. Pendant cette même période, leur budget était alimenté d'une part par la créance de proratisation et les crédits d'insertion, en hausse du fait de la reprise de croissance des effectifs du RMI, d'autre part par le remboursement d'une partie de la dette des départements.

- La sous-représentation des bénéficiaires du RMI dans les actions logement : constatant la forte implication des ADI dans les actions en faveur du logement, la juridiction financière estime que compte tenu de la part importante de la créance de proratisation déjà consacrée au logement, celles-ci auraient dû se limiter aux actions d'urgence. Selon la loi, la politique d'insertion est menée conjointement par le préfet et le président du conseil général et l'élaboration, l'adoption, la mise en œuvre et le suivi du programme départemental d'insertion relèvent de la responsabilité de l'ADI. Le ministère chargé des affaires sociales ne s'est que très rarement opposé aux choix faits localement, dès lors que les différents domaines de l'insertion étaient couverts, que les actions financées par des crédits RMI visaient bien les bénéficiaires de cette allocation et que, dans toute la mesure du possible, elles ne se substituaient pas aux actions de droit commun. En revanche, la DIRMI puis la DGAS ont souvent fait le même constat que la Cour des comptes en ce qui concerne la sous-représentation des bénéficiaires du RMI dans les actions logement réalisées, au moins pour celles financées par la part de la créance abondant la ligne budgétaire unique du logement outre-mer.

Elles ont régulièrement rappelé les règles d'utilisation des crédits RMI qui doivent impérativement servir au financement d'actions en faveur des seuls bénéficiaires du RMI.

- L'évaluation : parmi les informations tirées des enquêtes faites par les départements de la Réunion et la Guadeloupe sur le devenir des bénéficiaires du RMI, la Cour des comptes souligne que certains allocataires font peu de démarches en vue de leur réinsertion professionnelle, qu'un nombre important d'entre eux a recours au travail non déclaré, et que le retour au RMI est fréquent pour ceux qui ont bénéficié d'un contrat d'insertion par l'activité suivi d'une période d'indemnisation chômage. Il est par ailleurs mentionné qu'en Guadeloupe l'enquête faite auprès de six organismes conventionnés révèle que seul un bénéficiaire sur dix connaît l'existence du contrat d'insertion, information surprenante compte tenu du taux de contractualisation de 57 % indiqué par ailleurs dans le rapport.

Le constat de la haute juridiction financière recoupe globalement celui fait par le ministère de l'emploi et de la solidarité. C'est la raison pour laquelle la loi d'orientation pour l'outre-mer entend favoriser la réinsertion professionnelle, s'assurer de l'engagement effectif des bénéficiaires dans une démarche d'insertion, développer le taux de contractualisation et lutter contre le travail non-déclaré notamment par le renforcement des contrôles et par la mise en place de l'allocation de retour à l'activité.

#### *REPOSE DU SECRETAIRE D'ETAT A L'OUTRE-MER*

### **Un dispositif spécifique**

#### **Les établissements publics**

L'article 19 de la loi d'orientation n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions procède d'un amendement du Parlement.

Cet article a clairement mis fin à la tutelle du secrétariat à l'outre-mer sur les agences d'insertion, puisque la nouvelle rédaction de l'article 42-6 de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 qui en résulte a supprimé les mots : « *placé sous la tutelle du ministre chargé de l'outre-mer* », sans indiquer de date d'effet.

De ce fait, le gouvernement n'a pu que se conformer à la volonté du législateur qui a souhaité procéder ainsi à une transformation immédiate de ces établissements publics nationaux en établissements publics locaux.

Dans l'attente des mesures législatives et réglementaires indispensables à la mise en œuvre de la volonté du législateur (intervenues par ordonnance n° 2000-99 du 3 février 2000, et son décret d'application), le gouvernement avait l'obligation d'assurer la continuité de la politique d'insertion dans les départements d'outre-mer.

En effet, dans ce domaine les besoins de l'outre-mer restent plus importants qu'en métropole, où le nombre de personnes couvertes par le revenu minimum d'insertion ne représente actuellement que 3,2 % de la population, alors que dans les départements d'outre-mer il est de 18,2 % (soit plus de 304 000 personnes).

Le législateur n'ayant pas prévu de mesures transitoires, pour parachever la réforme initiée par les parlementaires, le Gouvernement s'est trouvé dans la nécessité de rechercher une solution adaptée à la spécificité de la politique d'insertion dans les départements d'outre-mer et ce dans deux domaines :

*La situation des directeurs*

Dans la situation créée par la loi du 29 juillet 1998, les contrats expirés ne pouvaient être renouvelés ni par le secrétaire d'Etat à l'outre-mer, ni par les autorités locales, les contrôleurs financiers de l'Etat dans les départements considérés refusant leur visa au renouvellement des contrats.

Pour assurer la continuité du service jusqu'à la régularisation opérée par l'ordonnance du 3 février 2000, une solution provisoire a pu être trouvée en accord avec le secrétariat d'Etat au budget afin que les directeurs nommés le 30 novembre 1998 soient payés malgré l'absence formelle de contrat.

*La situation des personnels*

Les mesures prévues en matière de personnels par l'ordonnance du 3 février 2000 précitée (au II. de l'article 2) ont eu pour but essentiel de garantir aux agents contractuels en fonction (soit la majorité des effectifs) de conserver une stabilité de l'emploi, les établissements publics locaux ne pouvant recruter d'agents avec des contrats à durée indéterminée.

Par ailleurs, il est clairement affirmé dans l'ordonnance que ces agents sont dorénavant régis par les règles applicables à la fonction publique territoriale.

Rien ne s'oppose donc, en principe, à ce que ces agents intègrent progressivement le droit commun de cette fonction publique, avec l'accord des collectivités de rattachement.

En ce qui concerne les règles budgétaires et financières applicables aux agences d'insertion, ces dernières constituent une nouvelle catégorie d'établissements publics départementaux ; il en découle que bon nombre de dispositions dont elles relèvent apparaissent comme dérogatoires au droit commun. Aucune des règles ou nomenclatures budgétaires existantes ne peut, semble-t-il, s'adapter totalement au fonctionnement et aux missions de ces établissements.

En conclusion, le gouvernement a dû gérer le changement de statut des agences d'insertion décidé par le législateur sans qu'une période transitoire ait été prévue par ce dernier.

En outre, une transformation d'établissements nationaux classiques en établissements départementaux appartenant à une catégorie déjà existante aurait considérablement facilité la tâche des services et raccourci les délais de mise en œuvre du changement de statut ; mais tel n'était pas le cas pour les agences d'insertion, qui constituent des innovations juridiques, destinées à répondre à l'ampleur des problèmes d'exclusion dans les départements d'outre-mer.

Force est de constater, que les différentes mesures qui ont été mises en œuvre, bien qu'imparfaites, ont permis aux agences d'insertion de poursuivre

leur activité sans connaître une interruption qui aurait pu être préjudiciable aux allocataires du revenu minimum d'insertion.

### **Le financement**

La disparition de la créance de proratisation due à l'alignement du montant du revenu minimum d'insertion au 1<sup>er</sup> janvier 2002 est compensée par un abondement des crédits du fonds pour l'emploi dans les départements d'outre-mer (FEDOM) pour le financement de l'insertion et par une augmentation de la ligne budgétaire unique (LBU) pour le financement du logement social.

Concernant le solde de la dette antérieure de deux départements envers les agences d'insertion, si la transformation de ces dernières en établissements publics locaux en 1998, puis départementaux en 2000, n'annule pas son exigibilité, elle laisse désormais à l'appréciation de leurs conseils d'administration la définition des modalités de son remboursement.

### **L'insertion**

#### **Les programmes d'insertion**

Concernant l'intégration des plans locaux d'insertion dans le programme départemental d'insertion, la loi d'orientation pour l'outre-mer du 13 décembre 2000 contient une disposition conférant aux agences d'insertion une compétence en matière d'élaboration des plans locaux d'insertion, en partenariat avec la commune ou le groupement de communes concerné et en cohérence avec le programme départemental d'insertion.

#### **Le suivi des situations individuelles**

Jusqu'à présent l'instruction administrative et sociale du RMI relevait comme en métropole des centres communaux d'action sociale, du service départemental d'action sociale ou des organismes agréés par le Préfet.

La faiblesse du taux de contractualisation constatée dans les départements d'outre-mer était également liée en grande partie au mauvais fonctionnement des commissions locales d'insertion (CLI).

Le constat de ces difficultés de fonctionnement explique que la loi d'orientation pour l'outre-mer a supprimé les CLI et confié l'instruction administrative à la caisse d'allocations familiales (ou à défaut à d'autres organismes agréés par le préfet selon un cahier de charges), l'instruction sociale et la réalisation des contrats d'insertion relevant désormais de la compétence de l'agence d'insertion (ou des organismes agréés par elle).

### **Les évaluations en cours**

On peut espérer que ces réformes du dispositif RMI remédient aux problèmes de sous-consommation des crédits destinés à l'insertion.

Quant au logement social, il constitue dans les DOM une priorité, compte tenu des besoins existants, ce qui explique l'implication des agences d'insertion dans ce secteur.

Cependant, concernant la sous-représentation des allocataires du RMI dans les actions logement financées par la ligne budgétaire unique (LBU) - elle-même abondée par des crédits de la créance de proratisation du RMI - l'Etat, par l'intermédiaire de la délégation interministérielle au revenu minimum d'insertion (DIRMI), a régulièrement rappelé les règles à respecter pour l'utilisation de ces crédits, afin que les intéressés soient davantage bénéficiaires de ces actions.

Mais la pluri-annualité des programmes en ce domaine ne favorise pas l'identification de leurs bénéficiaires à long terme, les allocataires du RMI pouvant quitter le dispositif sans quitter leur logement.

Dans les départements d'outre-mer, les emplois du type contrat emploi-solidarité ou contrat d'insertion par l'activité représentent la part la plus importante de l'insertion professionnelle des publics en difficulté. Ces emplois sont par nature précaires, et du fait de la situation économique, il n'est pas facile d'en assurer la sortie vers l'emploi marchand.

Depuis 1998, l'ouverture aux personnes sortant de CIA de l'accès aux contrats emploi-consolidé, a permis d'améliorer la situation.

En outre, les diverses dispositions de la loi d'orientation pour l'outre-mer déjà précitées et modifiant le dispositif RMI existant dans les DOM ont essentiellement pour but de renforcer le volet insertion de ce minimum social.

Pour les allocataires les moins âgés la sortie du dispositif peut maintenant déboucher sur l'allocation de retour à l'activité, et pour les plus de cinquante ans sur le revenu de solidarité.

Enfin un contrôle plus étroit du droit à l'allocation et un suivi plus régulier du parcours d'insertion de l'allocataire permettront de donner au dispositif en vigueur dans les départements d'outre-mer davantage d'efficacité.

*REPOSE DE LA PRESIDENTE DE LA CAISSE NATIONALE  
DES ALLOCATIONS FAMILIALES*

Dans son rapport, la Cour fait état d'une insuffisance du contrôle des bénéficiaires du RMI. Mon point de vue et celui de la CNAF ne rejoignent pas du tout ce constat.

Le contrôle des bénéficiaires du RMI est en effet ressenti par l'ensemble des organismes comme très important, en soi, et relativement aussi à l'ensemble des contrôles opérés sur l'ensemble des prestations versées par lesdits organismes. Les chiffres confirment d'ailleurs largement ce ressenti.

Le taux de contrôle s'est bien élevé à 22,23 % en 1997, puis 15,51 % en 1998, comme le souligne la Cour.

Toutefois, la première convention d'objectifs et de gestion Etat-CNAF fixait un objectif de contrôle à atteindre de 25 %, d'ici à l'année 2000, considérant que ce taux était en 1995/1996 de 15 %. Cet objectif concerne l'ensemble des prestations. Aucun objectif chiffré n'a été assigné au contrôle du RMI en particulier.

Ce taux de contrôle est remonté à 20,09 % en 1999, puis 32,34 % en 2000.

L'objectif de 25 % de taux de contrôle, toutes prestations confondues, a donc bien été atteint, largement.

Par ailleurs, ce taux de contrôle porte sur l'ensemble des prestations, et non seulement sur le RMI. Si l'on considère le RMI seul, le taux de contrôle s'est élevé à 39 % en 2000. Il atteignait 28 % en 1999.

Le contrôle par liaisons automatisées représente une large part des contrôles, puisque les échanges de données avec le CNASEA, l'ANPE et les Assedic correspondent à eux seuls à plus de 70 % du contrôle.

Ce type de contrôle, sauf lorsqu'il s'avère positif, est particulièrement peu visible et peut donner l'impression d'une insuffisance de contrôle, à la différence du contrôle sur place par agent de contrôle assermenté.

Néanmoins, le contrôle sur place du RMI s'avère particulièrement important, eu égard aux moyens disponibles. En effet, ce type de contrôle représente tout juste 3 % des contrôles de l'ensemble des prestations, alors qu'il représente 8 % des vérifications en matière de RMI.

Une accentuation de ce type de contrôle par l'adjonction de moyens humains et juridiques pour tenir compte de la spécificité du contrôle de cette prestation qu'est le RMI.

Le nombre d'agents de contrôle, 556 avant l'instauration du RMI, est resté inchangé.

Les pouvoirs des agents de contrôle sont quant à eux relativement modestes.

C'est ainsi par exemple qu'aucun texte ne les autorise à mener des investigations auprès des employeurs. Leurs efficacité se trouverait renforcée s'ils disposaient notamment d'accès direct au fichier des Assedic, des déclarations préalables à l'embauche, des emplois intérimaires, à FICOPA, aux données fiscales et notamment celles concernant les revenus mobiliers. A défaut, le contrôle de situation professionnelle et de ressources des bénéficiaires de RMI ne peut être très performant.

Par ailleurs, les contrôles de train de vie, de plus en plus demandés par le représentant de l'Etat, ne sont encadrés par aucun texte réglementaire, générant un risque assurément d'illégalité, et d'inégalité de traitement sur le territoire.

Enfin, le contrôle de résidence en France n'est plus légal compte tenu de l'arrêt du Conseil d'Etat qui estime que cette condition s'apprécie par rapport au respect du contrat d'insertion.

Quoi qu'il en soit, le contrôle des bénéficiaires du RMI n'est pas toujours, loin s'en faut, la bonne méthode. Force est de constater qu'un bon nombre de situations seraient clarifiées et le besoin de contrôle inexistant si l'instruction des demandes était conduite plus judicieusement. Les partenaires instructeurs ne disposent malheureusement pas toujours des moyens humains et techniques nécessaires pour mener à bien leur mission.

Par ailleurs, la mise en œuvre de contrats d'insertion particulièrement pour certains bénéficiaires permettrait de prévenir des situations de travail dissimulé que l'opinion publique sait particulièrement mettre en exergue.

#### *REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DES BOUCHES-DU-RHONE*

La Cour des comptes souligne dans son rapport que des actions d'insertion soient financées par les crédits d'insertion bien qu'elles ne figurent pas dans le programme départemental et cite en exemple le département des Bouches-du-Rhône pour une « aide à la recherche d'emploi et aux frais d'insertion » qui apparaît en réalité comme une prime de fin d'année aux chômeurs.

Le département entend apporter les précisions suivantes sur l'institution de cette aide et les modalités de suivi, lesquelles démontrent que le département n'a jamais utilisé les crédits d'insertion pour d'autres bénéficiaires que ceux relevant du RMI.

### **Opération 1997**

Le département a bien imputé au chapitre 959 2,75 M€ qui ont été utilisés par le biais de l'UDAF (délibération du 2414/98) pour des aides à des chômeurs bénéficiaires du RMI ou pas dans le cadre de l'opération "aide aux plus démunis", pour ladite année.

Il convient de préciser que cette opération s'est déroulée dans les Bouches-du-Rhône sous l'égide du fonds d'urgence sociale (FUS) présidé par le préfet :

- 74 500 dossiers ont été traités,
- 42 500 aides ont été accordées.

L'opération globalement a entraîné pour les deux collectivités une dépense de 15 240 023,36 € dont :

- 5 902 902,17 € pour le conseil général,
- 9 337 121,18 € pour la préfecture.

Le financement du conseil général a été imputé pour :

- 3 158 819,86 € sur l'aide sociale facultative - chapitre 957,
- 2 744 082,31 € sur les crédits d'insertion - chapitre 959.

Si dans la mise en œuvre de cette aide en 1997, les bénéficiaires du RMI n'ont pas été distingués des autres demandeurs d'emploi, il faut souligner que globalement l'action a été financée principalement sur des crédits d'aide sociale facultative alors qu'elle concernait pour l'essentiel des bénéficiaires du RMI.

### **Opérations 1998 - 1999**

La circulaire du ministère chargé des affaires sociales du 30 juillet 1998 a supprimé le FUS. Elle a mis en place la CASU (commission d'action sociale d'urgence) chargée de coordonner les différents dispositifs d'aides sur le département.

Concernant les aides de fin d'année pour les années 1998-1999, compte tenu des difficultés rencontrées pour instruire tous les dossiers dans des délais très courts et effectuer un mandatement rapide, tous les partenaires se sont accordés à reconnaître l'avantage qui consistait à ne retenir au niveau de leur éligibilité à une aide éventuelle, que des publics déjà connus et répertoriés sur des fichiers parce que bénéficiaires d'une prestation et donc déjà intégrés dans un dispositif pouvant mettre en œuvre rapidement un mandatement.

C'est dans cette optique, qu'en 1998 et en 1999, le versement des aides de fin d'année a été effectué directement par la CAF et la caisse de mutualité agricole à leurs ressortissants respectifs remplissant les critères d'éligibilité retenus par la collectivité.

En 1998, le conseil général a décidé, par délibération du 16 décembre 1998, d'accorder aux ménages et aux personnes seules résidant dans le département, ayant un ou plusieurs enfants à charge et bénéficiant du RMI, de l'allocation de parent isolé ou de l'allocation spéciale de solidarité, une aide exceptionnelle de :

- 152,45 € pour un enfant,
- 304,90 € pour deux enfants,
- 457,35 € pour trois enfants et plus.

Cette aide a été versée par la CAF et la MSA qui ont procédé automatiquement aux virements sur le compte de leurs bénéficiaires respectifs répondant aux conditions de cette aide.

Les sommes versées aux bénéficiaires du RMI, soit 7,62 M€ ont été imputées sur les crédits d'insertion chapitre 959 - article 6509.002 du budget du département.

Les sommes versées aux bénéficiaires de l'allocation parent isolé et de l'allocation spéciale de solidarité soit 1,36 M€ ont été imputées au titre de l'aide sociale facultative sur le chapitre 957 sous chapitre 99 article 6512 "secours d'urgence".

En 1999, diverses mesures ont été décidées par l'Etat pour venir en aide aux plus démunis.

En complément de ces mesures, le département des Bouches-du-Rhône a décidé par délibération du 17 décembre 1999 d'accompagner l'effort de l'Etat en faveur des plus démunis et d'accorder à l'occasion des fêtes de Noël :

- à tous les bénéficiaires du RMI une allocation unique de 114,34 €,
- à tous les bénéficiaires de l'API, non attributaires du RMI, une allocation de :
  - 152,45 € pour un enfant
  - 304,90 € pour deux enfants
  - 457,35 € pour trois enfants et plus.

Les sommes versées aux bénéficiaires du RMI soit 8,33 M€ ont été imputées sur le chapitre 959 "crédits d'insertion", celles attribuées aux bénéficiaires de l'allocation parent isolé, soit 0,79 M€ ont été imputées sur le chapitre 957 sous chapitre 99 article 6512.

Il ressort de ce qui précède qu'en 1998 et en 1999, les sommes imputées sur les crédits d'insertion pour l'attribution d'une aide aux plus démunis en fin d'année ont été versées exclusivement à des bénéficiaires du RMI, que les aides apportées aux bénéficiaires non-titulaires du RMI ont été imputées sur des crédits relevant de l'aide sociale facultative.

J'ajoute que l'imputation de cette aide sur les crédits d'insertion pour les bénéficiaires du RMI n'a jamais fait l'objet d'une remarque du contrôle budgétaire et, au surplus depuis 1998, a toujours fait l'objet d'un accord explicite du Préfet du département des Bouches-du-Rhône.

Le fait que cette aide participe à l'insertion des Rmistes n'a donc jamais été contesté.

Le département reconnaît que cette aide n'a pas fait l'objet d'une inscription au programme départemental d'insertion et, de ce fait, a demandé à Monsieur le Préfet des Bouches-du-Rhône une réunion d'urgence du conseil départemental d'insertion en vue de l'intégration de cette aide au programme actuellement en cours.

#### *REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'HERAULT*

### **Concernant la portée du caractère obligatoire des crédits départementaux**

Le département de l'Hérault va au-delà de son obligation légale en terme d'engagement : la chambre régionale des comptes l'a consigné dans son rapport. Pourtant, le département de l'Hérault ne réalise pas l'intégralité de son obligation en terme de paiement, et voit d'année en année, grossir les reports (4,73 M€ en 2001 pour le seul volet insertion par l'économique).

Une première explication tient aux modes de financement et aux règles des finances publiques : il est impossible de liquider sur la même année l'intégralité des montants alloués (paiement de services faits et contrôlés). Donc, de facto, 30 % au moins des crédits engagés sont reportés sur l'exercice suivant. La logique AP/CP aurait, en dépenses de fonctionnement avec le RMI, un champ d'application.

Soulignons que le taux légal de 20 % puis de 17 % est sans aucun doute à revisiter une troisième fois. L'insertion ne peut être assurée massivement et pour tout l'effectif d'allocataires. En matière de dépenses publiques, le principe de distinction entre gestion des stocks et gestion des flux permettrait de reconsidérer la fixation du volume de crédits obligatoires. Paradoxalement, cette analyse est d'autant plus vraie dans les départements à fort effectif d'allocataires du RMI.

En outre les départements, pour engager ces dépenses, dépendent des opérateurs locaux, dont le développement et la capacité de gestion doivent être maîtrisés et évalués, conformément aux attentes des chambres régionales des comptes.

### **Concernant le taux d'utilisation des crédits inscrits**

En mai 1999, c'est-à-dire une année avant celle du contrôle exercé par la CRC, le département de l'Hérault a constaté une surévaluation et a demandé aux services de l'Etat d'opérer un contrôle sur les chiffres avancés par la caisses d'allocations familiales de l'Hérault, en particulier sur le calcul des indus.

L'action du département a donné lieu à une intervention de la DRASS auprès de la caisse nationale d'allocations familiales afin qu'elle harmonise les règles de calcul, et les procédures sur l'ensemble des caisses.

#### *REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA HAUTE-LOIRE*

En ce qui concerne le taux de contractualisation du département de la Haute-Loire, il est à préciser, en effet, que ce taux peut être, parfois, de 100 % voire légèrement supérieur, car la majorité des contrats, validés en commission locale d'insertion, a une durée de vie égale à six mois et, de ce fait, l'allocataire est amené à établir deux contrats par an.

Ces durées de contrats, inférieurs à un an, permettent aux commissions locales d'insertion de suivre, au plus près, l'évolution du parcours de l'allocataire et d'intervenir de façon plus efficace en cas de non respect du contrat (art. 16 de la loi n° 88-1088 du 1<sup>er</sup> décembre 1988 modifiée).

#### *REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE MAINE-ET-LOIRE*

La Cour souligne que la convention signée entre l'Etat et le département pour la mise en œuvre des actions d'insertion n'a été signée qu'à partir de l'année 2000.

En effet, la co-gestion du dispositif fonctionnant de façon régulière et positive entre les partenaires, l'intérêt d'une telle convention n'avait pas été mesuré. Ce n'est qu'à la suite d'une circulaire de la DIRMI d'août 1999 qu'une telle convention a été formalisée. Il est à noter qu'aucune demande en ce sens

n'avait été faite jusqu'alors par l'Etat ni au titre de la cogestion du dispositif ni au titre du contrôle de la légalité.

En ce qui concerne le taux d'utilisation des crédits d'insertion, la Cour souligne qu'aucun des départements examinés ne parvient à utiliser la totalité des crédits inscrits à leur budget.

Le département de Maine-et-Loire n'échappe effectivement pas à cette règle. Grâce toutefois au plan de relance de l'insertion engagé à l'initiative du conseil général en 1998, je précise que, pour la première fois, en 2001, le montant des crédits d'insertion qui sera engagé dans l'année sera supérieur au montant des crédits inscrits de l'année. Ainsi, il paraît possible d'envisager à l'avenir une résorption des crédits reportés des années antérieures.

Enfin, de façon plus générale, il est à souligner que la co-gestion du dispositif ne garantit pas la responsabilité des acteurs. Un pilotage complet par le département du volet "insertion" du RMI le rendrait pleinement comptable de cette politique vis-à-vis des partenaires et des bénéficiaires des actions qu'il conduit.

#### *REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE LA MARNE*

Dans la Marne, le report des crédits non utilisés depuis 1988 est de 11,51 M€.

Si ce constat fait apparaître un cumul de 175 % de l'obligation légale sur les dix années écoulées, il faut noter une nette amélioration et un changement d'orientation depuis 1996, avec une réalisation à 98 % de l'obligation légale en 1999 et à 115 % en l'an 2000.

Un retard « historique » pèse sur ce département qui affiche dorénavant une volonté d'implication réelle dans la lutte contre les exclusions et essaie de résorber des reports estimés comme structurels, tout en réaffirmant la qualité du suivi des personnes et la cohérence des réponses apportées au public considéré.

L'effet positif de la consommation totale des crédits annuels, depuis deux années, ne peut cependant avoir de réels impacts dans la résorption du cumul des dix dernières années que sur une période à moyen voire long terme, sans altérer le souci d'efficacité que souhaite le conseil général de la Marne.

*REPONSE DU CONSEIL GENERAL DU NORD***Sur la réalité du copilotage du dispositif d'insertion par l'Etat et les départements****Concernant le conseil départemental d'insertion**

La désignation des membres du CDI dans le Nord est conforme à l'application du décret 89-40 du 26 janvier 1989 modifié par le décret 93-686 du 27 mars 1993. Les modifications introduites par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 ont été mises en œuvre dans la constitution du conseil départemental d'insertion dans le Nord. Le nombre de membres du conseil départemental d'insertion est cohérent avec la densité de population qui nécessite un réseau de 26 commissions locales d'insertion.

Le conseil départemental d'insertion du 29 novembre 2001 a arrêté les dispositions suivantes :

- la mise en place d'un bureau du conseil départemental d'insertion associant cinq représentants de l'Etat, cinq représentants du Département et cinq représentants associatifs,
- la poursuite du fonctionnement du comité d'animation opérationnelle (mis en place en mars 2001) composé de représentants de l'administration de l'Etat et du département, qui se réunit au moins toutes les 6 semaines (8 réunions à ce jour).

Par ailleurs, le constat de l'irrégularité des réunions du CDI ne permet pas de conclure à une défaillance du dispositif d'insertion. Le dispositif d'insertion, CLI, secrétariat et cellules techniques d'appui a fonctionné sur l'animation centrale du dispositif entre l'Etat et le département (cf. enquête sur le revenu minimum d'insertion du mois d'août 2000, chapitre « convention 1995 »). Le département, dans un souci constant d'appui au bon fonctionnement du dispositif, a renforcé constamment les secrétariats entre 1994 et 2001, alors que simultanément, les cellules techniques d'appui (dispositif Etat) ont vu diminuer leur effectif.

Le département a néanmoins conscience de la nécessité de renforcer le pilotage départemental de la politique d'insertion. Les décisions prises par le CDI du 29 novembre 2001 sont rappelées précédemment.

Enfin, le constat est fait que les conventions n'ont pas été le support d'une relation entre l'Etat et le département, mais que les relations de travail entre l'Etat et le département sont réelles, et plus particulièrement depuis décembre 1998 : depuis cette date, de façon conjointe et continue, les services de l'Etat et du département ont travaillé sur une nouvelle organisation du dispositif d'insertion. Le délai est raisonnable (décembre 1998 - janvier 2001) compte tenu du choix effectué, par le département, de

faire évoluer les choses en étroite concertation avec les multiples acteurs de l'insertion, notamment associatifs.

Le CDI du 29 novembre 2001 a pris acte de la proposition de convention financière entre l'Etat et le département. La convention financière Etat-Département fera l'objet d'une présentation lors du CDI de mars 2002 afin de prendre en compte le vote du budget départemental par l'assemblée départementale, en début d'année 2002.

### **Concernant les commissions locales d'insertion**

Le découpage du département du Nord a fait l'objet, conformément aux textes, d'un accord entre l'Etat et le Département, en 1994. La progression du nombre d'allocataires du revenu minimum d'insertion a été inégale selon les territoires des CLI.

Le fonctionnement des CLI est lié aux moyens attribués par l'Etat et le Département. Il convient de souligner que la circulaire n° 93-04 du 27 mars 1993 prévoit explicitement que l'Etat dispose de crédits afin d'assurer la part qui lui revient sur la mise en place des secrétariats de CLI.

Les services de l'Etat doivent inciter la ou les principales communes du ressort de la CLI à participer à la mise en place de ces moyens pour les locaux ou le matériel.

Le Département entend faire remarquer que les moyens affectés aux secrétariats de CLI sont à sa seule charge, tant pour les coûts de personnel que les locaux et matériels, démontrant ainsi son investissement particulièrement important dans le copilotage du dispositif et sa gestion.

Au mois d'août 2001, l'Etat, dans le département du Nord, a demandé, au Département, la réduction du nombre de CLI, en raison de sa difficulté à assurer la coprésidence Etat des CLI. Le département a réaffirmé sa volonté de préserver le dispositif de 26 CLI afin de privilégier les actions de proximité.

### **Concernant les organismes concourant à l'insertion des bénéficiaires du RMI**

La décentralisation du dispositif insertion à partir de 1994 a eu un effet multiplicateur sur les actions d'insertion :

Année	Actions d'insertion
1996	552
1997	607
1998	760
1999	819
2000	1 064

Soit une progression de 92,75 % sur 5 ans.

Aucun texte législatif ni réglementaire ne fonde la procédure d'appel à projets.

L'identification d'enveloppes budgétaires auprès des CLI a permis une meilleure programmation des actions et la mise en place d'appel à projets permettant d'adapter et de diversifier l'offre d'insertion.

Le constat d'un appel à projets auprès de promoteurs déjà connus peut être apprécié de la façon suivante :

- les acteurs locaux sont bien identifiés,
- leur nombre est, par principe, limité,
- ils sont appréciés sur leur capacité à mettre en œuvre des actions d'insertion,

leur présence dans un réseau d'acteurs autour du bénéficiaire du RMI permet de mobiliser rapidement leur savoir faire dans l'insertion.

Il faut également rappeler que des notes de cadrage étaient signées conjointement par l'Etat et le département pour la procédure d'élaboration des PLI au niveau de la CLI. Ces notes situent la nécessité d'un diagnostic pour définir des priorités, mais elles sont rédigées et cosignées de manière à laisser la maîtrise d'ouvrage aux CLI (notes de cadrage du 23 décembre 1996 et du 6 janvier 1998).

La CRC fait le constat d'une convention type de bonne qualité, document de référence signé entre le département et le promoteur, pour une action ou plusieurs actions dans un même PLI.

Malgré une absence de formalisation de contrôle, il faut noter que des dispositions existent afin de vérifier la bonne réalisation des actions :

mise en place dans un certain nombre de CLI, de comités de pilotage (secrétariat de CLI + cellule technique d'appui) qui, sur échantillonnage, vérifient auprès des promoteurs de la réalisation effective de l'action et des conditions qui ont permis sa réalisation. Ceci a concerné surtout les chantiers écoles,

- afin de payer le dernier trimestre du budget (4<sup>ème</sup> trimestre payé en année n+1), un bilan d'activité est demandé à tous les promoteurs et la réception de ce bilan conditionne le dernier paiement,
- enfin, le département a engagé des procédures de reversement auprès des promoteurs pour des actions non réalisées ou incomplètement réalisées : pour les années 1999 et 2000, ce reversement correspond à un montant de 350 632,74 € pour une vingtaine d'actions.

## **La portée du caractère obligatoire des crédits départementaux**

### **Concernant le taux d'utilisation des crédits d'insertion**

L'Etat a la responsabilité du dispositif d'information concernant les bénéficiaires du RMI. Le Département ne peut pas se substituer aux services de l'Etat.

Par ailleurs, la vérification de l'additionnalité doit selon le règlement communautaire s'effectuer objectif par objectif et globalement pour l'ensemble du territoire national. La méthodologie de vérification du respect du principe d'additionnalité dans un Etat membre de la communauté européenne est arrêtée par accord entre la commission européenne et l'Etat lors de l'adoption des programmes.

Le contrôle effectué par la CRC porte sur la période couvrant la programmation 1994-2000 du fonds social européen.

Si, conformément à l'article 9 du règlement de la commission européenne 2082/93, l'additionnalité est l'un des principes de base du fonctionnement des fonds structurels pour éviter que les crédits communautaires ne se substituent aux dépenses structurelles publiques d'un Etat membre, des discussions ont eu lieu en 1995 entre l'Etat français et la commission européenne conduisant à aménager le principe d'additionnalité concernant spécifiquement les modalités de mise en œuvre de la mesure 14 du document unique de programmation de l'objectif 3 du Fonds social européen.

Les principes de vérification de la règle d'additionnalité, suite aux négociations engagées, ont été précisés par circulaire du ministre du travail et des affaires sociales aux préfets de région du 23 décembre 1995.

Les termes de cette circulaire précisent que le principe d'additionnalité s'apprécie sur l'effort budgétaire des départements par rapport aux années précédentes, dans le strict domaine de l'insertion par l'économique et non pas sur l'ensemble des crédits d'insertion du chapitre 959, qui couvre un champ beaucoup plus large, notamment dans le domaine de l'insertion sociale, du logement ou de la santé.

En effet l'intervention du fonds social européen, conformément au Document Unique de Programmation, n'est effective que pour des actions d'insertion à visée professionnelle.

Dès lors les crédits du fonds social européen ont permis au Département d'accroître son soutien financier aux actions d'insertion par l'économique correspondant aux orientations fixées par la commission européenne, et répondant au respect des règles d'additionnalité.

Conformément à la circulaire précitée la vérification de la règle d'additionnalité a été effectuée par les services du préfet lors de la justification des actions cofinancées par le fonds social européen, conduisant au versement des subventions européennes.

Dès lors, l'analyse conduisant à considérer les recettes du fonds social européen comme une atténuation de charges et à une sous évaluation des reports de crédits du chapitre 959 n'est pas fondée au regard de l'assouplissement des règles de vérification de l'additionnalité négociées entre l'Etat français et la commission européenne, telles que décrites dans la circulaire ministérielle susvisée.

### **Concernant les imputations contestables**

L'observation ponctuelle sur une action non précisée ne permet pas de répondre correctement. Il est rappelé que le département subventionne plus de 1 000 actions d'insertion.

L'imputation de cette action dans le champ de l'insertion ne semble pas contestée : il s'agit bien d'action d'insertion pour des personnes inscrites dans le dispositif d'insertion (notion de référent).

La mesure de l'activité des associations doit témoigner que l'essentiel des moyens mis à disposition des associations et réseaux associatifs concerne le public en parcours d'insertion dans le cadre du dispositif RMI. Cependant, il convient de prendre en compte que la dynamique d'une action d'insertion peut concerner d'autres publics en situation précaire.

Pour mieux mesurer l'impact des engagements du département, le suivi des accords cadres fait l'objet d'une attention particulière : un comité de pilotage paritaire est institué (département et association).

### **Le contenu des programmes, contrats et parcours d'insertion**

#### **Concernant l'élaboration des programmes départementaux d'insertion**

Le rapport établi par le Département du Nord, pour l'enquête sur le dispositif RMI en août 2000, précise que quatre programmes départementaux d'insertion ont été adoptés par le CDI aux dates suivantes : 27 octobre 1989, 10 décembre 1990, 16 juin 1994, 30 janvier 1998.

Il a été également précisé précédemment que l'élaboration des PLI était précédée de notes de cadrage sur les orientations départementales d'insertion : notes de cadrage conjointes Etat-département.

Le CDI du 29 novembre 2001 a approuvé un programme départemental d'insertion prenant en compte les résultats de l'évaluation du

dispositif et fixant les objectifs d'insertion sociale et professionnelle pour les bénéficiaires du RMI sur une période 2001-2003.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL  
DU PAS-DE-CALAIS*

**Concernant le conseil département d'insertion (CDI)**

Le conseil départemental d'insertion n'a certes pas été réuni deux fois par an, conformément à la loi. En effet, dans un département de la taille de celui du Pas-de-Calais, il n'est pas facile de réunir aussi régulièrement une instance composée de 58 membres.

Toutefois, entre le CDI du 22/01/96 et celui du 25/05/98, plusieurs réunions ont eu lieu pour poursuivre les travaux entrepris et mener des réflexions sur les besoins repérés, les dispositifs existants et faire des propositions d'améliorations, à savoir :

- la réunion des présidents et vice-présidents de CLI du 03/04/96,
- la réunion du bureau du CDI et du groupe technique du 06/05/96,
- les réunions des groupes thématiques du 12/07/96,
- la réunion du bureau du CDI le 19/09/96,
- la réunion des présidents et vice-présidents de CLI du 29/10/96,
- la réunion du bureau du CDI du 30/01/98,

En dehors du cadre réglementaire, le partenariat Etat/département est clairement identifié.

Il se traduit notamment par :

- des réunions des présidents et vice-présidents de CLI,
- une convention départementale portant organisation de l'appui de l'ANPE au dispositif d'insertion,
- des conventions-cadres permettant la mise en place d'actions cofinancées,
- le protocole départemental portant sur l'amélioration des contrats d'insertion professionnelle et de l'accès à l'emploi des bénéficiaires du RMI dans le cadre du programme « nouveau départ »,
- la convention-cadre, en date du 29/06/99, définissant les modalités de collaboration entre l'Etat et le département du Pas-de-Calais, en matière de prévention et de lutte contre les exclusions.

A noter qu'une réunion du conseil départemental d'insertion a eu lieu le 19 octobre dernier, adoptant le plan départemental d'insertion 2001/2003, élaboré à partir des synthèses des plans locaux d'insertion réalisés par les douze commissions locales d'insertion.

Quant à la volonté de l'Etat et du département d'évaluer le dispositif d'insertion, elle s'est concrétisée par l'étude confiée à l'IFRESI qui a fait l'objet d'un cofinancement. »

### **Concernant le contenu des contrats d'insertion**

L'importance du nombre de bénéficiaires du RMI que compte le Pas-de-Calais ne facilite pas le suivi individualisé de ces derniers.

Conscient des difficultés rencontrées, dans ce domaine, le département a expérimenté un dispositif intitulé « mission 3 000 », dont l'objectif était d'assurer le suivi individualisé de 3 000 bénéficiaires du RMI sur les CLI d'Arras, Boulogne et Montreuil-sur-mer, en mobilisant des référents uniques sur la base de pré-bilans.

Les principes de ce dispositif, dont l'intérêt a pu être mesuré ont été retenus en vue d'une généralisation sur l'ensemble du département.

Dans ce cadre, le département a décidé de procéder à la formation des services instructeurs référents de contrats et à l'indemnisation de ces derniers dans le respect d'un cahier des charges.

Cette disposition vise à assurer le suivi individualisé des bénéficiaires du RMI, par un référent unique nommé désigné, à raison de 3 rencontres annuelles en plus de l'entretien initial et d'un bilan annuel.

Pour ce faire, chaque instructeur dispose d'un certain nombre de moyens destinés à faciliter l'élaboration du parcours d'insertion :

- les informations collectives destinées à sensibiliser le Bénéficiaire du RMI sur ses droits et ses devoirs,
- le contenu du contrat d'insertion revu en lien avec la DDASS faisant apparaître la notion d'étapes par rapport à un parcours d'insertion
- le bilan ANPE, dans le cadre du protocole DIRMI/ANPE,
- la mobilisation du dispositif DPI (définition de parcours d'insertion),
- l'utilisation de l'outil PEEPI (protocole d'élaboration et d'évaluation des parcours d'insertion, qui permet de rendre le bénéficiaire du RMI coacteur de son parcours d'insertion,
- le recours à « l'équipe-ressources ».

*REPOSE DU MAIRE DE PARIS*

Le département de Paris prend acte des sévères critiques de la Cour concernant le dispositif d'insertion parisien. Le 12<sup>ème</sup> programme départemental d'insertion, qui est le premier de la nouvelle mandature, s'est d'ailleurs largement appuyé sur les constats de la chambre régionale des comptes et a adopté de nouvelles orientations. Avant de répondre point par point aux remarques de la Cour, il est important de présenter un état des lieux du dispositif d'insertion parisien, ainsi que les nouvelles décisions relatives à son amélioration.

Le bilan traduit les nombreuses insuffisances du dispositif départemental en matière d'insertion des allocataires parisiens du RMI.

Le bilan de l'application des programmes départementaux réussis, qui ne remet pas en cause la compétence et le dévouement des personnels publics et associatifs concernés, révèle de nombreux dysfonctionnements pour la plupart soulignés par la chambre régionale des comptes en octobre 2000, parmi lesquels :

- une sous-consommation chronique des crédits départementaux d'insertion (près de 25,46 M€ de crédits reportés de 2000 sur 2001, le taux de consommation s'étant élevé à 56 % en 2000) ;
- un déficit de prise en charge individuelle des allocataires parisiens qui entrent trop souvent dans le dispositif sans contact direct avec un référent social ;
- un nombre insuffisant de commissions locales d'insertion (CLI) et un encombrement de la cellule centrale de coordination (CCC) qui entraînent des retards conséquents dans le traitement des dossiers individuels ;
- un taux d'accès aux contrats d'insertion (15 % des allocataires) très inférieur aux résultats nationaux (environ 50 %) qui révèle une certaine inefficacité du dispositif d'insertion dans sa globalité. Ce constat est renforcé par un nombre relativement faible d'allocataires inscrits à l'ANPE (la loi ne fait pas obligation de cette inscription) et, en conséquence, par un accès limité des allocataires aux mesures de retour à l'emploi aidées par l'Etat mises en œuvre par la DDTEFP et l'ANPE (15 % en bénéficiant) ;
- des carences importantes en matière d'insertion et de formation professionnelle, d'accès au logement et de suivi sanitaire et psychologique des allocataires parisiens.

Ce bilan permet d'analyser les raisons pour lesquelles, malgré la reprise économique et la diminution sensible du chômage de longue durée à Paris (33 198 en octobre 2001), les allocataires du RMI (au nombre de

44 834 allocataires en octobre 2001) n'ont pas pleinement bénéficié de cette amélioration.

Le département de Paris, en partenariat avec l'Etat, a engagé, dès cette année une refonte globale du dispositif d'insertion visant à améliorer l'accès des allocataires à un contrat d'insertion, grâce à une prise en charge adaptée à l'élaboration d'un parcours d'insertion. Les orientations prioritaires du 12<sup>ème</sup> PDI, dans le cadre d'objectifs pluriannuels, sont les suivantes :

- une accélération des délais de traitement des dossiers et d'élaboration des contrats.
- l'amélioration de l'accueil, de l'orientation et du suivi de chaque allocataire. Chaque allocataire sans contrat d'insertion sera recontacté d'ici 2004. De nouveaux espaces insertion seront créés pour favoriser une prise en charge précoce et une sortie rapide du dispositif. Des référents " emploi-RMI " seront installés dans les agences locales de l'ANPE et les structures d'insertion. Cette orientation sera complétée par un renforcement des capacités de prise en charge des associations conventionnées. L'articulation du dispositif d'insertion avec le programme gouvernemental " d'action personnalisée pour un nouveau départ " permettra également de renforcer l'accompagnement des allocataires. Des mesures relatives à l'insertion par la santé, le logement, l'accès aux transports et aux gardes d'enfants ont également été mises en place ;
- la création de nouvelles commissions locales d'insertion ;
- la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation des instances centrales de coordination du RMI à Paris et des actions menées sur le terrain.

L'ambition est d'atteindre un taux de contractualisation de 40 % sur les 3 années à venir (pour 15 % aujourd'hui).

Malgré ces nouvelles décisions, l'amélioration du dispositif d'insertion parisien sera progressive compte tenu de l'importance du nombre des allocataires parisiens, de leurs difficultés particulières que révèle par exemple le pourcentage élevé de personnes sans domicile fixe, et des retards accumulés dans la prise en charge des personnes depuis plus d'une décennie.

Au-delà de cette présentation générale, le département de Paris souhaite naturellement apporter des réponses précises aux remarques de la Cour, et indiquer les mesures prises pour remédier à ces dysfonctionnements qui ont fortement limité les politiques d'insertion depuis la mise en œuvre du RMI à Paris.

### **L'absence de convention financière entre l'Etat et le département pour la mise en œuvre du plan départemental d'insertion**

A juste titre la Cour a souligné que pendant plusieurs années les crédits d'insertion ont été utilisés dans des conditions qui pouvaient être contestées en l'absence de convention financière. Afin de se conformer aux règles de transparence financière quant à l'utilisation des crédits d'insertion le département de Paris a présenté au conseil de Paris le 19 novembre 2001 une convention financière fixant les engagements respectifs des signataires. Cette convention a suivi immédiatement l'adoption du programme départemental d'insertion par le Conseil de Paris précédent.

### **L'absence de référent social pour un grand nombre d'allocataires du RMI**

Comme l'a indiqué la Cour, un grand nombre d'allocataires du RMI parisiens perçoit une allocation sans être en contact avec un référent social, ce qui ne crée pas les conditions pour l'engagement d'un projet d'insertion. L'esprit et la lettre de la loi relative au revenu minimum d'insertion n'étaient donc pas respectés.

Dès le premier programme départemental de la nouvelle mandature, plusieurs décisions ont été prises pour renforcer l'accompagnement des allocataires du RMI :

Une opération de prise de contact, d'orientation et d'accompagnement de l'ensemble des allocataires du RMI non demandeurs d'emploi et sans contrat d'insertion sera engagée d'ici 2004. Dès 2002, 8000 allocataires seront contactés, notamment ceux qui sont présents dans le dispositif depuis l'origine, les personnes de moins de 30 ans, les diplômés et les artistes.

Dans le cadre d'une convention entre l'Etat, l'ANPE et le département de Paris, une opération de contact avec les 18 000 allocataires du RMI inscrits comme demandeurs d'emploi, afin de d'établir un projet d'action personnalisé pour chacun d'entre eux, a été engagée dès cette année.

L'ouverture prévue par le nouveau PDI de 2 nouveaux « espaces insertion », qui permettent dans un lieu unique d'ouvrir les droits et d'engager un parcours d'insertion de 6 mois, sera également de nature à renforcer le suivi individualisé des allocataires.

### **Le mauvais fonctionnement des CLI**

La Cour relève à juste titre que les CLI parisiennes sont souvent cantonnées au seul rôle d'enregistrement des contrats sans intervenir sur l'offre d'insertion locale.

Prenant acte de cette carence, le XII<sup>ème</sup> programme départemental d'insertion a notamment prévu deux mesures :

- l'accélération du programme pluriannuel de création de CLI supplémentaires pour désengorger ces structures et les aligner, dès 2004, sur la moyenne régionale de dossiers individuels traités par commission. A ce titre 4 nouvelles CLI seront mises en place.
- l'enrichissement du rôle dévolu aux CLI. Dans cette perspective, trois d'entre elles participeront, à titre expérimental, à la réalisation en 2002 d'un « état des lieux » de l'offre locale d'insertion dans les arrondissements où elles sont implantées. Sur la base de ces diagnostics locaux, des plans locaux d'insertion seront élaborés.

### **Une reconduction excessive et sans évaluation des actions subventionnées au titre du PDI**

Le département de Paris est conscient de la nécessité de diversifier sensiblement les possibilités d'insertion, tout en maintenant une certaine stabilité des actions compte tenu de la longueur des parcours de réinsertion souvent nécessaire.

Dans cette perspective, il a commencé à conventionner de nouvelles associations et à renforcer, de manière importante, les moyens consacrés à l'insertion par l'activité économique.

Il a, par ailleurs, décidé, à l'occasion d'une prochaine opération de recontact des allocataires du RMI actuellement sans référent social, de conventionner de nouveaux organismes aussi bien pour réaliser des bilans d'évaluation et d'orientation que pour accompagner dans la durée les personnes concernées.

Dans le cadre des futurs plans locaux d'insertion de nouveaux partenaires, qui contribuent déjà dans leur quartier à la mise en œuvre de la politique de la ville, seront associés.

Le nouveau PDI prévoit que chaque année un thème d'évaluation sera retenu dans le champ de l'insertion et de la formation professionnelle.

### **La sous consommation des crédits d'insertion**

La Cour souligne à juste titre que les crédits obligatoirement inscrits au budget départemental ont été faiblement utilisés, ce qui a fortement nui à la mise en œuvre d'un véritable projet d'insertion.

Dans les conditions très particulières d'élaboration (entre avril et octobre 2001) du premier programme départemental d'insertion de la nouvelle mandature, il ne sera pas possible dès cette année de consommer la totalité des crédits inscrits. Par souci de transparence, certaines dépenses ont

d'ailleurs été présentées sous la forme de provisions à caractère pluriannuel, notamment dans les domaines du logement et des actions de retour à l'emploi.

### **Des imputations contestables**

Dans le cadre du nouveau programme départemental d'insertion, le département a pris en compte des remarques de la chambre régionale des comptes, en imputant sur d'autres lignes budgétaires certaines dépenses en matière de lutte contre la toxicomanie, autrefois financées sur les crédits légaux d'insertion.

La Cour a évoqué la détermination du montant de la subvention du département de Paris au SAMU social, en fonction du nombre d'allocataires du RMI pris en charge par cet organisme.

Devant l'impossibilité de déterminer a priori la nature des revenus des personnes prises en charge par le SAMU SOCIAL et dans la certitude qu'une proportion très importante du public visé devait être effectivement allocataire du RMI ou du moins susceptible de le devenir rapidement (en particulier grâce à l'orientation réalisée par le GIP), le département a choisi d'imputer sa participation financière (hors mises à disposition) au fonctionnement du GIP sur les crédits d'insertion.

Toutefois, afin de mieux connaître la situation des personnes reçues ou orientées (et notamment la proportion d'allocataires du RMI) par le SAMU SOCIAL, ce dernier, à la demande de ses financeurs, s'est doté d'un logiciel adapté.

De fait, les recherches menées dans le cadre de l'observatoire de la pauvreté et de la grande exclusion, ainsi que les études épidémiologiques réalisées ont permis d'améliorer sensiblement la connaissance des problématiques de la grande urgence. C'est ainsi qu'il a été établi que le pourcentage d'allocataires du RMI parmi les personnes prises en charge par le SAMU SOCIAL variait entre 25 et 40 % selon les actions concernées du GIP.

Ces pourcentages sont à mettre en rapport avec celui de la participation financière du département au budget total du SAMU SOCIAL, soit près de 20 % au titre de l'année 2001.

### **La faiblesse du taux de contractualisation**

La Cour des comptes souligne que le département de Paris présente l'un des taux de contractualisation les plus faibles de France (10 % pour 50 % au niveau national). Or le contrat d'insertion est à la fois une obligation légale et une étape indispensable pour engager un parcours d'insertion individuel.

Aujourd'hui ce taux est de 15 %. Il est prévu d'améliorer sensiblement ce taux et de le porter à 40 % à la fin de l'année 2004 grâce à l'opération pluriannuelle de recontact et d'accompagnement vers l'emploi de l'ensemble des allocataires parisiens du RMI évoquée plus haut. Cette opération débutera en 2002 et sera amplifiée les années suivantes. Il serait justifié de retenir un taux plus élevé, mais l'effort de rattrapage nécessaire a conduit à un objectif plus réaliste, qui pourra le cas échéant être dépassé.

La Cour souligne les délais excessifs de validation des contrats d'insertion. Une réforme de la procédure de validation a pour objet d'accélérer les délais (notamment déconcentration de la cellule centrale de coordination, création des « espace insertion », augmentation du nombre de CLI, généralisation des pré-CLI). La contractualisation des allocataires du RMI inscrits comme demandeur d'emploi sera facilitée et systématisée lors de la conclusion du projet d'action personnalisé.

### **Le suivi insuffisant des actions d'insertion**

La création d'un observatoire du RMI sera opérationnelle en 2002 ce qui permettra de connaître avec davantage de précision les caractéristiques des bénéficiaires qui entrent dans le dispositif RMI (profil, trajectoire, comparaison avec les allocataires présents depuis plusieurs années) ainsi que celles des personnes qui en sortent (profil, parcours suivi lors du passage dans le dispositif, raison de la sortie). Au-delà, l'objectif visé est de disposer d'un outil permanent d'évaluation du dispositif et des mesures d'insertion mises en œuvre dans le département de Paris.

La mise en place de groupes thématiques de suivi et de programmation des politiques d'insertion est en cours de réalisation. Ces groupes réuniront le département, l'Etat, les institutions et les associations intéressées.

Afin de mieux piloter le dispositif d'insertion, le département de Paris a entrepris de refondre son système d'information RMI. D'ores et déjà, la nouvelle application informatique qui enregistre les contrats d'insertion permet de connaître le délai moyen entre l'entrée d'un locataire du RMI dans le dispositif et la signature de son premier contrat d'insertion. Par ailleurs, le département a décidé de déployer, tout au long de l'année 2002, un intranet de type transactionnel dans tous les services chargés de l'insertion des allocataires du RMI. Cet intranet permettra de recenser toutes les mesures d'insertion disponibles au bénéfice des allocataires du RMI. Dans une deuxième phase du projet, il est prévu de bâtir un extranet avec les partenaires institutionnels (CAF, ANPE, DASS) et associatifs du département afin d'orienter les parcours d'insertion des allocataires du RMI et de raccourcir les délais de traitement des dossiers.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL DE L'YONNE*

L'Yonne est cité comme un département n'ayant atteint « que » 28,8 % de taux de contrats au cours de l'année 2000.

Comme la Cour le souligne d'ailleurs, cette donnée reste très aléatoire.

En effet, la notion de « contrat d'insertion » reflète des réalités différentes d'un département à l'autre ; entre une réelle démarche de négociation, de contractualisation et d'accompagnement telle qu'elle existe dans l'Yonne et une démarche systématique mais automatique qui permet d'afficher des données statistiques conséquentes, je ne suis pas certain que l'intérêt de l'allocataire se trouve dans la seconde hypothèse.

Le conseil général de l'Yonne a notamment constitué, depuis plusieurs années, une équipe d'agents d'insertion spécialisés dans cette démarche de contractualisation ; chaque année, le taux de sortie du dispositif du RMI des ménages ainsi accompagnés se situe autour de 80 %, dont 60 % pour une reprise d'activité professionnelle.

Ces données me paraissent fort importantes à souligner puisqu'elles se situent très précisément dans l'objectif visé par la notion de « contrat d'insertion », et qu'à cet égard, la démarche est exemplaire.

*REPONSE DU PRESIDENT DU CONSEIL GENERAL  
DES HAUTS-DE-SEINE***La nature de la relation avec les organismes concourant à  
l'insertion des bénéficiaires du RMI**

Le contrôle exercé par le département nécessite que les conventions soient plus explicites sur les missions confiées aux associations. Ce travail de clarification a été engagé, notamment afin de préciser les unités d'œuvre.

La remarque concernant « une association qui dispose de 1,83 M€ placés » oblige à rappeler que le département des Hauts-de-Seine ne subventionne pas les associations dans le cadre du PDI mais verse des participations financières pour des prestations. Le Département ne se situe pas dans un rapport de tutelle avec les associations. Il finance une association pour une prestation dont le principe et les modalités sont réexaminés chaque année.

Dans cette logique, le Département procède à un appel à projet, puis négocie les conditions de réalisation de la prestation, vérifie que le prix acheté pour l'unité d'œuvre est cohérent avec les pratiques du même secteur

d'activité en Ile-de-France. Il vérifie le service fait et, à l'issue de ce contrôle, il paye tout ou partie du solde ou récupère les indus.

Le Département n'a donc pas à contrôler l'état des actifs des associations prestataires, d'autant plus que l'activité dans le domaine de l'insertion exercée par l'association citée par la chambre est marginale.

### **Le suivi des actions d'insertion**

A l'exemple d'autres Départements, conscients de l'importance des reports, le Conseil général des Hauts-de-Seine a affecté depuis 1999 les dépenses relatives à l'aide exceptionnelle de fin d'année aux familles bénéficiaires du RMI sur les crédits RMI.

Cette pratique n'a fait l'objet en 1999 et 2000 d'aucune remarque de la part des services de l'Etat dans le Département ou de la DIRMI.

### *REPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE D'INSERTION DE LA MARTINIQUE*

#### **Les établissements publics**

- L'ADI de la Martinique conduit ainsi ses actions sans un conseil d'administration régulièrement constitué, les élus du conseil général ayant démissionné dudit conseil en février 1998.

- La Martinique avait 7 secrétariats de CLI comptant en moyenne 4 000 allocataires (de 1 100 à 8000), avec une 8<sup>ème</sup> antenne (l'antenne pour l'insertion) en partenariat avec l'ANPE, en appui transversal du réseau et équipée d'une plateforme de services à la création d'activités.

#### **Les programmes**

Sous l'impulsion de l'agence d'insertion, les PLI sont établis à la Martinique de façon irrégulière.

#### **Les dépenses d'insertion**

- Le taux de contractualisation des bénéficiaires du RMI depuis au moins 3 mois est de 21 % à la Martinique, malgré une augmentation substantielle depuis l'ADI (7 087 contrats signés en 1998 contre 3 188 en 1995).

- Les dépenses du logement : à la Martinique, l'agence s'est fortement impliquée dans un lourd programme pluriannuel en faveur du logement dont

les RMistes en bénéficient à 100 % pour l'accèsion à la propriété (logement évolutif social) ou l'amélioration de l'habitat (AAH), mais de façon aléatoire pour le locatif (LLTS) qui leur est attribué à 50 % pour un loyer de sortie réduit de 20 % grâce à la subvention de l'ADI.

En 1997, la Martinique a affecté au logement 26 % de l'ensemble des actions spécifiques (PDI + PATUS) – soit 6,10 M€ sur 23,27 M€ - et 58 % du seul PDI (6,10 M€ sur 10,60 M€).

*REPONSE DU DIRECTEUR DE L'AGENCE D'INSERTION DE GUYANE*

Les allocataires du RMI ne bénéficient que marginalement des programmes de logements sociaux en raison de l'absence de mécanisme permettant de clarifier la gestion de la ligne budgétaire unique prenant en compte les besoins d'insertion par le logement des publics relevant du dispositif RMI.