

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

Marseille, le 16 octobre 2001

Référence à rappeler :

Greffe/sr n°3015

Lettre recommandée avec AR n°

9288-7234 2FR

OBJET : Lettre d'observations définitives

relative à l'utilisation des crédits d'insertion

inscrits au budget du département des Bouches du Rhône

Monsieur le Président,

La Chambre régionale des comptes a, dans sa séance du 4 octobre 2001, arrêté ses observations définitives au vu notamment des réponses adressées à ses observations provisoires.

Conformément à l'article L. 241-11 du Code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Vous voudrez bien trouver ci-joint le texte intégral des observations définitives de la Chambre.

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

Le Président,

Alain PICHON

Monsieur Jean-Noël GUERINI

Président du Conseil Général

des Bouches du Rhône

Hôtel du Département

52 avenue de St Just

13256 MARSEILLE CEDEX 20

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE-ALPES-COTE D'AZUR

LETTRE D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR L'UTILISATION DES CREDITS D'INSERTION

INSCRITS AU BUDGET DU DEPARTEMENT DES BOUCHES DU RHONE

à compter de l'exercice 1997

Rappel de la procédure

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion des dépenses faites par le département des Bouches du Rhône au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) à partir de l'année 1997, qui a été attribué à M. Marc Chabert, conseiller. Le président de la chambre en a informé M. Jean-Noël Guérini, ordonnateur, par lettre en date du 27 octobre 2000.

Trois ordonnateurs se sont succédé sur la période :

M. Lucien Weygand, jusqu'au 27 mars 1998,

M. François Bernardini, jusqu'au 27 juillet 1998,

M. Jean-Noël Guérini, à compter du 27 juillet 1998.

Dans sa séance du 26 juillet 2001, la chambre a arrêté ses observations provisoires. En application des prescriptions de l'article R. 241-12 du code des juridictions financières, ces observations ont été transmises dans leur intégralité à Monsieur Guérini, président du conseil général des Bouches du Rhône ; et, pour partie, à Monsieur Cordonnier, président de l'association POLE 13, à Monsieur Toullier, président de l'association ACIDI.

Les réponses ont été enregistrées au greffe de la juridiction.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la chambre a délibéré et adopté, le 4 octobre 2001, ses observations définitives dans la composition suivante : M. Pichon, président, MM. Besombes, Fabre, Giannini, Leyat, présidents de section, M. Maccury, Attanasio, Caiani, conseillers, et M. Chabert, conseiller-rapporteur.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, ces observations devront être communiquées par le président du conseil général à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant leur réception. Elles feront l'objet d'une inscription à l'ordre du jour et seront jointes à la convocation adressée à chacun de ses membres.

Elles seront, après cette date, communicables à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Synthèse des principales observations définitives.

En créant le revenu minimum d'insertion (RMI), le législateur a organisé, en complément de l'allocation différentielle servie par l'Etat, une aide à l'insertion, à la charge des départements. Pour le département des Bouches du Rhône, il s'agit là d'une charge importante : il occupe aujourd'hui la première place en France pour le nombre d'allocataires, représente à lui seul environ la moitié des allocataires de la région PACA, et contrairement à l'évolution constatée ailleurs, voit leur progression se poursuivre. La gestion des dépenses d'insertion (313 MF - 47,7 Millions d'euros - en 1999) constitue donc pour lui un enjeu important, dans un contexte rendu difficile par les spécificités démographiques, sociales et économiques du département, et de l'aire marseillaise en particulier.

La chambre a examiné le dispositif organisationnel, que les textes prévoient fondé sur un co-pilotage Etat-département, et constaté certains dysfonctionnements. Le conseil départemental d'insertion (CDI) est une instance nombreuse et lourde, qui n'a pas été réunie au rythme bi-annuel fixé par la loi, et son bureau, dont à l'inverse la composition est trop réduite, n'a pas pu jouer son rôle de pilotage régulier du dispositif. Dès lors les compétences du CDI sont imparfaitement assumées : le plan départemental d'insertion (PDI), qui devrait être élaboré chaque année, l'a été pour des périodes de deux ans seulement, et s'il aborde bien les principaux thèmes de l'insertion, dresse l'état des lieux et établit des priorités, en revanche, il ne définit aucun objectif financier. Le dernier PDI, toutefois, établi pour trois ans mais assorti d'une programmation annuelle, constitue sur ce plan un progrès. Le rapport annuel d'exécution prévu par les textes n'a pas été régulièrement présenté. Les programmes locaux d'insertion (PLI), que chaque commission locale d'insertion (CLI) devrait élaborer, font défaut, obérant ainsi l'élaboration du plan départemental lui-même. Les commissions locales d'insertion, dotées de moyens identiques malgré une grande disparité de taille, sont totalement mobilisées par le traitement des dossiers individuels des

RMIstes et ne remplissent pas les missions de réflexion et d'animation que la loi leur a confiées. Les décisions qu'elles prennent sur les cas individuels qui leur sont soumis manquent parfois de cohérence entre elles, faute de définition de critères suffisamment rigoureux, et sans qu'une instance de régulation puisse intervenir. Quant aux décisions prises au niveau départemental, elles suivent un circuit inutilement alourdi, peu en harmonie avec les nécessités d'un véritable co-pilotage puisque des décisions conjointes sont ainsi susceptibles d'être remises en cause soit par le département, au niveau de sa commission permanente, soit par l'Etat, via le contrôle de légalité.

Concernant les aspects financiers, la chambre a observé que les dépenses d'insertion ont augmenté ces dernières années plus vite que les dépenses d'allocations versées par l'Etat, marquant au moins partiellement une amélioration de l'offre d'insertion dans le département. Cependant la convention-cadre prévue par la loi pour autoriser l'engagement des dépenses n'a pas été établie chaque année, et son contenu est resté insuffisamment précis. La comptabilisation de ces dépenses, inscrite dans le compte administratif selon des catégories qui ne correspondent pas à celles du PDI, impose des recoupements laborieux et compromet la fiabilité des informations disponibles. Certaines dépenses de structure, telles que la prise en charge financière de l'accueil des RMIstes par les centres communaux d'action sociale, ne sont pas imputées correctement, et le versement d'une prime de fin d'année aux chômeurs, qui n'a jamais été prévue dans le PDI, permet l'affichage d'un taux de consommation des crédits d'insertion artificiellement exagéré.

Pour la mise en oeuvre des actions d'insertion, le département a principalement fait appel au secteur associatif, ce qui de l'avis même des techniciens du dispositif a permis des interventions imaginatives et dynamiques : c'est ainsi par exemple que des lieux d'accueil d'une capacité de 11 000 bénéficiaires ont été mis en place, et que d'importants programmes d'insertion par l'emploi ont été bâtis. Mais, outre que des disparités géographiques sont ainsi inévitables, la pérennisation de certaines actions a induit des rapports parfois contestables entre le département et les organismes conventionnés.

La chambre a observé que le statut des fonds versés aux associations au titre des actions d'insertion souffre d'une ambiguïté : s'il s'agit de prestations de service, il devrait être fait davantage appel à la concurrence, dans un cadre qui d'ailleurs sera facilité par le nouveau code des marchés publics ; s'il s'agit de subventions, il convient que le département en tire toutes les conséquences en termes de justifications rendues au comptable public, et d'informations à produire dans le compte administratif annuel de la collectivité. D'autre part, le système de contrôle existant laisse à désirer, ce dont le département a pu prendre conscience par les premiers résultats d'une campagne d'audits qu'il a lancée sur les plus importantes associations conventionnées. Enfin le recours à des associations pour certaines interventions d'animation et de pilotage a laissé se développer une certaine confusion entre leur rôle d'exécution des missions qui leur sont confiées et ce qui relève en propre de l'action administrative du département.

Le volet insertion du RMI s'appuie sur l'établissement d'un contrat d'insertion passé avec le bénéficiaire. La chambre a constaté que la contractualisation reste dans les Bouches du Rhône difficile : le taux de contractualisation, malgré les efforts récents et une lente amélioration, reste très inférieur à 50 %, avec de fortes disparités géographiques, Marseille restant la zone offrant le taux le plus faible. Les données disponibles aujourd'hui sur les composantes de la contractualisation, tant sur le plan quantitatif (durée de vie des contrats, nombre de renouvellements, contrats signés dans les trois mois, etc) que sur le plan qualitatif (contenu des contrats, types d'actions proposées, etc), sont en outre insuffisamment précises, et les chiffres demeurent incertains. Il est par ailleurs apparu que le principe même de la contractualisation était parfois contesté, le contrat étant considéré soit comme une simple formalité administrative dénuée de toute portée, soit comme une contrainte contestable imposée à des personnes particulièrement fragilisées.

L'examen du dispositif RMI a enfin fait apparaître une certaine confusion entre trois nécessités distinctes, mais liées : le contrôle des organismes participant au dispositif, le suivi des bénéficiaires et des actions qui leur sont destinées, et l'évaluation globale de ces actions et du fonctionnement du dispositif lui-même. Les deux premières de ces nécessités, malgré les lacunes observées, ont été prises en compte, mais la dernière, pourtant prévue par la loi, fait pour l'instant défaut. Si la nécessité d'une évaluation globale du dispositif a été reconnue comme une priorité, la chambre en revanche a constaté que des évaluations du coût et de l'efficacité des programmes les plus ambitieux, dotés de moyens importants, comme POLE 13 ou ORCADIE, n'ont pas été mises à la disposition des décideurs publics.

Certes les difficultés de mise en oeuvre du RMI sont liées à la fois aux contraintes du dispositif légal et aux spécificités de la situation locale, et le département a pris certains engagements de nature à améliorer l'efficacité des dépenses d'insertion. Mais les problèmes évoqués, qui ont pour certains été identifiés depuis longtemps, bien qu'on ait tardé à les traiter, interfèrent, et toute amélioration apportée à l'un d'entre eux agirait favorablement sur la gestion du dispositif, le suivi de son efficacité et son évaluation.

INTRODUCTION.

L'examen des dépenses faites par les départements au titre du revenu minimum d'insertion (RMI) s'inscrit dans une enquête conjointe Cour des comptes - Chambres régionales des comptes.

Le revenu minimum d'insertion est défini par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, modifiée à plusieurs reprises, d'abord et principalement par la loi 92-722 du 29 juillet 1992, puis par la loi sur les DOM n° 94-638 du 25 juillet 1994, la loi DDOS n° 95-116 du 4 février 1995, la loi n° 97-940 du 16 octobre 1997 sur les emplois jeunes, la loi n° 98-657 du 29 juillet 1998 relative à la lutte contre les exclusions.

Le législateur a considéré que " l'insertion sociale et professionnelle des personnes en difficulté

constitue un impératif national ", et a en conséquence mis en place un dispositif offrant à toutes les personnes qui remplissent les conditions la garantie d'un minimum de ressources et l'accès à des droits sociaux, et ayant pour objectif de favoriser leur insertion. Ce dispositif garantit donc des droits, notamment le droit à un revenu mensuel minimal, à la sécurité sociale et à l'allocation logement. Il entraîne aussi des devoirs, en particulier le respect de certaines contraintes administratives (déclaration trimestrielle de ressources), et l'engagement dans un projet d'insertion, qui doit faire l'objet d'un contrat.

Les conditions d'attribution sont des conditions d'âge (plus de 25 ans, ou un enfant à charge), des conditions de résidence (résider en France, et pour les étrangers, disposer d'un titre de séjour), des conditions de ressources (ne pas disposer de ressources dépassant le minimum fixé en fonction de la composition du foyer). Les demandes de prise en charge doivent être déposées auprès des services sociaux départementaux, des centres communaux d'action sociale ou d'associations agréées.

Le dispositif comprend donc deux volets :

une allocation différentielle servie par l'Etat, par le biais des caisses d'allocations familiales ou des mutuelles agricoles ;

une aide à l'insertion, à la charge des départements.

Les dépenses d'insertion représentent un poste important des budgets départementaux. Pour les Bouches du Rhône, l'enjeu financier est particulièrement significatif, puisque les dépenses d'insertion représentent 10 % de la totalité des dépenses d'aide sociale, lesquelles absorbent la moitié des dépenses de fonctionnement du département : en 1999, ces dépenses de fonctionnement ont été de 6,5 MdF (environ 1 Milliards d'euros) ; les dépenses d'aide sociale représentaient 3,1 MdF (472,6 Milliards d'euros), dont 313 MF (47,7 Millions d'euros) pour les dépenses d'insertion.

Les dépenses engagées au titre de l'insertion par le département s'ajoutent ainsi à celles engagées par l'Etat au titre de l'allocation (plus de 1,6 MdF en 1999). Au total, le poids financier du RMI sur les Bouches du Rhône représente donc aujourd'hui environ 2 MdF (300 Millions d'euros).

C'est au second volet, celui des dépenses d'insertion, que sont consacrées les observations de la chambre régionale des comptes.

Elles doivent être appréciées au regard d'une situation qui par certains aspects ne diffère pas de la moyenne nationale, mais présente cependant des difficultés particulières, liées notamment à un taux de chômage élevé (au début de la période examinée, 1997, le département des Bouches du Rhône comptait près de 150 000 demandeurs d'emploi, dont plus du tiers de longue durée), et par

voie de conséquence à la persistance de certains allocataires dans le dispositif RMI (en décembre 1995, déjà, 42,5 % des bénéficiaires ayant été contractualisés étaient dans le dispositif depuis plus de 4 ans).

En 1998, les statistiques faisaient des Bouches du Rhône le second département français (métropole) pour le nombre d'allocataires : 57 387 au 31 mars 1998.

Mais depuis 1999, le département occupe la première place, devant Paris et le Nord. Et la progression s'est poursuivie : en avril 2001, le nombre d'allocataires s'établissait à 64 254. Cela représentait environ la moitié des allocataires de la région PACA (source : PDI 1998).

Il faut noter que ce nombre ne représente pas la totalité de la population concernée par le RMI. Outre les allocataires (ou " bénéficiaires payés "), en effet, sont concernés également les " bénéficiaires suspendus ", c'est-à-dire les personnes dont le droit est suspendu, par exemple pour dépassement du plafond de ressources, mais qui continuent à bénéficier d'un contrat d'insertion. Et les " personnes couvertes " sont plus nombreuses encore, puisqu'il s'agit de l'ensemble des bénéficiaires et de leurs ayant droit, qui représentent près de 60 pour mille de la population départementale.

La répartition des bénéficiaires par âge est sensiblement la même qu'au plan national. La tranche la plus nombreuse est celle des 26-29 ans, puis vient celle des 30-34 ans, et au total les moins de 35 ans représentent plus de 45 % des bénéficiaires. Les personnes seules, le plus souvent des hommes, sont majoritaires (61 %).

Le rapprochement entre le nombre de RMIstes et la population recensée est intéressant. Sur une population totale des Bouches du Rhône de 1 835 407 habitants, la tranche d'âge 25-59 ans représentait 879 558 personnes (47,9 %) en 1999. Rapporté à cette tranche, le nombre d'allocataires était de 76 pour mille, et celui de bénéficiaires de 86 pour mille. Et dans la tranche 25-34 ans, qui représentait 259 013 personnes, et regroupait 45 % des bénéficiaires, ceux-ci étaient 130 pour mille.

On doit constater que le taux d'évolution est très supérieur à la moyenne nationale, et la décélération de 1995 (6,4 %) a été sans lendemain. Alors que depuis 1997 ou 1998, on note un ralentissement de la croissance globale du nombre de bénéficiaires et que dans certains départements on observe même une diminution absolue, la progression non seulement ne s'est pas ralentie dans les Bouches du Rhône, mais le processus s'est même accéléré : en 1997, on comptait 7,6 % d'allocataires de plus qu'en 1996, en 1998, 9,3 % de plus qu'en 1997, et en 1999, 10,1 % de plus qu'en 1998.

En outre, la concentration géographique est forte : Marseille concentre 65 % des bénéficiaires. Et le taux de contractualisation, nettement plus faible à Marseille, accentue cette disparité.

2. LE DISPOSITIF ORGANISATIONNEL.

2.1. Le conseil départemental d'insertion.

L'article 35 de la loi RMI institue " un conseil départemental d'insertion, coprésidé par le représentant de l'Etat dans le département et le président du conseil général ou leurs délégués. Les membres du CDI sont nommés conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département. Le conseil comprend notamment des représentants de la région, du département et des communes, des représentants d'institutions, d'entreprises, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle et des membres des commissions locales d'insertion.

Le président de chaque commission locale d'insertion ou le représentant qu'il désigne est membre de droit du conseil départemental d'insertion ".

2.1.1. Composition du CDI.

Concernant la période examinée, la composition du conseil départemental d'insertion a été fixée dans les Bouches du Rhône par un arrêté du 2 septembre 1994.

Aux côtés des deux co-présidents, le préfet et le président du CG13, y figurent 8 membres représentant l'Etat, 8 conseillers généraux), un conseiller régional et deux maires, 11 représentants des institutions, organismes ou associations intervenant dans le domaine social, 5 représentants des employeurs et 5 représentants des salariés, les 14 présidents des commissions locales d'insertion (CLI) et deux représentants des CLI. Au total, cela représente 58 personnes, auxquelles il faut ajouter trois personnes à voix consultative (les directeurs départementaux de l'ANPE, de la Jeunesse et des Sports, et de la Protection Judiciaire de la Jeunesse).

L'article 5 de cet arrêté précise que la durée du mandat des membres du conseil est de trois ans. L'arrêté nominatif désignant titulaires et suppléants de chacun de ces postes a été signé le 5 septembre 1994. Ainsi, la composition du conseil devait être renouvelée à compter du 6 septembre 1997. Or c'est avec près d'un an de retard que l'arrêté suivant a été signé, le 8 juillet 1998.

Le nombre très important de membres fait sans doute de cet organisme une instance trop lourde, difficile à réunir. Il n'est pas facile de désigner nommément tous les membres, titulaires et suppléants, d'une telle assemblée. La chambre retient d'ailleurs que le département est conscient de ces difficultés.

2.1.2. Réunions du CDI.

L'article 35 de la loi RMI précise que " Le conseil est réuni au minimum deux fois par an ". Cette

disposition est reprise par l'arrêté fixant la composition du CDI des Bouches du Rhône, en son article 7. L'article 36 de la loi précise l'objet de ces réunions: " Le conseil départemental d'insertion élabore et adopte avant le 31 mars le programme départemental d'insertion de l'année en cours (...) Au cours d'une réunion tenue six mois au plus tard après l'adoption du programme, le conseil départemental d'insertion en examine les conditions de mise en oeuvre et peut proposer des mesures d'adaptation susceptibles de le soutenir et de l'améliorer ".

Cette exigence légale de deux réunions annuelles du CDI au minimum est loin d'avoir été respectée, puisque le conseil n'a été réuni que trois fois en quatre ans : le 14 janvier 1997, le 10 juillet 1998 et le 27 septembre 2000. Par ailleurs, ces réunions du CDI n'ont apparemment fait l'objet d'aucun compte rendu.

2.1.3. Le bureau du CDI.

L'article 11 de l'arrêté du 2 septembre 1994 prévoit l'existence d'un bureau du conseil départemental, présidé conjointement par le préfet et le président du conseil général ou leurs délégués. Le fonctionnement de ce bureau appelle deux observations.

D'une part, il ne se réunit qu'assez rarement.

Le principe d'une réunion par trimestre, adopté fin 1997, n'a pas été respecté : 3 réunions en 1997, 2 en 1998, 2 en 1999, une seule en 2000, à laquelle on peut ajouter une assemblée des présidents de CLI, en présence des membres du bureau, tenue le 3 février 2000, et dont l'objet était notamment d'harmoniser les pratiques et d'optimiser la gestion du dispositif du RMI.

D'autre part, les dispositions fixant sa composition n'ont pas été respectées.

L'article 11 précité précise qu'en plus des deux co-présidents, " il est composé en outre de six membres au plus, élus en son sein par le conseil ". Il apparaît en fait que les membres participants sont beaucoup plus nombreux que prévu, parfois plus d'une vingtaine.

La chambre constate ainsi que l'instance essentielle du co-pilotage du dispositif du RMI fonctionne mal : composé de participants très nombreux, le conseil départemental est une machine trop lourde à gérer en assemblée plénière, qui en conséquence est réunie trop rarement, et qui n'est donc en état ni de définir précisément ses objectifs ni de suivre attentivement leur mise en oeuvre. A l'inverse, la composition du bureau est sans doute trop réduite, et il s'est réuni lui aussi trop rarement, dans une configuration élargie, mais fluctuante et improvisée, qui n'est pas de nature à permettre un travail régulier.

Le département a informé la chambre qu'un projet de modification a été adopté en avril 2001 pour élargir la composition du bureau à 10 membres, et le réunir tous les deux mois, " avec ordre du jour et compte rendu ", avec des attributions élargies, par délégation du CDI.

2.2. Les compétences du conseil départemental d'insertion.

Le conseil départemental d'insertion a diverses compétences, définies par la loi RMI en ses articles 36 et 37. En premier lieu, le CDI élabore le programme départemental d'insertion de l'année en cours, et l'actualise si nécessaire. Il est également chargé de faire procéder à une évaluation " indépendante et régulière " des actions d'insertion. Enfin, il examine les programmes locaux d'insertion.

2.2.1. Le programme départemental d'insertion (PDI).

L'article 36 de la loi RMI fixe précisément les objectifs qui doivent être pris en compte par le PDI. Il s'agit d'évaluer les besoins à satisfaire, dans les domaines suivants : social, formation, accès à l'emploi, logement, santé, transports, culture, vie associative ; de recenser les actions d'insertion déjà prises en charge ; d'évaluer les besoins de formation des personnels concernés ; d'harmoniser l'ensemble des actions d'insertion conduites ou envisagées ; de répartir les crédits mobilisés par le département ou fournis par l'Etat.

Alors que la loi prévoit l'élaboration d'un programme annuel, on constate que dans les Bouches du Rhône les programmes qui ont été élaborés sont pluriannuels. Cette pratique, qui a l'avantage de permettre de prévoir des actions et des financements durables, semble aujourd'hui admise, et se retrouve en tous cas dans d'autres départements. Mais elle ne se justifie qu'à la condition que le programme départemental soit relayé sur le terrain par des programmes locaux, ce qui n'est pas le cas (cf. infra).

Se sont succédé plusieurs programmes biennaux, la période examinée étant couverte par les PDI 1996-1997 et 1998-1999. Un programme triennal (2000-2002) est actuellement en cours.

Les programmes 1996-1997 et 1998-1999 contiennent des orientations générales, mais aucune donnée chiffrée prévisionnelle. L'examen de ces deux programmes montre que certains objectifs ont été actualisés, et que certains soucis ont persisté.

L'objectif d'améliorer l'accès aux droits se décline en 1996 en deux volets : améliorer la politique d'accueil et le suivi des bénéficiaires, quantitativement par davantage de lieux d'accueil, et qualitativement par une professionnalisation des fonctions. Le programme de 1998 juge les progrès accomplis insuffisants puisqu'il souligne la nécessité d'une " remobilisation de l'accueil ", avec pour objectif d'atteindre un taux de contractualisation de 50 % en trois ans et d'améliorer l'accès à une couverture sociale. Un autre objectif de 1996 est de fournir aux personnels concernés des outils nouveaux : mise en place d'un service-conseil, sortie de divers guides et répertoires. Ce point n'est pas repris en 1998.

Enfin le programme s'intéresse à l'offre d'insertion secteur par secteur : insertion sociale, en

particulier pour les publics les plus en difficulté (lutte contre l'illettrisme) ; domaine de la santé (notamment prévention) ; domaine de l'habitat (en liaison avec le Plan départemental d'actions pour le logement des personnes les plus défavorisées PDALPD) ; domaine de l'emploi et de la formation.

Pour chacun, le programme 1996 dresse l'état des lieux et établit des priorités, distinguant l'action de l'Etat et celle du département.

Le programme 1998 ne renie pas ces priorités. Mais, s'appuyant sur l'expérience acquise, il propose des réorientations d'approche et précise les actions à engager ou à poursuivre, faisant notamment le constat que " l'accès à l'emploi est un enjeu majeur ", dans la mesure où près de la moitié des RMIstes ont moins de 35 ans, alors que le taux d'accès à l'emploi des bénéficiaires est insuffisant.

Sur l'ensemble des modes d'action envisagés, quelques cibles sont ainsi définies. En revanche, le coût prévisionnel des diverses interventions n'est chiffré ni dans le programme 1996, ni dans le programme 1998. Aucun objectif financier n'est défini, ni en masse ni en proportion. Or la loi (article 36) dispose que le PDI doit non seulement évaluer les besoins à satisfaire, mais également qu' " il recense la répartition entre les différentes catégories d'actions des crédits que le département doit obligatoirement consacrer aux dépenses d'insertion des bénéficiaires du RMI (...) (et) la répartition entre les différentes catégories d'actions des crédits affectés par l'Etat aux actions d'insertion menées dans le département en faveur des bénéficiaires du RMI ".

Une telle absence est parfois expliquée par l'idée que les besoins des publics concernés ne se décrètent pas, et qu'on ne peut donc que constater a posteriori quel domaine d'intervention était le plus nécessaire. La chambre constate que cette approche, qui pourrait paraître de bon sens, trouve sa limite dans l'ancienneté du dispositif, dans l'ampleur statistique des interventions du département, et dans la nécessité que soient fixés au moins des objectifs, que la loi du reste considère comme adaptables, l'article 36 prévoyant qu' " au cours d'une réunion tenue six mois au plus tard après l'adoption du programme le conseil départemental d'insertion en examine les conditions de mise en oeuvre et peut proposer des mesures d'adaptation susceptibles de le soutenir et de l'améliorer ".

La chambre constate aussi que le PDI 2000-2002 a pris partiellement en compte ces insuffisances. Elaboré pour trois années, il souligne la lenteur des évolutions. Son adoption a été tardive, puisque c'est seulement lors de la séance du 27 septembre 2000 qu'il a été acté, alors que la loi RMI prévoit son adoption avant le 31 mars de l'année en cours.

Les thèmes abordés et les priorités retenues n'ont pas changé. Deux objectifs majeurs sont énoncés : " ouvrir pour une baisse du nombre de bénéficiaires, de l'ordre de 10 %, par l'accroissement, en particulier, des sorties durables, renforcer la progression du taux de contractualisation (...), afin de porter celui-ci à 50 % en trois ans ".

Pour atteindre ces objectifs, le PDI retient des axes de travail qui ne font que relayer les pistes tracées en 1998 : améliorer l'accueil et l'accompagnement, faire de l'accès à l'emploi un enjeu majeur de la politique départementale d'insertion, favoriser l'insertion dans la vie sociale, l'insertion par l'habitat (aide au maintien dans le logement), l'insertion par la santé (par le développement d'une culture d'accès aux soins, complémentaire de la couverture maladie universelle).

Le programme est complété par des perspectives d'évaluation, jugée " primordiale ". Il est donc prévu de se doter " d'instruments fins, tant statistiques que d'analyse qualitative, pour une meilleure connaissance des publics et pour mesurer la pertinence des actions d'insertion entreprises " .

Nombre de ces priorités, par exemple la nécessité d'améliorer l'accueil et le suivi des bénéficiaires, ou l'affirmation de la primauté de l'insertion par l'emploi, figuraient déjà dans le programme précédent. Certains objectifs, comme celui d'atteindre un taux de contractualisation de 50 % en trois ans, y étaient déjà affirmés dans les mêmes termes. Mais le programme a en partie pris en compte les insuffisances des programmes antérieurs, dans la mesure où il fixe des objectifs généraux, déclinés ensuite par des programmations annuelles qui précisent le contenu des actions décidées pour atteindre ces objectifs. La programmation 2000, inégalement précise selon les thèmes traités, définit des actions à conduire pour chacun de ces thèmes, et indique pour elles soit un objectif quantitatif, soit pour quelques-unes un coût prévisionnel. En comparaison des programmes antérieurs, le PDI 2000-2002, assorti d'une programmation annuelle, constitue donc un indéniable progrès.

Il reste que le lien entre les objectifs généraux et la définition du détail des actions envisagées aurait été mieux établi si, comme prévu, le PDI avait pu s'appuyer sur des programmes locaux, qui font encore défaut.

Par ailleurs, la chambre constate l'absence de rapport annuel qui, selon l'article 36 de la loi (dernier alinéa), devrait être présenté au CDI " au plus tard quinze jours avant l'adoption du programme annuel ". Durant la période examinée, un seul rapport a été présenté au CDI, lors de la séance du 14 janvier 1997, consacrée à la présentation du bilan de la mise en œuvre du programme départemental d'insertion 1996.

L'exercice n'a pas été renouvelé. Interrogé sur ce point, le département a répondu que " lors des réunions du CDI, une présentation de l'ensemble des crédits d'insertion sur la base des documents approuvés par délibération de l'assemblée départementale lors du vote du budget a été faite aux différents participants ". Il s'agit en fait de la partie des documents budgétaires du conseil général consacrée au chapitre 959. Les éléments présentés sont succincts. En aucun cas ils ne sauraient constituer le rapport d'exécution prévu par la loi pour alimenter la réflexion du conseil départemental.

La chambre prend toutefois acte de l'engagement du département qui, grâce à son nouvel outil statistique, entend prendre les dispositions nécessaires pour un chiffrage prévisionnel et l'établissement d'un bilan annuel, " en s'appuyant notamment sur le bureau du CDI ".

2.2.2 Les programmes locaux d'insertion (PLI)

Le CDI est aussi l'instance qui examine les programmes locaux d'insertion définissant les orientations au niveau de la CLI et prévoyant les actions d'insertion. L'article 42-3 de la loi dispose qu' " après son adoption, la commission locale d'insertion transmet le programme local d'insertion au conseil départemental d'insertion qui en vérifie la cohérence avec le programme départemental d'insertion ; le conseil départemental prévoit, s'il y a lieu, les moyens à affecter à l'exécution du programme local d'insertion ".

Or depuis 1995, seules deux CLI ont élaboré, une seule fois, un programme local d'insertion. Cette élaboration des PLI semble difficile. En particulier, les relations entre le PDI et les PLI, et l'ordre devant prévaloir à leur élaboration, posent problème. Lors du bureau du CDI du 26/11/98, ce point a été évoqué : " La méthode retenue lors du bureau du 09/12/97 a été de construire un PDI qui formalise les enjeux du département, les priorités à engager et les objectifs à atteindre, sans demander au préalable aux CLI d'élaborer un PLI. Dans un deuxième temps, les CLI devaient décliner territorialement les objectifs départementaux. Le PDI 98/99 a été adopté le 10/07/98. La deuxième décision n'a pas été mise en oeuvre. (...) (il faudra) demander en septembre 1999 à chaque CLI d'élaborer un PLI avant décembre 1999 afin de pouvoir rédiger un PDI avant le 30 mars 2000 ".

En tête des orientations retenues lors de la réunion des présidents de CLI du 3 février 2000, figure l'idée que le PDI doit être un document d'orientation, pouvant évoluer, et que " les PLI viendront compléter dès leur élaboration ".

Ainsi l'élaboration de PLI n'est encore aujourd'hui qu'un objectif, qui, comme cela a été souligné lors de cette réunion, demeure difficile à atteindre. S'il est évident que sur le terrain les acteurs sociaux sont à même de mesurer les besoins, et les membres des CLI, leurs présidents au premier chef, en mesure de les relayer au niveau du CDI, la chambre note que l'absence de PLI ne peut être sans effet sur l'élaboration et le suivi du PDI, et l'ambition affichée par les présidents de CLI eux-mêmes devrait inciter à les mettre en oeuvre.

2.3. Les commissions locales d'insertion.

La loi relative au RMI prévoit la mise en place de commissions locales d'insertion (CLI), dont le nombre et le ressort sont fixés conjointement par le préfet et le président du conseil général, qui ont également la responsabilité d'arrêter la liste des membres des CLI et de désigner leur président.

2.3.1. Composition.

En 1997, l'arrêté fixant la composition des commissions locales des Bouches du Rhône était celui du 1er mars 1996, remplaçant l'arrêté du 9 septembre 1994.

Il institue quatorze commissions, huit sur le territoire du bassin marseillais (Marseille, Allauch, Plan de Cuques) et six sur le reste du département (Aix en Provence, Arles, Aubagne-La Ciotat, Berre-Marignane, Istres-Martigues, Salon-Gardanne).

La composition est fixée à dix membres : deux représentants de l'Etat et deux représentants du département ; deux représentants des communes du ressort de la CLI ; quatre représentants du système éducatif, d'institutions, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle.

Un arrêté par CLI fixe la liste nominative des titulaires et des suppléants. Sept CLI sont présidées par l'Etat (sous-préfets, DDASS). Les sept autres sont présidées par des conseillers généraux.

Afin d'obtenir une meilleure répartition des CLI sur le territoire départemental, leur nombre a été augmenté. On est passé à quinze en 1998, et la décision d'en instituer dix-sept a été prise. Leur nouveau découpage a été adopté par le bureau du CDI dans sa séance du 29 octobre 1999 et précisé par l'avenant n°7 à la convention-cadre Etat-département en novembre 1999 : le découpage du bassin marseillais est aménagé, le nombre de CLI y passant à dix ; le nombre de CLI hors Marseille passe à sept par séparation du secteur de Salon et de celui de Gardanne. Neuf présidences sont assurées par le conseil général, et huit par l'Etat.

2.3.2. Compétence.

L'article 42-1 de la loi relative au RMI précise les missions des CLI : elles ont d'une part un rôle général de réflexion, d'animation et d'organisation, et d'autre part un rôle particulier de traitement des cas individuels.

La chambre constate que dans les Bouches du Rhône, si toutes les CLI remplissent le second rôle, le premier est loin d'être totalement assumé. L'incapacité de la quasi-totalité des CLI à adopter un programme local d'insertion souligne que seule la mission d'approuver les contrats d'insertion est véritablement prise en compte. La CLI n'est ainsi qu'un organe technique ou un centre de décision opérationnelle, mais nullement l'instance de réflexion capable de nourrir les travaux du CDI.

2.3.3. Moyens et fonctionnement.

Concernant les moyens mis à la disposition des CLI, toutes ont approximativement les mêmes,

matériels et humains, à leur disposition. Or leur taille, le nombre de bénéficiaires de leur ressort, le nombre de contrats en cours de validité, varient considérablement : en mars 2000, la CLI de Salon a dans son ressort environ 2000 bénéficiaires, mais la plus grosse CLI marseillaise plus de 9500. Leur capacité à répondre à la demande d'insertion est ainsi inégale. C'est dès lors l'égalité de traitement devant le service public de l'insertion qui est en cause.

Quant au fonctionnement des CLI, approché par l'examen des comptes rendus des réunions de trois d'entre elles (Marseille 15ème est, Marseille 15ème ouest-16ème, Salon), il montre de graves lacunes.

La chambre a constaté l'importance de l'absentéisme, qui s'est aggravé sur la période récente. Les difficultés paraissent plus grandes sur le territoire marseillais que sur le reste du département.

Chaque CLI comprend dix membres nommés par arrêté conjoint du préfet et du président du conseil général. Les techniciens des cellules d'appui assistent aux réunions (entre deux et six par réunion) mais ne sont pas membres de la CLI.

Or à Marseille, la très grande majorité des réunions, généralement mensuelles, s'est tenue avec deux ou trois membres. Sur la CLI 15ème ouest-16ème, à plusieurs reprises en 1998 et en 1999, seul le président, conseiller général, était présent.

Sur la CLI de Salon-Gardanne, le taux de présence est meilleur, mais plus de la moitié des réunions s'est tenue tout de même avec la moitié des membres ou moins encore.

La chambre constate la fragilité de décisions prises lorsqu'une CLI n'est représentée que par deux ou trois membres seulement sur les dix personnes officiellement nommées, et leurs dix suppléants. A fortiori, des décisions prises par le seul président, même entouré de techniciens, pourraient être remises en cause. Il faut rappeler que l'article 42-2 de la loi RMI dispose cependant que le bureau de la CLI, nécessairement moins nombreux, et qui peut par délégation de la commission, approuver les contrats d'insertion, comprend sept membres. Le département considère que la loi ne prévoit aucune condition de quorum dans le fonctionnement des bureaux des CLI, mais elle ne prévoit pas non plus que le bureau puisse déléguer ses compétences à son seul président.

Peut-être le dispositif partenarial, comme le souligne le département, tel que l'a voulu le législateur est-il difficile à faire réellement fonctionner, mais la chambre estime néanmoins qu'une participation plus forte et régulière aux travaux des CLI serait de nature à en améliorer la qualité.

Il faut mettre cette réduction progressive de la participation en relation avec l'augmentation de la charge de travail des CLI : entre 1997 et 2000, le nombre moyen de dossiers traités dans les CLI à chaque séance a doublé, et parfois davantage, atteignant dans certaines CLI 150 à 200 dossiers. On se trouve donc dans une situation peu favorable à un examen approfondi des

dossiers, où de moins en moins de personnes ont à connaître de cas de plus en plus nombreux.

La chambre note en outre que peu de CLI établissent régulièrement un compte-rendu de réunion, et que si ce compte-rendu est fait, il n'est exploité ni au niveau du département ni à celui du CDI.

Elle prend acte de la décision prise, suite à une réunion des présidents de CLI de février 2001, de créer des postes de directeurs de CLI, création de nature à permettre un fonctionnement plus rigoureux des CLI et une meilleure harmonisation entre elles.

2.4. La prise de décision.

La chambre a examiné le circuit nécessaire à la prise de décision dans le domaine des actions d'insertion. Elle constate des difficultés, de nature différente, selon que la décision est prise au niveau de chaque CLI ou au niveau départemental.

Sur la majeure partie de la période examinée, c'est l'avenant n° 1 du 15 septembre 1997, modifiant l'article n° 1-4 de la convention cadre, qui organise ces deux niveaux décisionnels :

" Pour la réalisation des actions nouvelles d'insertion, les organismes prestataires de service sollicitent l'avis technique soit de la Commission paritaire Etat-département, soit de la commission locale d'insertion.

Relèvent de la commission paritaire Etat-département les actions collectives qui s'inscrivent dans une logique de continuité, les actions collectives ponctuelles, éventuellement renouvelables devant toucher un public relevant du territoire de deux CLI et plus, les actions concernant les programmes locaux d'insertion par l'économie (PLIE). Pour l'ensemble de ces actions, la commission paritaire sollicitera l'avis de la ou des commissions locales d'insertion.

Relèvent de la commission locale d'insertion toutes les autres actions à caractère collectif, toutes les actions à caractère individuel.

Les actions retenues font l'objet de conventions conclues entre le président du conseil général et les organismes prestataires de service (...).

2.4.1. Les décisions prises au niveau des CLI posent un problème de cohérence entre elles.

L'examen de décisions prises sur des cas individuels a montré que des disparités de traitement pouvaient exister, qui posent le problème de l'égalité des citoyens devant le service public de l'insertion.

Des situations similaires peuvent en effet être traitées différemment par des CLI différentes, voire parfois par la même CLI.

Ainsi, les décisions prises sur la rétroactivité de la prise en charge d'actions de formation, par exemple, ne sont-elles pas homogènes : certains dossiers obtiennent un avis favorable pour le financement intégral par le conseil général d'une action de formation, " avec effet rétroactif ", quand la prise en charge d'actions de formation similaires est refusée, car la demande " a été faite postérieurement au début de la formation ".

Ainsi également certaines CLI acceptent-elles très facilement le financement du permis de conduire, quand d'autres conditionnent leur accord à la perspective de l'obtention d'un emploi lié à sa détention ; certaines CLI acceptent une prise en charge totale de ce financement, mais d'autres préfèrent en laisser une partie à la charge du bénéficiaire.

Il arrive que sur une même CLI, une même personne sur un même dossier puisse faire l'objet de deux réponses contradictoires lors de deux commissions successives. C'est selon le département tout à fait normal en cas de recours. La chambre s'interroge dans ce cas sur les critères mis en oeuvre puisque par exemple, une demande acceptée en décembre 1997 par la CLI des 1^{er} 2^o arrondissements de Marseille pour la prise en charge intégrale d'une formation s'était vu opposer un avis défavorable en novembre 1997 au motif qu'il s'agissait d'une " formation de type universitaire ne relevant pas du dispositif RMI ".

Se pose également le problème de la liaison entre les CLI, nécessaire pour élaborer une " jurisprudence " applicable au traitement des dossiers individuels. Cette liaison s'impose par ailleurs quand on constate qu'actuellement une même personne qui adresse des demandes à plusieurs CLI peut ne pas être repérée (ce qui souligne aussi la nécessité d'un outil informatique plus performant).

Reconnaissant qu'il y a là " une préoccupation partagée tant par le département que par l'Etat ", le département a informé la chambre qu'un cahier des charges a été rédigé pour l'écriture d'un programme permettant une gestion beaucoup plus homogène et performante du dispositif RMI, l'appel d'offres devant être lancé courant octobre 2001.

Un autre exemple de disparités entre les CLI est donné par l'utilisation du Fonds d'aide à l'insertion (FAI), fonds prévu pour des dépenses liées à l'insertion, ne relevant en théorie pas de l'aide sociale légale, consistant dans la prise en charge d'aides diverses, aide au logement, aide au transport, frais de garde d'enfants, etc...

Pour établir une comparaison entre les CLI, dans la mesure où la gratuité des transports pour les RMIstes n'existe pas partout, la chambre n'a considéré que les dépenses engagées au titre du FAI en 2000 (3,03 MF) pour autre chose que les aides au transport, et les a rapportées à l'importance du nombre d'allocataires par CLI.

Ces dépenses montrent une grande inégalité d'utilisation des ressources du FAI : alors que dans

certaines CLI on recourt près de deux fois plus que la moyenne à ces ressources, dans d'autres CLI on fait peu, voire très peu, appel à ce financement : deux fois moins que la moyenne à Arles, par exemple, plus de trois fois moins dans le 15ème arrondissement. Il apparaît que les CLI présidées par des élus semblent recourir plus souvent au FAI, ou faire preuve d'une sélectivité moindre des demandes.

Examinant le fonctionnement du FAI, la chambre a noté que le circuit prévu pour le paiement des sommes allouées au titre du fonds est le suivant : une régie des dépenses du FAI a été mise en place ; après validation de la demande en CLI, une fiche de liaison, signée par le président de la CLI, est transmise au régisseur qui, " après décision administrative, envoie la notification au bénéficiaire en vue du paiement par lettre-chèque ". Mais le règlement précise que le contrôle des pièces justificatives sera effectué par l'autorité administrative, les pièces étant conservées au secrétariat de la CLI. La pratique prouve que ces pièces (d'autant plus difficiles à obtenir que le dispositif constitue une avance sur frais à engager et non un remboursement à terme échu) ne sont pas toujours fournies, et que la seule conséquence que cela entraîne est le refus de paiements ultérieurs, le premier paiement non justifié ayant déjà été fait.

Un tel fonctionnement est en contradiction avec les règles qui s'imposent au comptable public, dont la responsabilité peut être mise en cause du fait du régisseur, et qui est chargé du contrôle de ce dernier. Le système mis en place actuellement prive le payeur départemental des éléments nécessaires à ce contrôle (aujourd'hui réduit à l'examen des fiches de liaison), supprime tout contrôle exercé par le régisseur, et laisse à la CLI une totale liberté d'appréciation de la production des justificatifs demandés. Il y a là une source supplémentaire de différences de traitement.

Le département insiste sur la spécificité des actions concernées, qui fait que la production exhaustive des justificatifs lui semble inenvisageable, et souligne que la disparition de la régie compromettrait son action. La chambre observe qu'un contrôle rigoureux ne peut que renforcer l'efficacité du dispositif.

Au total, le département affirme que des moyens de contrôle existent déjà, une application de gestion des contrats d'insertion, un contrôle exercé par la Commission technique paritaire, une possibilité de recours ouverte aux bénéficiaires et aux services administratifs. La chambre observe toutefois que pour ces derniers la possibilité de recours n'a pas d'existence juridique, même si de facto elle est exceptionnellement intervenue.

La chambre constate que l'égalité de traitement, l'objectivité que sont en droit d'attendre les citoyens, imposent une réflexion accrue sur le fonctionnement des CLI et sur les critères présidant au traitement des dossiers qui leur sont soumis, et probablement la définition par le CDI de règles suffisamment strictes et précises pour corriger les disparités d'appréciation induites par les facteurs purement locaux. Peut-être la répartition des présidences entre l'Etat, représenté par des fonctionnaires, et le département, représenté par des élus, est-elle la conséquence du cadre fixé par le législateur. Mais, quels que soient le degré d'investissement et la durée de présidence de

chacun, cette répartition crée une inégalité de fait entre des commissions présidées par des acteurs inégalement impliqués dans les enjeux locaux.

2.4.2. Pour les décisions prises au niveau départemental, le circuit décisionnel est inutilement alourdi.

Les décisions relevant du niveau départemental sont prises selon un circuit inutilement lourd et peu en accord avec les impératifs d'un véritable co-pilotage Etat-département. Pour toutes les actions collectives relevant de la commission technique paritaire, en effet, la décision ultime n'est pas prise à ce niveau. La commission, composée de techniciens, émet un avis. Mais le dossier passe ensuite devant la commission des affaires sociales, puis finalement devant la commission permanente du conseil général, qui autorise le président du conseil à signer les conventions et à engager les dépenses. On se retrouve alors dans le circuit décisionnel habituel, né de la décentralisation, qui ne semble pas le plus approprié à la décision " conjointe " envisagée par le législateur.

D'une part, le département semble vouloir ajouter une étape qui lui laisse, en quelque sorte, " le dernier mot ", puisqu'une décision précédemment acceptée de concert par l'Etat et le département pourrait éventuellement être remise en cause à ce niveau. D'autre part, une censure a posteriori par le préfet devient ainsi possible par le contrôle de légalité, ce qui semble absurde pour des décisions conjointes, qui de toutes façons reste assez théorique, les services préfectoraux étant très mal armés pour vérifier la conformité des décisions prises au PDI, mais s'est toutefois produit.

Une telle situation n'est conforme ni à la lettre ni à l'esprit de la loi relative au RMI. La circulaire DIRMI/DGCL/CP n° 9-468 du 10 août 1999 (1.1.2., 4ème principe) précise : " Le circuit de décision d'engagement des dépenses doit être court. Pour ne pas retarder la mise en place des politiques d'insertion, l'engagement des dépenses doit être rapide : le conseil général ayant préalablement autorisé le président à parapher la convention, il sera possible à ce dernier d'engager les dépenses qui y sont prévues, sans que chaque action ait à être autorisée par la commission permanente.

C'est pourquoi la convention-type jointe à la présente circulaire envisage la création d'un comité de coordination, composé a minima de représentants de l'Etat et du conseil général, chargé de valider les actions d'insertion et de (...) proposer (au préfet), ainsi qu'au président du conseil général, l'engagement des dépenses correspondantes : c'est au travers de ce comité que se concrétise le principe de co-décision évoqué ci-dessus ".

La chambre note qu'un tel comité, émanation du CDI, serait le véritable organe de pilotage du dispositif, co-présidé par le préfet et le président du conseil général, ou leurs représentants. Cette instance pourrait non seulement traiter des questions de niveau départemental ou relevant de plusieurs CLI, mais également fonctionner comme instance d'harmonisation pour les décisions prises au niveau local, lorsqu'elles portent sur des cas difficiles ou contestés.

Le département, arguant de la fragilité juridique de l'application d'une circulaire de l'Etat qui ne s'impose pas aux tiers sur l'engagement de dépenses importantes, considère qu' une modification réglementaire apparaîtrait " pour le moins nécessaire pour suivre la chambre dans cette recommandation de ne pas soumettre les dossiers à la commission permanente ". Selon lui, il s'agit en outre d'associer à la décision les membres de l'assemblée délibérante.

La chambre n'entend pas suggérer au conseil général de se soustraire à ses obligations réglementaires. Elle observe que la mise en oeuvre des préconisations de la circulaire imposerait évidemment que le PDI soit clair, et sa déclinaison annuelle précise, que soit supprimé l'obstacle constitué par l'absence, ou l'insuffisance, de convention-cadre entre l'Etat et le département (cf. infra), et que l'autorisation donnée par le conseil général à son président de signer cette convention-cadre prévoie aussi la signature des conventions passées pour sa mise en oeuvre.

Il conviendrait également que les critères prévalant dans les travaux de la commission technique soient précisés dans le cadre d'un règlement intérieur. La chambre constate qu'un tel document n'a pas été adopté à ce jour, malgré l'existence d'un projet présenté dès le 29 octobre 1999.

2.5. Les acteurs sociaux.

L'examen des moyens humains consacrés à l'insertion par le département, parallèlement à l'effort de l'Etat, qui est relativement important, montre que le choix qui a été fait est d'externaliser une grande partie des missions RMI.

En dehors des services sociaux " classiques ", des services administratifs de la direction de l'insertion du conseil général, des trois chargés de mission RMI (deux administratifs, un médecin) du département, et d'un secrétariat formé de 9 agents chargés de la gestion de la commission technique paritaire, tout passe par le réseau associatif.

Pour l'instruction et le suivi du RMI, le département s'appuie sur son service social (assistants socio-éducatifs, conseillères en économie sociale, agents administratifs, secrétaires médico-sociales) dont les tâches sont multiples, la mission RMI n'en constituant qu'un aspect. Par ailleurs, conformément à la loi, l'instruction peut également être assurée par les référents sociaux des Centres communaux d'action sociale, ou des services sociaux municipaux. Le degré d'implication des communes n'est pas sans conséquences sur les tâches laissées au département ou aux associations chargées de l'accueil du public RMI : certaines communes jugent en effet que l'échelle communale est la mieux adaptée à la prise en charge de l'insertion, et sont donc très actives sur ce plan (c'est surtout le cas hors Marseille) ; d'autres, faute de moyens, ou considérant que la loi a attribué cette compétence à l'Etat et au département, n'investissent guère ce terrain (petites communes, ville de Marseille).

Mais au-delà de l'instruction des dossiers par les services administratifs, le choix du département

s'est porté sur le recours au réseau associatif, en donnant son agrément à 63 associations qui l'ont sollicité, à titre gracieux, et en passant convention avec 8 organismes chargés du suivi et de l'accompagnement de 11 000 bénéficiaires du RMI. (cf. infra). L'importance de cette mission confiée à des tiers impose de relativiser l'affichage des frais consacrés à la structure RMI, leur intervention relevant à certains égards des actions d'insertion, mais comportant aussi une dimension administrative.

La circulaire DIRMI n° 93-04 du 27 mars 1993 relative à la mise en place du RMI (article 1.3.4.2) a par ailleurs ouvert la possibilité de mettre en place des cellules d'appui chargées d'aider les CLI dans leurs missions. Dans les Bouches du Rhône, le choix a été fait de mettre une cellule d'appui auprès de chaque CLI.

Ces cellules sont composées : d'agents de développement local d'insertion (ADLI : 19 en 1999 ; financés par le département) ; de conseillers emploi-formation issus de l'ANPE (23 en 1999, financés à 50 % par le département) ; d'agents de développement logement (8 ETP, financés par l'Etat) ; de médecins vacataires, financés par le département ; et de secrétaires (15 en 1999, financés par le département). Parmi leurs missions figure celle de jouer un rôle d'expert auprès des organismes instructeurs en matière de diagnostic. Mais là aussi, le département fait appel à des tiers qu'il a agréés et conventionnés pour des interventions de bilan, évaluation, orientation (BEO), confiées à six organismes conventionnés.

L'importance de cette sous-traitance de l'insertion s'explique par le fait que l'on a longtemps voulu penser que le dispositif serait temporaire, et que les services sociaux " classiques " n'étaient pas forcément armés pour résoudre les problèmes posés par l'insertion. Mais ce choix entraîne une externalisation de certaines charges qui doit conduire à relativiser la séparation entre les frais de structure et le financement des actions, et pose des problèmes de contrôle qui seront examinés plus loin.

3.LES CREDITS DEPARTEMENTAUX D'INSERTION.

L'article 38 de la loi relative au RMI dispose que " pour le financement des actions inscrites au programme départemental d'insertion et des dépenses de structure correspondantes, le département est tenu d'inscrire annuellement, dans un chapitre individualisé de son budget, un crédit au moins égal à 20 % des sommes versées, au cours de l'exercice précédent, par l'Etat dans le département au titre de l'allocation de revenu minimum d'insertion ".

Les sommes versées par l'Etat doivent s'entendre, ainsi que l'a précisé la circulaire DIRMI/DGCL/CP n° 98-471 du 24 juillet 1998 (article 1.1.1), comme " le montant des allocations nettes d'indus constatés ", c'est-à-dire qu'au montant brut des allocations payées, il convient de soustraire les indus récupérés et les remises de dettes.

Le chapitre concerné du budget départemental est le chapitre 959.

3.1. La convention cadre et les avenants.

L'article 39 de la loi RMI dispose que :

" L'Etat et le département passent une convention définissant les conditions, notamment financières, de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion ".

Concernant la période examinée, une convention a été signée le 20 janvier 1997, remplaçant celle de 1995, prorogée par avenant en 1996. Elle prenait effet rétroactif à compter du 1er juillet 1996 et devait prendre fin le 30 juin 1997. Elle précisait les moyens consacrés au dispositif par les deux partenaires, tant en ce qui concerne le fonctionnement de la structure (cellule d'animation départementale, secrétariat des CLI, cellules d'appui) que pour le financement des actions d'insertion elles-mêmes.

La durée de cette convention a été prolongée par de nombreux avenants successifs, qui cependant ne couvraient que rétroactivement des périodes de plusieurs mois sans convention. Le dernier d'entre eux, l'avenant n°8, signé le 15 mars 2000, a prolongé cette durée du 1er janvier 2000 au 30 juin 2000.

On peut s'étonner que la même convention ait été simplement reconduite, et de façon éclipique, sur une aussi longue période. En réalité, un projet de nouvelle convention a été élaboré en 1998 (convention annoncée dès l'avenant n° 4), mais il a fait l'objet d'une négociation difficile, et il n'a été signé par les deux parties qu'à la fin de l'année 2000. Relative à la mise en oeuvre du programme départemental d'insertion du 1er juillet 2000 au 31 décembre 2002, elle comble de façon rétroactive un vide juridique de nature à compromettre le bon fonctionnement du dispositif.

L'article 41 de la loi relative au RMI dispose que " les crédits résultant de l'obligation prévue à l'article 38 sont engagés dans le cadre des conventions mentionnées à l'article 39 ". L'absence de convention soulève donc à la fois le problème de la régularité de l'engagement des dépenses d'insertion par l'ordonnateur et celui de leur prise en charge par le comptable public.

Cette absence aurait pu être sanctionnée par le préfet, qui a la possibilité de déférer au tribunal administratif, au titre du contrôle de légalité, les décisions d'engagement de dépenses des crédits d'insertion du département prises en l'absence d'une convention cadre " (cf. circulaire DIRMI/DGCL/CP/DAS n° 99-468 du 10 août 1999).

Elle aurait pu également être relevée par le comptable public, chargé de vérifier la production des pièces justificatives (décret n° 92-1123 du 2 octobre 1992) et qui peut opposer à l'ordonnateur un refus de paiement.

La chambre considère que la convention de 1997, et a fortiori les avenants successifs à cette

convention, ne permettaient pas par une présentation fonctionnelle des dépenses à engager de vérifier leur conformité aux priorités définies dans le PDI, et qu'ainsi l'engagement, le mandatement et le paiement des dépenses d'insertion se faisaient dans une situation analogue à l'absence pure et simple de convention. Tout en soulignant la nécessité d'une convention-cadre entre l'Etat et le département, la chambre rappelle l'intérêt de passer cette convention annuellement, en respectant les objectifs fixés par la circulaire du 10 août 1999.

3.2. Les dépenses d'insertion sont en progression.

Au plan national, les enjeux financiers du RMI sont importants, tant pour l'Etat que pour les départements. La montée en charge du dispositif a été rapide : de 1992 à 1997, son coût a plus que doublé. En 1997, ce coût était de près de 34 milliards de francs (5,18 Milliards d'euros) pour l'Etat (dont près de 25 pour l'allocation) et de 10 milliards pour les départements. La progression s'est ralentie récemment, mais de façon inégale selon les départements.

Les Bouches du Rhône offrent de ce point de vue une situation moins favorable que la moyenne. De 1997 à 1999 le montant des allocations versées dans le département par l'Etat est passé de 1 253,59 MF à 1 602,19 MF (244,25 Milliards d'euros), soit une augmentation de 27,8 %. Durant la même période, les crédits consommés par le département ont crû de façon très importante, augmentant de 66,63 % entre 1997 et 1999 (188 MF en 1997, 313,5 MF - 48,1 M? - en 1999), alors que le nombre de bénéficiaires est passé de 67 450 à 75 815 (+ 12,40 %).

On peut en conclure que le département assume davantage la mission d'insertion que lui a confiée le législateur, et que l'offre d'actions d'insertion s'améliore, autant d'aspects qui évoluent favorablement. Le taux de consommation des crédits montre cependant que la marge de manœuvre s'est réduite, puisque l'action du département engendre désormais des dépenses effectives qui frôlent (ou dépassent, en 1998) le montant des crédits inscrits au budget.

Tableau : les dépenses de RMI dans les Bouches du Rhône :

| En millions de francs | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Base de référence de l'exercice (Allocations versées – indus) | 1 111,91 | 1 253,59 | 1 381,94 | 1 602,19 |
| Crédits à inscrire (=20 % de la base) | 222,38 | 250,71 | 276,38 | 320,43 |
| Reports de l'exercice N-1 | | 239,04 | 301,58 | 294 |
| Crédits ouverts | | 489,76 | 577,97 | 614,44 |
| Réalisé durant l'exercice (E) | 163,05 | 188,18 | 283,96 | 313,57 |
| Taux de consommation (E/D) | 73,3 % | 75 % | 102,7 % | 97,8 % |

La progression des dépenses d'insertion semble résulter en particulier de la priorité donnée par le P.D.I. 98/99 à l'insertion sociale et professionnelle, puisque les crédits consacrés à cette action ont apparemment plus que doublé entre 1997 et 1999, passant de 80 MF à 177 MF. Il faut toutefois préciser que depuis l'exercice 1997, l'article 6509-002 où est imputée cette action enregistre également les dépenses relatives à une prime de Noël (55,5 MF en 1999) versée aux chômeurs et aux bénéficiaires du RMI (cf. infra), ce qui relativise cette progression.

3.3. La comptabilisation de ces dépenses devrait être clarifiée.

L'instruction comptable des départements M 51, mise à jour par la circulaire 92-4C du 9/01/1992, précise que les comptes par nature à trois chiffres des classes 1, 2, 3, 6, 7, et 8 sont ouverts à l'intérieur de chacun des chapitres fonctionnels de la classe 9. Ainsi, le département a la possibilité d'ouvrir à l'intérieur du chapitre 959 (créé par la circulaire NOR :INT B8800407C du 24/11/1988) tous les comptes de charges et de produits spécifiés par l'instruction M.51. En raison de l'importance des charges à caractère gratuit (aide sociale) assumées par le département, des subdivisions particulières sont ouvertes pour enregistrer les participations et prestations au bénéfice de tiers et les allocations et subventions versées (§ 122-La présentation des comptes).

Dans ce cadre, le département des Bouches-du-Rhône a décidé d'imputer la quasi-totalité des dépenses à l'article 6509 - autres allocations - subdivisé en cinq parties :

6509-01 - ACTIONS PREALABLES A L'INSERTION

6509-02 - INSERTION SOCIALE ET PROFESSIONNELLE

6509-03 - INITIATIVES LOCALES

6509-04 - ETUDES, EVALUATIONS, CONSULTATIONS, FORMATIONS

6509-012 - COTISATIONS MUTUELLES RMI.

DEPENSES DU CHAPITRE 959 (EN MF) :

| Articles | Libellés | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|----------|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| 615 | rémunérations diverses (RMI) | 2,44 | 2,11 | 2,39 | 2,29 |
| 6509-001 | actions préalables à l'insertion | 6,32 | 7,86 | 7,77 | 12,30 |
| 6509-002 | insertion sociale et professionnelle | 81,98 | 80,03 | 185,30 | 177,88 |
| 6509-003 | initiatives locales | 20,12 | 29 | 36,9 | 44,31 |
| 6509-004 | études, évaluations, consultations, formations, informations | 2,22 | 4,18 | 2,9 | 2,56 |
| 6509-012 | cotisations mutuelles RMI | 32,34 | 47,98 | 30,91 | 46,99 |
| 831 | prélèvement pour dépenses d'investissement (crédit d'ordre) | 2,85 | 0,20 | 0,48 | 1,52 |
| | Total des dépenses DIRECTES | 148,49 | 171,62 | 266,95 | 288,16 |
| 931 | frais de personnel permanent (crédit d'ordre) | 6,20 | 6,70 | 12 | 22 |
| 932 | frais pour biens meubles et immeubles (crédit d'ordre) | 3,59 | 1,20 | 1,12 | 1,69 |
| 934 | quote-part de frais d'administration générale (crédit d'ordre) | 4,77 | 8,64 | 3,88 | 1,71 |
| | Total des dépenses INDIRECTES | 14,56 | 16,55 | 17,01 | 25,41 |
| | | | | | |
| | TOTAL des DEPENSES | 163,05 | 188,18 | 283,96 | 313,57 |

(Source : comptes administratifs. Seuls les postes principaux sont détaillés)

La chambre constate que ces subdivisions ne recoupent qu'imparfaitement les différentes actions du plan départemental d'insertion, qui distingue, lui, quatre domaines : l'insertion sociale, la santé, le logement et l'emploi-formation (ventilation proche de celle retenue par la DIRMI, Direction interministérielle du RMI).

Les quatre premières subdivisions sont à leur tour, en interne, ventilées selon différents codes, la simple imputation à un article ne permettant pas le rattachement à un grand type d'action d'insertion. Ainsi, par exemple, l'article 6509-01 - actions préalables à l'insertion - regroupe des aides individuelles attribuées aux bénéficiaires du RMI, en particulier des actions de santé, mais également des dépenses concernant l'acquisition de logements réservés aux bénéficiaires de l'allocation, ou des dépenses de transport ; l'article 6509-03 - initiatives locales - regroupe tout ce qui touche à l'accueil des bénéficiaires, suivi, sessions d'accueil, lieux d'accueil, mais également le soutien aux initiatives associatives et aux loisirs, au sport, à l'expression artistique ; cas le plus frappant, l'article 6509-02 regroupe à la fois des dépenses de formation, d'accompagnement à l'emploi, d'aide aux emplois consolidés, à la création d'entreprise, mais également la prise en charge de permis de conduire, l'indemnisation des centres communaux d'action sociale pour l'établissement des contrats d'insertion, ou encore la prime de Noël versée aux chômeurs du département.

La chambre observe que la juxtaposition de plusieurs cadres ne se recoupant pas engendre plusieurs problèmes.

Elle entraîne un grand manque de lisibilité interne. L'évolution des dépenses par grand type

d'activité d'insertion ne peut en effet être directement suivie. Pour la suivre, il faut donc établir un système de correspondance, ce que les services du département ont fait en établissant un tableau de bord, dont les principales entrées sont " la vie sociale ", " l'accueil ", et " l'emploi-activité ". Pour la vie sociale, par exemple, il faut regrouper les actions de remobilisation, de sociabilité, d'accès aux droits (dépenses du code 212, stages d'insertion, du code 302, loisirs, sports, du code 303, soutien initiatives associatives, du code 307, accès aux droits), les actions d'accompagnement social (code 301, accueil-suivi), les actions d'alphabétisation (code 201) et enfin les actions d'accès à l'emploi par la formation (code 204, actions collectives, code 205, formation individuelle CG, code 206, SIF/RMI, code 208, permis de conduire, code 213, APP collectif). Les services eux-mêmes s'y perdent parfois, comme la chambre a pu le constater concernant l'imputation au code 217 de moins de la moitié du financement 1999 du programme POLE 13.

L'examen des pièces justificatives montre par ailleurs que la codification prévue n'est pas toujours respectée, ce qui obère la fiabilité des données proposées par la seule comptabilité.

Ainsi, la fiabilité des données rendues à l'Etat est compromise. Chaque année, un certain nombre de documents à fins statistiques doivent être renseignés pour la DIRMI. L'annexe 4 présente la " ventilation des actions engagées dans le cadre du PDI et financées par les crédits départementaux d'insertion ". Pour renseigner cette annexe, les services doivent procéder à un exercice de correspondance supplémentaire. Par exemple, pour renseigner la rubrique " insertion sociale ", il est nécessaire d'agrèger les dépenses codées 212, 201, 213, 302, 301, celles qui touchent au renforcement de l'accueil des bénéficiaires (codes 222, 306, 601, 305), plus les dépenses du fonds d'aide à l'insertion pour le surcoût des transports, plus les dépenses liées à la convention avec la RTM ou RDT 13. L'exercice semble quelque peu acrobatique.

La chambre constate enfin que la seule lecture du compte administratif est ainsi peu éclairante, tant pour les élus que pour les citoyens, sur l'utilisation concrète des crédits consacrés à l'insertion. Ceci est d'autant plus regrettable qu'aucun véritable bilan du P.D.I. n'a été présenté au conseil départemental d'insertion depuis le 14 janvier 1997. Mais le département s'est engagé à présenter désormais à l'assemblée départementale et au conseil départemental d'insertion un bilan annuel précis de l'utilisation des crédits du RMI.

Par ailleurs la chambre a constaté que le département, au titre de l'objectif 3, mesure 14, a demandé en 1999 un concours du Fonds social européen (FSE), dont le principe fut accordé (convention n°13UE39037.0 signée le 5 avril 2000), pour un montant total de 7,7 MF (1,17 Millions d'euros), et un premier paiement a été fait (1,88 MF, date d'enregistrement 05/04/2000). La chambre, qui a rappelé que ce financement du FSE doit venir en complément des crédits à inscrire par obligation légale, et en conséquence augmenter les reports comptabilisés, prend acte de l'engagement du département à procéder aux rectifications nécessaires.

3.4. Quelques secteurs des dépenses d'insertion.

3.4.1. Les dépenses d'aide médicale.

L'article 38 de la loi relative au RMI dispose que " les dépenses résultant de la prise en charge, pour les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion, de la participation de l'assuré aux tarifs servant de base au calcul des prestations de sécurité sociale peuvent être imputées sur l'enveloppe de crédits obligatoires à hauteur de 3 % des dépenses versées par l'Etat au titre de l'allocation de l'année précédente, soit 15 % de l'enveloppe départementale, hors report ". Et la circulaire n° 97-559 du 12 août 1997 a prévu la prise en charge partielle des dépassements tarifaires des prothèses (notamment dentaires, optiques et auditives) pour les bénéficiaires du RMI.

Le choix du département s'est porté sur un système apparent de mutualisation des bénéficiaires de l'aide médicale, permettant la prise en charge du ticket modérateur. Il a signé pour sa mise en ouvre une convention le 20 octobre 1988 avec les deux mutuelles candidates, la Mutuelle provençale de la solidarité et la Mutuelle de la solidarité, qui prévoit que " la part couvrant le risque mutualiste est ajustée chaque année, au vu des résultats du dernier exercice comptable connu de telle sorte qu'elle reste égale aux prestations versées " (Art.10). Le montant forfaitaire pour frais de gestion, prévu par l'article 10, est également ajusté chaque année. En fin d'exercice budgétaire les mutuelles adressent une facture faisant apparaître le total des dépenses réglées et le total des cotisations reçues du département. Il ne s'agit donc pas d'une authentique couverture mutualiste des allocataires, mais d'une sous-traitance par les deux mutuelles de la gestion de l'aide médicale du département. Celles-ci sont en réalité de simples prestataires de service du département, dont l'intervention a toutefois l'avantage d'éviter toute stigmatisation du public des RMIstes.

Les factures reçues des mutuelles sont imputées sur le chapitre 959 à hauteur de 15 % des dépenses du RMI et le solde est imputé sur le chapitre 956. La part imputée au chapitre 959 étant de loin la moins importante (47 MF sur 167 MF en 1999), et la majorité des bénéficiaires de la mutualisation étant des RMIstes, le département n'éprouve pas le besoin de distinguer plus précisément ce qui leur est strictement imputable.

La chambre constate que si en 1998 et 1999 l'imputation au chapitre 959 a respecté la limite des 15 %, en 1997 en revanche le plafond autorisé a été largement dépassé : 48 MF imputés pour un maximum autorisé de 37,6 MF. La rectification n'a été faite que sur l'exercice suivant à la suite d'un rappel de la règle par une lettre du Préfet des Bouches-du-Rhône du 25/11/1998.

A partir de l'exercice 2000, la mise en place de la couverture maladie universelle (CMU) a rendu l'intervention du département dans ce domaine sans objet, et en conséquence l'obligation d'abonder les crédits d'insertion a été réduite de 20 à 17 % du montant des allocations versées par l'Etat au titre du RMI.

3.4.2. Les dépenses de structure.

L'instruction du 13 janvier 1989 a défini ces dépenses comme celles concernant les secrétariats du CDI, des CLI et les cellules d'appui. Plusieurs circulaires (en particulier n° 97-559 du 12 août 1997) ont précisé que ne sont pas imputables sur le chapitre 959 les frais résultant de l'instruction administrative et sociale du RMI, ni les dépenses de fonctionnement du service social départemental. L'instruction de 1989 précisait que le total des dépenses de fonctionnement ne devait pas dépasser 10 % des crédits de l'obligation du département. Cette règle, dont le fondement légal a pu être contesté, et qui a pu paraître trop rigide, est toutefois considérée comme une référence utile.

Le département des Bouches du Rhône a précisé qu'il n'était pas procédé à une répartition des dépenses entre les différentes structures, CDI, CLI, cellules d'appui. Seul le montant total des dépenses relatives aux frais de structure, imputées en dépenses indirectes du chapitre 959, peut donc être appréhendé. Il a évolué comme suit :

| | Personnel permanent (chap.931) | Ensembles immobiliers et mobiliers (chap.932) | Administration générale(chap.934) | Autres (Prélèvement, ANV et annulations) | Total |
|------|--------------------------------|---|-----------------------------------|--|------------|
| 1997 | 6 700 000 | 1 209 027 | 8 646 584 | 208 712 | 16 764 323 |
| 1998 | 12 000 000 | 1 127 389 | 3 885 563 | 484 307 | 17 505 804 |
| 1999 | 22 000 000 | 1 695 900 | 1 714 246 | 1 521 185 | 26 935 489 |

Si l'on s'en tient à cette présentation du C. A., on peut penser que les dépenses de structure restent inférieures au pourcentage de 10 % préconisé. L'examen des dépenses directes montre pourtant qu'il s'y trouve aussi un certain nombre de dépenses de structure. Un examen par sondage a ainsi permis de déceler des dépenses concernant la rémunération des médecins vacataires placés auprès des C.L.I., concernant les frais de déplacement de certains agents de la Direction des interventions sanitaires et sociales (sans qu'il soit possible d'affirmer qu'il s'agit d'agents en charge des secrétariats des C.D.I., ou chargés de mission R.M.I.), et la prise en charge financière de la contractualisation des bénéficiaires du R.M.I. par certains C.C.A.S. Certes, le total reste inférieur au seuil des 10 %, qui n'est de toute façon qu'indicatif, mais la chambre note que cette présentation ne permet pas de chiffrer clairement le coût du dispositif.

Concernant la rémunération des C.C.A.S., la chambre a constaté qu'elle n'a pas l'imputation budgétaire prévue. La circulaire DIRMI/DGCL/CP n° 97-559 § 1.2.2.5. du 12 août 1997 a précisé que ne sont pas imputables sur le chapitre 959 les frais résultant de l'instruction administrative et sociale du RMI. La circulaire DIRMI n° 93-04 du 27 mars 1993 avait quant à elle indiqué que l'instruction sociale du RMI consistait dans la préparation du contrat d'insertion avec le bénéficiaire (§ 1.4.2) et que cette mission confiée en premier lieu aux CCAS était une mission légale que le

législateur ne souhaitait pas faire financer spécifiquement. Toutefois, il était prévu que là où la situation semblait gravement bloquée dans l'élaboration des contrats, la possibilité d'opérations ponctuelles de renforcement du potentiel d'instruction soit acceptée et l'imputabilité des crédits de l'espèce envisagée. Mais ce point devait faire l'objet d'une discussion entre les co-pilotes du dispositif (§ 1.5.4.2.B). Le département des Bouches-du-Rhône avait décidé dès 1990, par une délibération du bureau du 23 février, de passer une convention avec les CCAS participant à la mise en œuvre des contrats d'insertion, ladite convention prévoyant une participation financière du département sur la base de 100 F par contrat d'insertion signé, les crédits correspondants étant individualisés à l'article 6417 du chapitre 959.

Depuis cette date, le budget du département a bien prévu cette dépense à l'article 6417 (pour 2,5 MF en 1997, 4,4 MF en 1998 et 7 MF en 1999). Mais l'examen des mandats du RMI a permis de constater que les dépenses de l'espèce sont en fait imputées à l'article 6509-002 - insertion sociale et professionnelle. Ainsi, depuis la mise en place du RMI, des frais d'instruction des dossiers sont payés aux CCAS sur un article de dépenses directes d'insertion, sans apparement que l'accord des services de l'Etat ait été obtenu et rien, ni dans le compte administratif, ni dans les tableaux transmis annuellement à la DIRMI, ne permet de les individualiser. La chambre note que le département s'est engagé à obtenir l'accord de l'Etat et à rectifier l'imputation erronée.

3.4.3. La " prime de Noël ".

En décembre 1995, plusieurs comités de chômeurs ont sollicité pour leurs membres une aide financière exceptionnelle de fin d'année. Le président du conseil général décidait d'accorder une aide exceptionnelle, " un secours d'un montant de 800 F à environ 250 personnes ", imputée sur le chapitre 957-932. Le premier des critères fixés était de " ne pas être allocataire du RMI ".

Cette aide a pris ensuite de l'ampleur. A la fin 1997 et au début 1998, s'est déroulée l'opération " chômeurs-Noël 1997 ", aide financière d'urgence octroyée aux plus démunis, sous l'égide du fonds d'urgence social (FUS), instance présidée par le Préfet et chargée de coordonner les différents dispositifs d'aide gérés par les divers partenaires dans le département, qui a été supprimée par circulaire ministérielle du 30 juillet 1998 et remplacée par la commission d'action sociale d'urgence (CASU). Dans ce contexte, par délibération du 10 mars 1998, le département a décidé d'étendre le bénéfice des secours aux adultes (aide sociale facultative créée par délibérations des 17 juin et 13 septembre 1988) aux chômeurs bénéficiaires du RMI qui ne perçoivent aucune indemnité de l'ASSEDIC ni d'allocation spécifique de solidarité et d'imputer cette dépense sur le chapitre 957 article 6512.

Par délibération en date du 24 avril 1998, devant le nombre de bénéficiaires potentiels, le département s'est vu contraint de verser à l'UDAF, chargée de régler les dossiers, une aide complémentaire de 18 MF, qui serait prélevée, " à titre tout à fait exceptionnel " sur le chapitre 959 dépenses d'insertion article 6509-002 - action sociale et professionnelle du budget départemental. Cette délibération n'a pas été contestée par le contrôle de légalité.

Pour l'année 1997, c'est une dépense totale de 38,7 MFF (5,9 Millions d'euros) qui a ainsi été mandatée sur le budget départemental de 1998, 20,7 MF sur le chapitre 957 et 18 MF sur le chapitre 959. La participation de l'Etat pour la même année s'est élevée à 61,25 MF (9,34 Millions d'euros).

Devant l'accroissement du nombre de bénéficiaires du RMI répondant aux critères instaurés pour le versement de cette aide, et probablement également parce qu'il existait des crédits d'insertion inutilisés alors que les crédits affectés à l'aide sociale facultative étaient insuffisants, la répartition entre les chapitres à partir de l'exercice 1999 s'est totalement inversée. Ainsi, par délibération du 16 décembre 1998, cette aide a été imputée pour 50 MF sur les crédits d'insertion et pour 19 MF sur l'aide sociale facultative. Et par délibération du 17 décembre 1999, 5 MF seulement ont été prélevés sur l'aide sociale facultative mais 54,65 MF sur les crédits d'insertion.

Cette aide est gérée depuis 1998 par la CAF des Bouches-du-Rhône et par la MSA, avec qui le département a passé des conventions. La demande d'accord adressée par le département au Préfet la baptisait " aide à la recherche d'emploi et aux frais d'insertion ". Il s'agit en réalité d'une prime de fin d'année obtenue par les chômeurs à la suite de nombreuses manifestations très médiatisées. Même si son imputation sur les crédits d'insertion n'a été effectuée qu'après accord écrit du Préfet (lettres des 14 décembre 1998 et 9 décembre 1999), la chambre constate que cette action n'a jamais fait l'objet d'aucune inscription au PDI. Elle ne correspond à aucune démarche d'insertion, mais relève directement de l'aide sociale. De surcroît la répartition entre le chapitre 959 et le chapitre 957 est arbitraire.

La chambre constate que cette imputation permet l'affichage d'un taux de consommation des crédits d'insertion trompeur, et une diminution artificielle des reports obligatoires. En 1998 et 1999, les taux avoisinant 100 % n'ont été atteints que grâce à cette utilisation des crédits d'insertion. L'effet a été accentué en 1998 par le cumul de dépenses liées à l'exercice précédent (18 MF) et de l'imputation de l'année (50 MF), entraînant une imputation de 68 MF sur le chapitre 959, et induisant ainsi un taux de consommation des crédits d'insertion de 102 %. En 1999, avec une inscription de près de 55 MF, on obtient un taux de 98 %.

4. LES ORGANISMES CONCOURANT A L'INSERTION.

Le poids important du secteur associatif est une donnée ancienne de la vie sociale dans les Bouches du Rhône, et particulièrement à Marseille. Cette présence forte concerne au premier chef le secteur social. C'est donc tout naturellement vers les associations que s'est tourné le département lors de la mise en place des actions d'insertion.

Interrogé sur la part des associations dans les organismes intervenant dans les actions d'insertion, le département a répondu qu'elles représentaient 97 % de ces organismes. De fait, ce sont plusieurs centaines d'associations qui sont conventionnées pour des actions, ponctuelles ou

régulières, de petite dimension ou de grande ampleur. Soixante d'entre elles reçoivent annuellement du département plus de 500 000 F, et près de trente plus d'1 MF.

Ce recours au tissu associatif est à l'origine d'actions nombreuses et souvent, selon l'appréciation portée par les techniciens du dispositif, imaginatives et dynamiques. Ces actions concernent l'accueil et l'accompagnement général des bénéficiaires (11 000 personnes devraient être concernées par les lieux d'accueil. Cf. infra), des aspects plus spécifiques, touchant la santé, le logement, la culture (lutte contre l'illettrisme), ou visent le retour à l'emploi.

Dans ce dernier domaine, les associations travaillent souvent en partenariat avec l'Etat (ANPE, DDTEFP ...) ou les communes, par exemple dans une participation aux PLIE (La Ciotat, SAN de l'Etang de Berre, Aix en Provence. La participation au PLIE de Marseille a été interrompue).

Plusieurs grands programmes sont opérationnels, ou l'ont été sur la période : PIVER (Parcours Intégré Vers l'Emploi Repéré), PPE (Projet Pour l'Emploi : insertion de courte durée), ORE 13 (Opération Ressource Emploi : insertion de longue durée), ORCADIE (Opération Ressources pour la Création d'Activités, le Développement territorial, l'Insertion et l'Emploi), OREADE (Opération Ressource Emploi Activité Développement Economique), Accompagnement à la création ou la reprise de micro-entreprises, Convention d'objectifs d'accès à l'emploi (avec les PLIE), et surtout POLE 13 (Programme d'Orientation Locale vers l'Emploi. Cf. infra). S'y ajoute une multitude de petits programmes locaux ou très ciblés. Au total, plusieurs milliers de bénéficiaires sont concernés par ces actions de retour à l'emploi.

Sur un plan général, la chambre observe que le recours aux associations entraîne des disparités géographiques dans l'action du département en matière d'insertion, et qui sont d'autant plus sensibles que le type d'action engagé est ambitieux : la volonté d'améliorer l'accueil des bénéficiaires, passant par l'ouverture de lieux d'accueil (cf. infra) n'est pas réalisée partout, les grands programmes d'accompagnement vers l'emploi (ORE 13, POLE 13) ne sont pas offerts dans l'ensemble du département.

La chambre note également que certaines associations, dont l'action est reconnue et dont les interventions sont reconduites, semblent ne pas percevoir clairement la nature exacte de leurs relations avec les pouvoirs publics. A titre d'exemple on citera le cas de l'une d'elles qui, présentant son budget prévisionnel 1998/1999, n'hésite pas à écrire : " S'agissant de la poursuite de la recherche 98/99, il est entendu que si la recherche ne devait pas être renouvelée pour la période 1999/2000, il faudrait rajouter au budget la prime de licenciement pour chaque personne embauchée sous contrat à durée indéterminée ".

La chambre note enfin que l'argument tiré de la souplesse plus grande offerte par le système associatif pour réduire les moyens engagés en cas de diminution des besoins d'insertion a perdu beaucoup de sa force face à la pérennisation de ces besoins. Elle observe d'ailleurs que la création d'une direction de l'insertion, et plus récemment la désignation d'un conseiller général

comme délégué au RMI, montrent une meilleure prise en compte de l'ampleur de ces besoins.

Quelques points particuliers méritent d'être plus précisément soulignés : la qualification des financements accordés pour les actions d'insertion n'est pas suffisamment claire ; le contrôle exercé sur ces organismes est insuffisant.

En outre, le choix associatif pour certaines missions de pilotage et d'animation paraît problématique.

4.1. Le financement des actions : Subventions ou conventions de service ?

La chambre observe que la nature exacte des fonds versés aux associations au titre des actions d'insertion n'apparaît pas clairement. Leur statut est ambigu, ni vraiment subventions ni vraiment paiement de prestations de service.

Leur statut vague de paiement de " conventions de service " place ainsi les organismes qui les reçoivent dans une situation confortable, qui devrait rendre les contrôles exercés par la collectivité encore plus indispensables. Il conduit également le département à se dispenser de certaines obligations légales de transparence.

4.1.1. Des financements ayant un statut ambigu.

S'agit-il de subventions ?

Dans ce cas, le contrôle exercé par le comptable public n'est pas suffisant au regard des dispositions du décret n° 92-1123 du 2 octobre 1992 précisant la liste des pièces justificatives des paiements des collectivités. Concernant les subventions, en effet, l'article 71 prévoit pour le premier paiement, la décision d'attribution de la subvention, les justifications éventuellement exigées par la décision, et la convention entre le bénéficiaire et la collectivité, et pour les autres paiements, les justifications éventuellement prévues par la décision, et un décompte récapitulant les sommes déjà versées.

Or si la convention initiale est en général jointe au premier paiement, les paiements suivants, complément ou solde, ne sont jamais accompagnés des pièces pourtant prévues par la convention initiale, rapport d'étape ou rapport final sur l'activité subventionnée, documents qui restent chez l'ordonnateur. Seule une attestation de service fait est jointe au mandat.

S'agit-il donc de prestations de service ?

Dans ce cas, l'attribution de ces prestations devrait être davantage soumise aux procédures légales de mise en concurrence. Et se pose la question de l'assujettissement aux impôts commerciaux, particulièrement à la TVA.

Sur le premier point, le département a mis en œuvre à plusieurs reprises des appels à projet, moyen qui ne suffit peut-être pas à assurer une véritable concurrence, dans la mesure où l'excès d'offre n'existe pas, mais qui oblige les postulants à préciser leurs propositions.

La question se posait toutefois de l'application du code des marchés publics. On sait que le statut juridique associatif du prestataire de service de la collectivité n'est pas en soi une justification de la soustraction au code. Il appartient à cette collectivité d'apprécier chaque situation, et de distinguer en particulier les activités relevant pleinement du secteur concurrentiel et celles qui n'en relèvent pas. La question se posait de façon aiguë pour les actions de formation, pour lesquelles interviennent de nombreuses associations, soit en direct pour la collectivité, soit dans des situations de sous-traitance d'autres associations agissant elles-mêmes pour le compte de la collectivité.

La chambre note que la réforme du code des marchés publics, notamment par les dispositions de l'article 30 du nouveau CMP, facilitera l'intervention de la collectivité dans ce domaine, mais ne la dispensera pas d'une analyse attentive de chaque situation.

Sur le second point, le point de vue le plus couramment admis est que le problème ne se pose pas : les sommes perçues du département ne seraient pas assujetties à la TVA au motif qu'il s'agit de subventions sans contrepartie, le conseil général n'exigeant de l'association aucune prestation à son profit ". Mais certaines situations sont plus incertaines : celles où la convention passée entre le département et une association porte sur une intervention assimilable à une prestation de conseil ou une prestation de type administratif.

L'exemple de l'Agence de coopération internationale et de développement interrégional (ACIDI), association chargée d'animer le dispositif ORCADIE (cf. infra), illustre cette difficulté.

Par lettre en date du 18 février 2000 le directeur des services fiscaux de Paris Ouest écrivait au directeur de l'association que, compte tenu des éléments d'information présentés en réponse au questionnaire adressé à ACIDI, il apparaissait " que l'association est exonérée des impôts commerciaux ", cette appréciation se fondant sur le fait que l'activité d'ACIDI, tournée essentiellement vers les personnes en difficulté et totalement subventionnée, " ne se situe pas sur le secteur marchand ". Mais l'audit réalisé par le cabinet ATIS à la demande du département note que les renseignements fournis par ACIDI peuvent laisser penser que l'association travaille directement auprès d'un public demandeurs d'emploi ou RMIstes alors que son action est une action de conseil, d'ingénierie et de formation à destination des acteurs sociaux et des collectivités territoriales, activités qui " font a priori partie du secteur marchand et concurrentiel ".

La chambre observe qu'il conviendrait au minimum que le département s'assure que les organismes qu'il conventionne effectuent les formalités administratives réglementaires (cf. infra), tout redressement fiscal éventuel pèserait en effet sur l'équilibre des associations concernées, et

par voie de conséquence soit sur les finances départementales soit sur la pérennité des actions conduites.

4.1.2. Des subventions qui n'apparaissent pas dans les annexes des documents budgétaires.

Le code général des collectivités territoriales précise (article L. 3313-1) que " les dispositions de l'article L. 2313-1 sont applicables aux départements ". Celui-ci dispose que :

" Les documents budgétaires [...] sont assortis en annexe [...] :

2°) de la liste des concours attribués [par la commune] aux associations sous forme de prestations en nature et de subventions ; [...]

5°) du bilan certifié conforme du dernier exercice connu des organismes dans lesquels [la commune] détient une part du capital ou au bénéfice desquels [la commune] a garanti un emprunt ou versé une subvention supérieure à 500 000 F ou représentant plus de 50 % du budget de l'organisme " .

Or les documents annexes au budget du département détaillant les crédits de gratification par bénéficiaires ne font apparaître en subventions versées sur l'article 657 au titre de l'aide sociale que les dépenses du chapitre 954 Aides sociales légales et celles du chapitre 957 Aide sociale facultative. Le département considère que le chapitre 959 n'est pas concerné puisque selon lui " aucun texte ou instruction " ne l'a précisé. Ainsi les bilans d'associations recevant pour certaines d'entre elles plusieurs millions de francs par an ne sont pas produits.

La chambre constate que le département lui-même emploie le terme de " subventions " pour désigner ces financements, et rappelle que le CGCT ne comporte aucune distinction susceptible de le soustraire à cette obligation légale visant à l'information des élus et des citoyens.

4.2. L'insuffisance du contrôle.

Le nombre d'organismes conventionnés pour des actions d'insertion et l'importance des sommes qui leur sont allouées appellent un contrôle régulier et attentif de la part du département. Au plan financier, ces organismes dépendent principalement, voire quasi exclusivement, des subventions versées par les pouvoirs publics, le département en particulier. Par ailleurs, des objectifs leur sont fixés, et ils ont une obligation de moyens, voire de résultats. Un tel contrôle devrait donc porter sur les moyens mis en oeuvre pour s'acquitter des missions qui leur sont confiées, sur les résultats obtenus (ce point sera abordé plus loin), mais aussi sur le fonctionnement même de ces structures, dans la mesure où l'efficacité, voire l'effectivité, du service public dont elles sont chargées en dépendent.

La chambre a constaté que le système de contrôle existant laisse à désirer.

Ce contrôle, qui prolonge le contrôle permanent exercé de fait par l'ensemble du réseau des acteurs sociaux, est éclaté entre un examen obligatoire par les techniciens de l'insertion des bilans fournis pour chaque action financée, et une vérification occasionnelle des comptes de résultats et des bilans des associations.

Mais un véritable contrôle de gestion, portant sur la totalité des aspects, n'est ni régulièrement ni systématiquement effectué. Au demeurant, les moyens disponibles pour ce contrôle sont insuffisants au regard des enjeux. Jusqu'à l'année dernière, une seule personne était dédiée au contrôle de gestion, et c'est seulement depuis quelques mois qu'elle a reçu l'appui de deux collaborateurs, dont l'un à temps partiel. De surcroît, les contrôles effectués portent principalement, sinon exclusivement, sur les pièces produites par les organismes eux-mêmes.

Récemment, le département a lancé une campagne d'audits sur toutes les associations bénéficiant d'un financement de plus de 500 000 F par an. Une première série de ces audits (18) a fait l'objet de rapports qui ont déjà été rendus au département, et sont donc connus de la chambre. Ils confirment l'intérêt qu'il y aurait eu (et qu'il y aura) pour le département à contrôler plus étroitement, et de façon plus régulière, des organismes qui dépendent si directement de ses financements.

La chambre, parmi les difficultés ou les irrégularités constatées, a noté des insuffisances de nature à fragiliser les associations : absence de dépôt du questionnaire relatif à la fiscalisation des associations auprès de l'administration fiscale, et/ou absence de dépôt de la déclaration fiscale propre aux associations à but non lucratif (n° 2070) ; absence de préservation des archives sociales et des pièces justificatives ; cumul de fonctions de direction et de fonctions au bureau du conseil d'administration (président, trésorier), présence en trop grand nombre (plus du quart) de salariés de l'association à son conseil d'administration.

Elle a également noté des insuffisances dans la gestion comptable : absence de budget prévisionnel, rendant impossible toute analyse comparative entre le budgété et le réalisé ; ventilation avantageuse des charges indirectes : certaines associations font supporter exclusivement ou dans des proportions excessives les charges de structures aux actions financées par le département, au lieu de les répartir sur l'ensemble des actions assurées, dont parfois des actions conduites pour leur propre compte ; mauvaise comptabilisation des subventions reçues, minorant indûment le résultat comptable ; excédents devant être reversés au département indûment conservés.

La chambre note aussi des insuffisances de transparence pour le financeur : trésorerie très excédentaire (cas très fréquent, alors que les services départementaux affirment que les associations ont globalement des problèmes de trésorerie), qui permet à certaines associations de faire des placements financiers ; absence de distinction dans les comptes rendus fournis au département par certains organismes prestataires d'actions de formation entre les heures de

formation individuelles et les heures de formation collectives, rendant impossible toute vérification réelle des coûts affichés ; existence de statuts juridiques peu compatibles avec la relation de subventionnement entre l'organisme subventionné et le département (SARL) ; importance abusive de la sous-traitance, qui représente parfois plus de la moitié de la subvention pour laquelle l'organisme est conventionné, parfois davantage encore (une association, conventionnée pour plusieurs types d'actions, en sous-traitte certaines à hauteur de 80 % de la subvention reçue), qui n'est pas prévue par les conventions passées, et qui interdit au financeur de connaître le coût réel des prestations fournies.

La chambre note enfin quelques situations douteuses liées à la gestion du patrimoine : une association loue son local qui est la propriété d'une SCI dont 60 % des parts sont détenues par un dirigeant de l'association ; une autre association aménage grâce à une subvention d'investissement du département un local dont elle a transféré la propriété pour moitié à un autre organisme par le biais d'une société en participation.

La chambre estime que l'ensemble de ces constats, qui a été acté par le département, prouve la nécessité pour lui d'agir en amont et en aval :

en amont, il conviendrait de préciser un certain nombre de points dans les conventions passées avec des associations : imposer (et vérifier) la clarté fiscale ; interdire toute relation patrimoniale douteuse (une association locataire d'un local appartenant à un de ses responsables), toute structure juridique ambiguë (une association doublée d'une SA, dont les acteurs sont les mêmes personnes) ; imposer une comptabilité analytique dont les clés de répartition des charges indirectes soient justifiées. Ces précautions éviteraient des situations comme celle où s'est trouvée la direction de l'insertion en 1998 à propos de l'association PPIM Passerelles pour l'insertion Mermoz : soucieuse d'avoir plus de renseignements sur les comptes 1997 de l'association, elle avait demandé des compléments que l'expert comptable a affirmé ne pas avoir à produire, " saisissant " même la cour des comptes et la chambre régionale pour étayer ce refus !

en aval, il conviendrait de mettre en place une équipe pouvant assurer des contrôles plus réguliers et plus approfondis, et imposer une reddition de comptes plus précise et plus détaillée. Cette rigueur du contrôle éviterait la reconduction quasi-systématique du conventionnement de certaines associations, dont l'examen des bilans de l'année N-1 paraît largement déconnecté de l'engagement d'une nouvelle convention pour l'année N.

La chambre constate que sur ce plan une certaine inertie a pu jouer. Dans le compte rendu du bureau du CDI du 14/02/96, on pouvait lire que de nombreuses questions ont été soulevées " à propos de la création d'entreprise et du travail effectué par les organismes d'accompagnement (...) : étude de marché non réalisée, accompagnement après la création, dossier établi pour un public dont la capacité à gérer une entreprise est aléatoire ". La chambre observe pourtant que les organismes ainsi mis en cause ont continué d'être conventionnés pour des actions d'accompagnement des créateurs d'entreprise sur toute la période, sans apparemment que des

contrôles supplémentaires aient été diligentés.

4.3. La frontière entre les interventions associatives et l'action administrative est parfois confuse.

Sans doute lors de la création du RMI, le département n'avait-il pas les moyens humains d'assumer en direct à la fois la réflexion, l'innovation nécessaires à la mise en place des actions d'insertion, et à leur exécution. Le recours aux associations s'est alors imposé.

Mais la chambre observe qu'au fil du temps s'est ainsi constitué un réseau serré, dans lequel la frontière entre les interventions associatives et l'action administrative est parfois confuse. Entre les décideurs co-pilotes du dispositif (l'Etat et le département) et les bénéficiaires susceptibles d'accéder à une action d'insertion, fonctionnent, en étroite relation entre eux, des organismes très divers : les éléments du dispositif lui-même (les CLI, les cellules d'appui), les organismes instructeurs (services sociaux départementaux, CCAS, associations agréées), les associations chargées d'appuyer les précédents dans leur tâche (Mission d'appui à l'insertion), les associations chargées d'animer les programmes d'actions et celles chargées de l'exécution desdits programmes, celles ayant pour mission d'accompagner les associations ou les entreprises créatrices d'emplois offerts aux RMIstes ou d'aider les divers acteurs de l'insertion (Fonction Ressources). La chambre constate qu'ils fonctionnent avec des missions, des prérogatives, parfois peu distinctes, en tous cas peu lisibles de l'extérieur.

4.3.1. Les lieux d'accueil.

L'article 12 de la loi RMI prévoit que la demande d'allocation peut être déposée auprès du centre communal ou intercommunal d'action sociale du lieu de résidence du demandeur, du service départemental d'action sociale, ou des associations agréées à cet effet. Il dispose également que " l'instruction administrative et sociale du dossier est effectuée par l'organisme devant lequel la demande a été déposée. Cet organisme assume également la responsabilité de l'élaboration du contrat d'insertion (...) et en suit la mise en œuvre ".

Face à la progression du nombre de demandeurs et à la difficulté des services traditionnels à les prendre en charge, le département des Bouches du Rhône a pourtant fait le choix de mettre en place des lieux d'accueil spécifiques, en théorie chargés en aval des services instructeurs de l'accueil et du suivi des bénéficiaires, et il en a confié la tenue à des associations régies par la loi de 1901, d'abord huit, puis dix aujourd'hui. Certaines d'entre elles préexistaient à la mise en place des politiques d'insertion RMI, et avaient déjà une expérience de l'action sociale et des publics concernés ; d'autres ont été créées pour répondre aux besoins sur un territoire donné (AAI à Gardanne, APDL à Martigues). Ensemble, elles ont reçu près de 23 MF en 1998 et près de 28 MF (4,27 Millions d'euros) en 1999, pour une capacité d'accueil totale de 11 000 RMIstes.

La chambre observe que la dénomination même de ces centres d'accueil est ambiguë, puisque théoriquement ils se distinguent des centres instructeurs, censés accueillir en première instance

les bénéficiaires. En pratique, la frontière n'est pas toujours claire, et d'ailleurs l'ensemble du territoire n'est pas couvert par les lieux d'accueil, ni la totalité des bénéficiaires susceptible d'être accueillie, les lieux d'accueil ayant une capacité limitée, alors qu'aucune autre limite que le nombre des demandes n'intervient dans le cas des organismes instructeurs de droit commun.

4.3.2. Les organismes chargés de piloter et d'animer le dispositif.

Aux côtés des acteurs institutionnels, le besoin a été ressenti de se doter d'appuis associatifs, pour des missions dont le caractère s'apparente largement à des interventions administratives et qui paraissent relever davantage des acteurs institutionnels eux-mêmes.

4.3.2.1. Les missions d'appui à l'insertion.

a) La fonction ressources.

Afin de renforcer les capacités d'action des cellules d'appui des CLI, et de conforter la pérennité des emplois offerts par certaines associations ou entreprises d'insertion, il a été décidé de créer auprès de chaque CLI une " fonction ressources ", pour laquelle une association est conventionnée, le département prenant en charge les frais de personnel et de structure induits par la mission. Les objectifs opérationnels affichés (voir compte rendu du bureau du CDI du 02/06/98) sont : information, conseil, animation, instrumentation des pratiques professionnelles, aide au montage de projets intégrant la dimension tutorale, identification des ressources locales en matière d'insertion.

La chambre constatait que les missions de cette " fonction ressources " paraissaient relever des cellules d'appui existant auprès de chaque CLI. Le département affirme avoir " sensiblement clarifié " ce dispositif en territorialisant la compétence des 13 associations conventionnées et en faisant assurer leur coordination par une association animatrice, contrôlée par un comité départemental d'orientation et de validation. La chambre observe, en admettant que l'action des associations conventionnées ne puisse être menée que par elles, que l'action de coordination crée une confusion supplémentaire.

b) La Mission d'Appui à l'Insertion (MAI).

Afin de contribuer à une meilleure qualité de l'offre d'insertion et d'aider les responsables de ce secteur, une Mission d'appui à l'insertion a été créée. Après avoir été confiée à l'association ADAI 13, elle est aujourd'hui confiée, avec les mêmes intervenants, à l'association POLE 13.

Le rapport 1997 de la MAI, alors assurée par ADAI, permet de comprendre sa mission :

" Conformément aux objectifs conventionnels entre ADAI 13 et le conseil général dispositif RMI, la Mission d'Appui à l'Insertion a orienté et développé son activité autour de 7 objectifs :

l'ouverture du tissu économique à l'insertion

la création d'opportunités et d'outils d'insertion nouveaux adaptés au contexte des Bouches du Rhône

l'appui auprès des opérateurs locaux désignés par la cellule centrale RMI, au titre de leur mission et de leur projet

le positionnement du conseil général dans les PLIE du département

l'instrumentation des décisions et procédures relevant des champs de l'insertion par l'économique

la mise en oeuvre des orientations du PDI relevant du même domaine

la recherche d'une meilleure cohérence de ces orientations avec les actions de développement économique, culturel et social, initiées par le conseil général (...).

L'ensemble de ces fonctions nécessite un positionnement atypique dans le dispositif pour lequel il faut convenir qu'il se situe entre l'associatif et l'administratif, l'administratif et le politique, entre les services de l'Etat et ceux du conseil général, entre les services du conseil général eux-mêmes ".

L'examen des documents créés par la MAI montre que l'activité de cet organisme relève davantage de services administratifs du département que d'une spécificité associative. Il s'agit en effet de comptes rendus de réunions, de notes préparatoires à des réunions, d'analyses de textes réglementaires ou législatifs, de courriers adressés à divers partenaires institutionnels du département, d'examens de projets devant passer en commission d'agrément, de notes diverses. Nombre d'entre elles sont destinées au président de la commission sociale du conseil général, et à ce titre co-pilote du CDI, pour préparer ses interventions, quelques autres sont adressées à des fonctionnaires du conseil général (directeur de l'action sociale, directeur du patrimoine).

La chambre a constaté que dans un tel rôle, les responsables de la Mission d'Appui à l'Insertion, salariés d'associations, sont souvent confondus avec des fonctionnaires du département, non seulement dans des documents externes au dispositif (par exemple dans une étude SITELLE sur les lieux d'accueil), mais aussi dans des documents internes (par exemple dans le compte rendu du bureau du CDI du 2 juin 1998).

La chambre, qui avait ainsi constaté que les missions de la MAI relevaient bien davantage de l'action administrative que d'interventions associatives, et étaient entièrement financées par une subvention départementale, prend acte de la décision prise par le conseil général, et signifiée au préfet et à POLE 13, d'y mettre fin.

4.3.2.2. L'association et le programme POLE 13.

La chambre observe que l'appellation POLE 13 est source d'ambiguïté. Il s'agit en effet à la fois du nom d'un programme, Programme d'Orientation Locale vers l'Emploi, et du nom de l'association chargée du pilotage dudit programme.

Le programme POLE 13 est un dispositif initialement prévu, dans le cadre du PDI 1998/1999, pour intégrer 1000 bénéficiaires du RMI sur le territoire marseillais, mais qui concerne aujourd'hui d'autres zones du département (zone de l'étang de Berre, pays d'Arles) et vise 2000 bénéficiaires. L'objectif fixé est d'atteindre un taux de retour à l'emploi de 50 %.

L'association POLE 13, créée en 1997, aujourd'hui présidée par M. Jean-Victor Cordonnier, et dont le siège social est installé dans des locaux loués au département, joue un rôle central dans le programme. Ce rôle consiste d'une part à prospecter les emplois auprès des entreprises dans les filières susceptibles d'engager des bénéficiaires, ou à développer des activités nouvelles, de l'autre à animer un réseau d'accompagnateurs à l'emploi appartenant à plusieurs dizaines d'associations directement conventionnées par le département pour suivre 50 personnes par accompagnateur (cf. infra, les modalités du programme). A Marseille, elle conduit son action dans quatre antennes distinctes (plates-formes Centre, Nord, Nord Littoral, Sud Est).

POLE 13 apparaît ainsi comme l'outil d'insertion professionnelle du département, développé en opposition au PLIE de Marseille, auquel le département a décidé de ne plus participer. L'ampleur des besoins sur Marseille justifiant selon lui la présence de deux dispositifs.

Quoi qu'il en soit, la question s'est posée de savoir si le statut associatif était bien adapté aux missions confiées à l'organisme. Nombre de documents attestent qu'une réflexion a eu lieu pour créer un groupement d'intérêt public GIP. La chambre observe que ce projet, qui ne paraît plus être à l'ordre du jour, garde pourtant tout son intérêt, d'autant que le législateur (cf. article 22 de la loi 87-571 du 23 juillet 1987 modifié par l'ordonnance 2000-549 du 15 juin 2000) a rangé l'action sanitaire et sociale parmi les activités qu'il est possible de confier à un tel groupement.

5. LES CONTRATS D'INSERTION.

L'article 11 de la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, modifié par la loi n° 92-722 du 29 juillet 1992 relative au minimum d'insertion, dispose : " Lors du dépôt de sa demande, l'intéressé doit souscrire l'engagement de participer aux actions d'insertion dont il sera convenu avec lui dans les conditions fixées à l'article 42-4 ". A cette fin, un contrat doit être établi rapidement, puisque, en vertu de l'article 13 de la loi, " l'allocation est attribuée pour une durée de trois mois ".

5.1. Le taux de contractualisation.

Dressant un premier bilan du RMI, le rapport de la Cour des comptes de 1995 constatait d'une

part que les contrats d'insertion ne concernaient, dans l'ensemble, que la moitié du public du R.M.I., étaient tardivement établis et très irrégulièrement révisés, et de l'autre que les pratiques tant des instances locales que des décideurs départementaux en matière de suspensions et radiations étaient hétérogènes, rendant peu fiables les statistiques et créant " des inégalités de traitement entre les allocataires selon leur résidence ".

La chambre a constaté que ce bilan reste totalement vrai aujourd'hui dans les Bouches du Rhône.

5.1.1. La contractualisation reste difficile.

Le taux de contractualisation reste faible. Selon la direction de l'action sociale du ministère de l'emploi et de la solidarité, le mode de calcul du taux de contractualisation est le rapport entre le nombre de contrats en cours à un moment donné, au 31 décembre par exemple, et le nombre d'allocataires payés depuis plus de trois mois. La DIRMI estimait à environ 50 % le taux moyen de contractualisation en 1998 pour la France métropolitaine, à 72 % pour les vingt départements les plus petits, mais à seulement 36 % pour les vingt plus grands. Et en 1999 (Direction de l'action sociale, note du 1/06/2000 : les contrats d'insertion en 1999), 11 départements avaient un taux inférieur à celui des Bouches du Rhône.

Dans les Bouches du Rhône, selon le PDI 1998, ce taux était de 38 %. La réalité est probablement inférieure à ce chiffre. Interrogé par la chambre sur le taux de contractualisation, en effet, le département a répondu que ce taux était de 31,4 % en 1997, de 35,2 % en 1998, et de 35,7 % en 1999 (34 % selon le ministère). Encore s'agit-il d'un ratio, calculé par le rapport entre le nombre de contrats signés et le nombre de bénéficiaires payés du RMI, qui semble quelque peu optimisé : le nombre de contrats signés en cours de validité qui est pris en compte est en effet, sur l'ensemble de la période, supérieur à la somme des premiers contrats et des renouvellements de contrats (voir tableau ci-dessous).

Au demeurant, quel que soit réellement ce taux, il masque des disparités très importantes entre les différentes CLI : en 1998 (données PDI) 65 % des allocataires étaient contractualisés sur le territoire de la CLI d'Arles, alors qu'à Marseille on atteignait à peine 25 %.

De telles disparités s'expliquent probablement par l'écart existant entre la situation des grandes villes et celle de zones rurales, écart constaté ailleurs que dans le département. Elles s'expliquent aussi par la différence de taille entre les CLI : en règle générale, les plus petites CLI contractualisent davantage que les plus grosses.

Taux de contractualisation dans les BdR (source : département)

| Situation au 31/12 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--------------------------------------|-------------|-------------|-------------|
| contrats signés en cours de validité | 17 508 | 21 400 | 23 950 |
| % contrats signés/bénéficiaires RMI | 31,4 % | 35,2 % | 35,7 % |
| premiers contrats (P) | 3 659 | 5 434 | 7 169 |
| renouvellements (R) | 10 000 | 12 920 | 16 421 |
| P + R | 13 659 | 18 354 | 23 590 |

On voit par ces statistiques produites par le département que n'est disponible aucune information sur le nombre de contrats proposés, qui pourrait être un indicateur utile de l'activité des services d'insertion, mais aussi de la difficulté des publics concernés, sur laquelle les acteurs sociaux insistent souvent.

Le rapport entre premiers contrats et contrats renouvelés pourrait également être intéressant, dans la mesure où il semble poser à la fois le problème du suivi des allocataires et celui de la sortie du dispositif. Mais, faute d'être croisée avec des indications sur le nombre de renouvellements pour un même allocataire, et sur la durée de vie des contrats, cette donnée ne permet à elle seule aucune conclusion.

Enfin, le département, interrogé sur le taux de premiers contrats signés dans les trois mois, a répondu que cette information n'était pas disponible. Or l'article 13 de la loi du 1er décembre 1988 modifiée dispose que " l'allocation est attribuée pour une durée de trois mois ", et cette disposition entraîne logiquement que si, dans ce délai, " du fait de l'intéressé et sans motif légitime, le contrat d'insertion n'est pas établi (...) le versement de l'allocation est suspendu par le représentant de l'Etat après avis de la commission locale d'insertion, après que l'intéressé, assisté, le cas échéant, de la personne de son choix, a été mis en mesure de faire connaître ses observations ". Cette exigence légale devrait conduire le département à se doter des moyens de produire des statistiques rigoureuses sur ce point.

La chambre, qui a examiné, sans que cet examen puisse avoir aucune valeur statistique, la totalité des dossiers d'une séance sur la CLI de Marseille 15ème/16ème arrondissements et sur la CLI de Salon, a constaté quelques similitudes (proportion de nouveaux contrats de 20 %, proportion de dossiers offrant un stage ou un emploi réel du quart, durée moyenne des contrats de six mois) et des divergences fortes (à Marseille, ancienneté dans le dispositif supérieure à 4 ans deux fois plus fréquente (23 % des cas), nombre de contrats qui n'envisagent aucune autre action qu'une action sociale plus élevée, et niveau d'étude moyen beaucoup plus faible).

La chambre ne sous-estime donc ni les difficultés inhérentes au public concerné et à sa contractualisation, ni les efforts entrepris dans ce domaine, qui selon le département ont permis d'atteindre en avril 2001 un taux global de 40,5 %, avec un taux moyen sur Marseille de 37 % et hors Marseille de 47,2 %.

Mais elle constate qu'une exploitation précise des données des contrats n'est pas faite, qui assurerait pourtant une meilleure connaissance du public RMI, et ne pourrait que pousser à une appréhension plus exigeante de la contractualisation elle-même.

5.1.2 Les données statistiques manquent de clarté et de fiabilité.

La chambre observe que les statistiques produites par le département appellent les plus grandes réserves quant à leur fiabilité.

Le PDI 1996 indiquait un taux de contractualisation départemental de près de 50 % , un peu moins des 2/3 des bénéficiaires payés résidant à Marseille, avec un taux de contractualisation de 45 %, alors que pour le reste du département ce taux était de 52,5 % (source : DDASS-CLI, Décembre 1994-Décembre 1995). La même source DDASS-CLI (cf. rapport d'étape proposé au CDI du 14 janvier 1997) précisait les chiffres de 1996 : 34 % pour Marseille, 48,6 % hors Marseille, et 39,6 % pour la totalité du département.

Les chiffres donnés par le PDI 1998 restent cohérents avec cet affichage : " On observe une baisse de la contractualisation, notamment des premiers contrats. Subsistent également des variations notables entre les CLI : CLI d'Arles : 65 %, CLI Marseille : environ 25 %. Toutefois, le taux départemental de contractualisation est de 38 % en avril 1998. ". Un document annexé (source CAF+CLI Mission RMI-DDASS) indique un taux départemental de 47,5 % en décembre 1995, 37,2 % en décembre 1996, 34,2 % en décembre 1997 et 37,24 % en mars 1998.

Mais lorsque l'on se réfère à des documents internes du département, les données accessibles ne correspondent pas aux précédentes. Ainsi dans le document de travail de la direction de l'insertion (Janvier 2000) " Accueil des bénéficiaires du RMI. Etat des lieux ", il est écrit : " Le taux de contractualisation évolue positivement dans tout le département, il est passé de 19 à 25 % entre 1996 et 1998. Il est inférieur à Marseille, mais son évolution y est plus rapide, en 1998 il est de 23 % pour Marseille et de 30 % dans le reste du département ". Les chiffres qui fondent cette analyse portant sur la période 1996-1998 sont " issus du suivi d'activité communiqué par la DDASS ".

Il existe deux sources de données utilisées pour décrire la situation du RMI dans le département, établies l'une à partir de l'allocation (agrégation des chiffres CAF et MSA) et permettant de connaître le nombre de bénéficiaires, l'autre à partir de l'insertion (sommation des données issues de l'activité de toutes les CLI) et permettant de connaître le nombre de contrats. Alors qu'en théorie ces données sont centralisées dans un tableau de bord RMI unique, la chambre constate que selon qu'on se réfère aux statistiques fournies par les services de l'Etat ou par la direction de l'insertion du département, on ne trouve pas les mêmes chiffres, comme le montre l'exemple des années 1997 et 1998, présenté dans le tableau ci-dessous :

Statistiques divergentes :

| | Contrats valides | Allocataires | Bénéficiaires |
|------------------------------|------------------|--------------|-------------------|
| 1997 doc. Préfecture | 17 508 | 55 604 | 67 450 |
| 1997 doc. Dir.Insert. | 13 659 | | 68 406 |
| 1998 doc. Préfecture | 21 400 | 60 766 | 70 594 (novembre) |
| 1998 doc. Dir.Insert. | 17 545 | | 70 716 |

La donnée Préfecture retenue pour 1998 est celle de novembre. En effet, le document envoyé à la DIRMI qui fait le point au 31 décembre indique un total de bénéficiaires de 102 401, nombre invraisemblable supérieur de 30 000 au total de novembre, sans correspondance avec une réalité du RMI dont l'effectif n'a jamais décri sur la période. Le document indique que ce nombre " est faussé par la mise en place du nouveau système informatique à la CAF et surtout par le versement des rappels exceptionnels effectués avant la fin décembre ".

L'écart sur le nombre de contrats tiendrait selon le département aux contrats à renouveler, le département travaillant " uniquement sur les contrats en cours de validité, au sens strict du terme ". Cette explication serait confortée si le système actuel était plus fiable. La chambre note en particulier que les systèmes informatiques utilisés par les CLI ne sont pas en réseau, et qu'il n'y pas de moyen de détecter les doubles inscriptions, en cas de déménagement d'un bénéficiaire par exemple.

Quant à l'écart sur le nombre de bénéficiaires, il tiendrait au fait qu'il s'agit de relevés faits à des dates différentes du mois, l'écart provenant du flux des bénéficiaires suspendus. La chambre note que dans l'hypothèse où l'explication proposée serait exacte, il resterait le problème de la présentation décalée des statistiques, et donc malgré tout de leur fiabilité globale.

Au demeurant, le calcul d'un ratio tel que le taux de contractualisation lui-même mériterait d'être explicité. Des données proches mais différentes sont utilisées, sans être toujours précisées. Le pourcentage de RMIstes contractualisés n'est évidemment pas le même selon qu'on se fonde sur le nombre de bénéficiaires payés et suspendus, le nombre de bénéficiaires payés dans le mois ou le nombre de bénéficiaires payés depuis plus de trois mois. Même si le mode de calcul a été précisé par la DIRMI, il apparaît que la méthode officielle ne soit pas toujours celle appliquée. Si de surcroît le nombre de contrats n'est pas clairement établi, les données obtenues deviennent bien fragiles.

La chambre constate l'absence pour le RMI d'un outil informatique assurant l'homogénéité des données, le contrôle de leur validité, l'élimination des doublons, et le croisement avec les données de la CAF ou de la MSA, permettant réellement un suivi efficace, des comparaisons dans le temps et dans l'espace significatives, et la production de chiffres propres à alimenter une réflexion nationale utile.

Concernant cette insuffisance, le département invoque les contraintes imposées par la CNIL, lors de la création de l'outil en 1991 (pas de connexion des CLI entre elles) et aujourd'hui encore (épuration des dossiers hors droits dans un délai d'un an) ; mais il reconnaît partager pour l'essentiel l'analyse de la chambre sur le caractère prioritaire de la mise en place d'un tel outil, et, comme cela a déjà été dit, travaille à son élaboration.

5.2. Les types de contrat.

L'article 42 de la loi du 1er décembre 1988, précisant le contenu du contrat, distingue les formes que peut notamment prendre l'insertion : actions d'évaluation, orientation, remobilisation, actions d'intérêt général ou emplois, actions d'insertion sociale, actions d'accès au logement, actions d'insertion professionnelle, actions d'accès aux soins.

Interrogé sur la ventilation des types de contrat proposés selon cette classification, le département n'a été en état de produire une réponse que pour l'année 1999, et le chiffre indiqué (78 650) indique un nombre total d'actions, non de contrats. Par ailleurs, les statistiques produites par les CLI ne sont pas homogènes, certaines CLI par exemple regroupant les actions en deux grandes catégories, l'insertion sociale et la santé, et l'insertion professionnelle.

Il est donc difficile d'obtenir une vision 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. En outre, la statistique est établie en regroupant sous un taux unique (30,6 %) les actions d'évaluation, orientation, remobilisation, les activités d'intérêt général, et l'insertion sociale. Viennent ensuite l'accès au logement (8,2 %), l'insertion professionnelle (50,1 %), l'accès aux soins (11,1 %).

De surcroît la connaissance du nombre d'actions engagées annuellement ne permet pas de mesurer l'importance réelle de tel ou tel type d'action dans la contractualisation, l'action principale liée au contrat n'apparaissant pas clairement.

Une approche par les masses financières engagées n'est guère plus opératoire pour mesurer le poids relatif de tel ou tel type d'action d'insertion, dans la mesure où l'imputation du coût de ces actions n'est elle-même nullement rigoureuse, et où, comme on l'a vu précédemment, les imputations comptables ne recoupent que très imparfaitement les domaines retenus par le plan départemental d'insertion.

5.3. Le contrat mis en cause.

5.3.1. Le contrat, formalité administrative sans contenu ?

Un contrat-type a été établi par le département. Il contient la plupart des rubriques utiles et des renseignements administratifs nécessaires : les éléments du diagnostic, la durée du contrat, sa

qualification (premier contrat ou renouvellement), le projet du bénéficiaire, les actions envisagées, les moyens mis à disposition, l'organisme instructeur, le nom du référent social, la signature de l'allocataire et celle du président de CLI. Mais un renseignement fait défaut, qui semble essentiel tant pour le suivi de l'intéressé qu'à des fins statistiques, c'est la date d'ouverture des droits.

Quant au contenu des contrats, trop fréquemment réduit, il paraît peu à même d'aider à suivre un bénéficiaire. Le constat en a été fait depuis longtemps, comme l'atteste le compte rendu du bureau du CDI du 19/01/96, qui notait déjà que " les contrats sont souvent trop succincts, ne présentent pas un réel bilan des actions réalisées et ne constituent pas véritablement une aide à la décision ".

Ayant procédé à l'examen d'un large échantillon de contrats d'insertion, la chambre a été confortée dans ce constat, fait par le département lui-même. Ainsi par exemple, un quart seulement des actions théoriquement tournées vers l'emploi concernaient des emplois réels ou des formations, et la quasi totalité des actions sociales concernait la gratuité des transports, associée à une action de formation pourtant objectivement compromise par les difficultés personnelles précisées par le rapport du référent social, la gratuité des transports devenant de fait le seul véritable contenu du contrat, ainsi largement vidé de son sens.

5.3.2. Le contrat, contrainte contestable ?

Une étude, " Evaluation de l'impact des politiques d'insertion dans les 1er et 2ème arrondissements de Marseille ", a été conduite de 1997 à 1998 par des chercheurs de l'association Villes et territoires méditerranéens, sous la responsabilité de D. Bleitrach, professeur à l'Université de Provence, pour le département des Bouches du Rhône. Cette étude, faite en liaison avec des travailleurs sociaux (CLI Marseille 1er et 2ème arrdts), a été financée sur les crédits d'insertion (article 6509-004).

Elle émet l'hypothèse qu'une certaine méfiance, d'ordre idéologique, explique en partie la faiblesse de l'implication parfois mise à contractualiser l'insertion : " le taux de contractualisation devient la preuve de l'efficacité ou de l'inefficacité du service public. Il produit une prolifération d'organismes d'accueil, un effet quasi-panique de déconcentration pour se rapprocher des cibles - les publics spécifiques (...) Ce mouvement induit une transformation de l'esprit et de l'organisation des normes de l'administration. Celle-ci entre dans une logique de contrôle et non de résorption des phénomènes sociaux (...). Le contrat d'insertion (agit) comme révélateur d'une philosophie sociale. Il renvoie à un grand débat qui traverse notre société (...). Le RMI est-il un droit ou doit-il se mériter ? ".

L'existence d'une telle approche a été confirmée par l'audit sur les lieux d'accueil des bénéficiaires du RMI dans le département réalisé par le cabinet SITELLE. Dressant le relevé de conclusions de son étude, le cabinet SITELLE constate (en décembre 2000) que l'organisation territoriale de l'accueil est liée à des questions plus générales, dont : " une conception idéologique, qui renvoie

aux aspects législatifs. Pour certains, le revenu minimum ne peut être conditionné par un engagement sur l'insertion et encore moins par une contractualisation. Cette position contribue à expliquer le faible taux de contractualisation sur certains territoires où les élus locaux demandent à leurs services de ne pas faire de contrats ".

Le contrat apparaît ainsi à certains élus comme à certains travailleurs sociaux, sinon comme un moyen de pression injustifiée sur les bénéficiaires, du moins comme une étape secondaire par rapport aux problèmes à résoudre pour réussir l'insertion ou la réinsertion des plus exclus. Deux attitudes opposées peuvent alors se développer, soit le refus d'une contractualisation de façade et le choix de réserver le contrat à des projets élaborés, au prix éventuellement d'un taux de contractualisation peu élevé, soit la pratique de contrats réduits ou vides, considérés de toute façon comme sans importance, mais permettant paradoxalement un taux, certes suspect, mais élevé.

La chambre constate que le département n'ignore pas l'importance du contrat d'insertion, dont " le rôle central "a été réaffirmé par une étude conduite en 1999, " Sorties du dispositif RMI en mai 1998, enquête auprès des sortants ". Mais elle observe qu'une étude globale sur la contractualisation, de nature à analyser le contenu des contrats et les pratiques des acteurs, afin de les améliorer et les harmoniser, n'a pas été faite. Elle prend acte du fait que le département s'est engagé à se rapprocher de l'Etat pour " examiner les conditions " d'une telle étude.

6. SUIVI ET EVALUATION.

6.1. Contrôle, suivi, évaluation.

L'examen du dispositif RMI dans le département fait apparaître une certaine confusion entre trois nécessités distinctes : le contrôle des organismes participant au dispositif, le suivi des bénéficiaires et des actions qui leur sont destinées, l'évaluation globale de ces actions et du fonctionnement du dispositif lui-même. Chacun de ces aspects a sa logique propre et imposerait des outils séparés.

Ce n'est pas toujours le cas : les comptes rendus d'activité fournis par les associations ne peuvent à la fois servir pour contrôler le service fait et décider du paiement du solde pour une action, apprécier l'opportunité de son éventuelle reconduction, produire quelques données statistiques sur l'efficacité de tel ou tel programme, et évaluer globalement l'efficience du système. Pas plus que des études ponctuelles, portant sur tel ou tel aspect de l'insertion à tel ou tel moment, ne sauraient tenir lieu de l'évaluation globale, " indépendante et régulière ", prévue par le législateur.

Les trois aspects sont cependant liés.

Concernant le contrôle, la chambre souligne que les défaillances qu'elle a constatées ont des conséquences sur la qualité des informations disponibles. Il est impossible de suivre et d'évaluer

des actions de formation, par exemple, si l'on n'impose pas à l'organisme prestataire de détailler avec rigueur ses prestations dans ses bilans ou si l'on ne veille pas à ce que tous les organismes ouvrant dans le même programme rendent des bilans homogènes. La chambre a constaté que c'est loin d'être la règle, et que lorsque des bilans sont disponibles, leur caractère purement déclaratif - les chiffres sont ceux déclarés par les organismes eux-mêmes - n'est pas satisfaisant.

Concernant le suivi, le département dispose certes de statistiques diverses et de tableaux de bord. Mais on a vu que l'outil informatique unifié qui permettrait de suivre et contrôler le dispositif fait encore défaut (un cahier des charges est à l'étude). Il est ainsi impossible d'agréger certaines données, parce qu'elles ne sont pas disponibles partout. Il n'est pas non plus possible de faire certaines recherches qui seraient pourtant utiles pour mieux définir les politiques d'insertion : à titre d'exemple, l'outil actuel ne permet pas de bien connaître le noyau dur des RMIstes, dès lors qu'ils sont sortis passagèrement du dispositif, ou qu'ils ont déménagé.

En outre, dans la mesure où les actions d'insertion sont confiées à des associations dispersées, les comptes rendus sont hétéroclites, et une normalisation de la présentation des résultats fait défaut. Le problème se pose tout particulièrement pour les associations, parfois plusieurs dizaines, ouvrant dans le cadre de programmes comme ORCADIE ou POLE 13, dont même les documents de synthèse ne sont pas totalement harmonisés, chacune des quatre plates formes présentant son propre bilan d'activité, ce qui rend difficile les comparaisons et les regroupements.

La chambre souligne que pour fiabiliser toute évaluation, il convient que le dispositif soit doté d'un outil informatique homogène, et que soient imposées à tous les acteurs intervenant dans le même type d'action des grilles d'analyse des résultats normalisées.

6.2. L'évaluation du dispositif.

L'article 37 de la loi dispose que le CDI " met en place un dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées ". Le CDI des Bouches du Rhône n'a pas mis en place cette évaluation indépendante que la loi lui impose. Au demeurant, le constat en a été fait depuis longtemps. En témoigne par exemple le programme départemental d'insertion 1998 : " Des évaluations sont chaque année conduites dans le cadre du RMI (...) pour autant une somme d'évaluations ne constitue pas une politique publique d'évaluation ".

Deux aspects de l'évaluation doivent être distingués, l'évaluation des actions, et l'évaluation d'ensemble du dispositif.

6.2.1. L'absence d'évaluation globale.

Aucune évaluation globale du dispositif n'a été engagée sur la période sous revue. Le principe de la " réalisation d'un cahier des charges de l'évaluation du programme ", défini par le PDI 1998, a été réaffirmé par le PDI 2000. Ce projet n'a pour l'instant pas abouti. Interrogé sur ce point, le

département a indiqué qu'" une telle initiative est actuellement à l'étude pour examiner notamment la pertinence du dispositif au regard de son fonctionnement et de l'impact de ses actions sur l'insertion des bénéficiaires ". Il insiste cependant sur le fait que des évaluations ponctuelles ont été menées, par exemple dans le cadre des PLIE, ou d'études sur la création d'entreprises ou les actions culturelles.

Les acteurs de l'insertion tirent très probablement parti, chacun dans le domaine où il intervient, des conclusions de ces démarches d'évaluation. Mais à une exception près (les résultats d'une étude sur les créateurs d'entreprise et ceux d'une autre étude sur les CLI et les cellules d'appui ont été présentés lors de la réunion des présidents de CLI du 3 février 2000), la chambre constate qu'aucun compte rendu de ces travaux n'est directement présenté au CDI, l'organisme pourtant chargé du pilotage global du dispositif.

Cette absence d'évaluation globale doit être rapprochée de l'absence de rapport annuel d'activité. Durant la période examinée, comme cela a été dit précédemment (cf. partie 2), un seul rapport a été présenté au CDI, celui proposant un bilan de l'exécution du programme 1996. Il s'agit d'un document dont la simple présentation matérielle en deux fascicules distincts (action du département, action de l'Etat) prouve qu'il ne constitue nullement le rapport qualitatif attendu. Et l'on a noté également l'absence de rapport financier annuel, les seuls documents budgétaires du conseil général ne pouvant jouer ce rôle.

La chambre constate ainsi que le pilotage du dispositif n'est pas doté des outils indispensables à l'appréciation de son efficacité.

6.2.2. L'absence de véritable évaluation des actions.

Le souci d'évaluer les actions mises en place pour l'insertion n'est pas absent des préoccupations des différents acteurs du dispositif. Mais deux observations peuvent être faites.

D'une part, dans la mesure où cette préoccupation n'est pas concrétisée de façon permanente à chaque étape de toute action, elle ne peut se traduire que de manière ponctuelle par des études qui pour l'instant soit ont touché seulement des secteurs relativement marginaux de l'insertion soit ne concernaient qu'un nombre limité de cas, obérant toute généralisation.

C'est ainsi par exemple qu'une étude sur les effets à moyen terme de l'aide au maintien dans le logement par l'amélioration de l'habitat (faite en novembre/décembre 1999) porte seulement sur 62 ménages. Deux études (Actions d'insertion et culture au CG 13, octobre 1999, et Emplois de proximité dans les structures de diffusion culturelle, avril 2000) concernent l'insertion dans le domaine de la culture, qui selon un chiffrage qualifié d' " aléatoire " par les auteurs eux-mêmes touche " aux alentours de 5 % des allocataires du RMI ". C'est ainsi également que l'enquête sur " Les sorties du dispositif RMI en mai 1998 " n'a pu prendre en compte les résultats que de 5 CLI, alors qu'elle se voulait au départ exhaustive.

La chambre observe d'autre part que le rapprochement de notions quantitatives, tirées des bilans financiers ou des bilans d'activité, et des appréciations qualitatives parfois disponibles, n'est pas fait. L'efficacité d'actions importantes, comme par exemple les programmes POLE 13 ou ORCADIE, ne peut donc être appréciée.

6.2.2.1. Le programme POLE 13.

Concernant l'action conduite dans le cadre du programme POLE 13, programme phare de l'action départementale en matière d'insertion par l'emploi, son évaluation impliquerait la mesure du coût d'une insertion réussie. Apparemment ce calcul n'a pas été fait, du moins pas dans un document officiel.

Le suivi vers l'emploi est conventionné sur une base forfaitaire : en 2000, chaque organisme participant au programme POLE 13 a perçu 260 000 F pour chaque unité représentant " l'accompagnement de longue durée " de 30 personnes et " l'orientation accompagnée " de 20 personnes, tâche fixée annuellement à un accompagnateur. Or le potentiel subventionné en 2000 est de 2100 personnes : 1260 bénéficiaires accompagnés en longue durée et 840 bénéficiaires orientés, soit 42 unités, dont le coût total est donc de 10 920 000 F.

Il faut ajouter à ce coût celui des prestations fournies par l'association POLE 13 au titre de l'animation du dispositif. En 2000, selon le compte de résultats de l'association, le total des charges s'est élevé à 8 492 874 F. On pourrait à la rigueur décompter de cette somme le coût de la mission d'appui à l'insertion, mais il faudrait en revanche rajouter le coût des agents ANPE co-financés mis à la disposition de l'association pour le programme POLE 13, ainsi qu'une quote-part du coût administratif général du dispositif.

C'est donc en se limitant au strict au minimum qu'on peut estimer le coût total du programme POLE 13 pour l'année 2000 à 19,4 MF ($10\,920\,000 + 8\,492\,874 = 19\,412\,874$ F soit 2 959 473 euros).

On peut rapprocher de ce prix le nombre d'emplois effectivement proposés à des RMistes, en se fondant sur le rapport d'activité de POLE 13, qui indique le nombre de sorties positives : 498, et détaille la nature des contrats correspondants à ces sorties positives : 4 contrats de qualification, 9 emplois jeunes, 15 intérim, 6 autres, 81 CEC, 81 CDD > 6 mois, 172 CDI, 2 CES + CDI, 40 entrées en formation qualifiante, 88 sorties favorables atypiques, ce dernier cas étant constitué " la plupart du temps (de) personnes qui étant entrées en CES ne souhaitent pas poursuivre leurs recherches en vue de trouver un autre emploi ". En admettant qu'un CEC doive être considéré comme un emploi stable, on peut considérer que les véritables sorties positives sont au nombre de 334 : 81 CEC, 81 CDD > 6 mois, 172 CDI.

On peut en conclure que la création d'un emploi stable par le programme POLE 13 coûte (19 412

874 / 334 = 58 122) environ 58 000 F (environ 8 850 euros).

Encore conviendrait-il de vérifier si ces emplois stabilisés sont des emplois à temps plein. Mais cette donnée n'est pas disponible dans les tableaux de bord de POLE 13.

Il convient par ailleurs de noter qu'une proportion importante des sorties considérées comme positives se font sur des emplois que les bénéficiaires ont trouvés eux-mêmes. Cette donnée n'est pas non plus disponible globalement, mais on constate que sur les 75 insertions consolidées figurant au bilan 2000 de la plate-forme Centre, 20 % des offres ont été apportées par les promoteurs emploi filière, 25 % par les accompagnateurs à l'emploi, 11 % par les promoteurs emploi territoriaux, et 43 % ont pour origine les bénéficiaires eux-mêmes. Ces cas sont les plus difficiles à analyser, puisque si l'on peut s'interroger sur l'utilité finale du programme pour des personnes auxquelles il n'a pas proposé d'offre d'emploi, selon POLE 13 au contraire, ce sont les cas de plus grande réussite, puisque ce sont les cas où les bénéficiaires ont été capables de se prendre directement en charge.

On peut rapprocher ce coût de ce qu'il fait économiser, si l'on considère qu'une insertion réussie, c'est la fin du paiement de l'allocation et la diminution induite de 20 % des dépenses d'insertion départementales, soit au total dans les Bouches du Rhône (chiffres 1999) environ 1 960 MF pour environ 75 000 bénéficiaires, donc en moyenne 26 000 F par an (4 000 euros environ). Il faudrait donc s'assurer qu'un emploi stable payé par le POLE 13 dure plus de deux ans pour justifier les dépenses qu'il occasionne.

Encore faudrait-il pour être complet tenir compte du fait que certains emplois obtenus après un parcours dans le programme POLE 13 concernent des personnes qui ont intégré ce programme après un parcours dans le programme ORCADIE, dont le coût lui-même demanderait à être précisé.

6.2.2.2. Le programme ORCADIE.

Le dispositif ORCADIE (Opération Ressource pour la Création, l'Accompagnement et le Développement de l'Insertion et de l'Emploi), mis en place en 1999 sur l'ensemble du département, a pris le relais du dispositif ORE 13 (Opération Ressource pour l'Emploi) qui ne concernait pas Marseille-ville et qui avait été créé en 1993 à l'initiative de l'ANPE, la DDTE et le Conseil général. Son objectif est l'insertion socio-professionnelle durable et il s'adresse en priorité aux chômeurs de longue durée, RMIstes ou parents isolés ayant un niveau VI, V bis et V, une expérience professionnelle inexistante, lointaine ou obsolète et des difficultés personnelles et sociales importantes.

Dans ce cadre, l'association ACIDI (Agence de Coopération Internationale et de Développement Interrégional), est chargée, en liaison avec le groupe technique de pilotage, d'accompagner le dispositif, conformément au cahier des charges. Cette mission comprend l'animation générale de

l'action et la diffusion de méthodes adaptées, la formation des formateurs et l'animation des réunions de régulation, ainsi que l'évaluation.

Un cahier des charges ORCADIE a été établi pour lancer l'appel à projet auprès des associations. Il décrit l'action qui comprend deux phases : une phase 1 qui est une formation de 600 heures permettant de faire un auto-bilan et de définir des projets d'emploi et d'activités nouvelles (4 mois) ; une phase 2 qui consiste en un parcours individualisé vers l'emploi de 6 mois.

Un protocole d'accord technique est signé entre chaque organisme de formation et ACIDI définissant les missions de chacun des partenaires (les relations financières se faisant directement avec le département). Pour l'année 1999, qui était l'année de démarrage, 27 organismes de formation ont été retenus pour un montant total conventionné de 20 435 000 F (correspondant à 1005 stagiaires), auquel il convient d'ajouter ce qui a été versé à ACIDI, 2 019 844 F, soit un total prévu de 22 454 844 F (3 423 219 euros).

La subvention allouée à chaque organisme est calculée en fonction du nombre de stagiaires pour 680 heures par stagiaire, payées 25 F, à quoi s'ajoutent 100 000 F pour la " fonction ensemble " pour 30 stagiaires. L'Etat ajoute également à ce total un paiement de 7 F de l'heure.

Les conventions qui prévoient les obligations du prestataire précisent que l'organisme n'est tenu qu'à une obligation de moyens (art. 4). Mais il est quand même indiqué que les résultats attendus sont 25 à 35 % de stabilisation dans un emploi salarié, 25 à 30 % de C.E.C, et 3 à 5 % de création d'activité. L'organisme en outre doit transmettre à la DGAISS un rapport intermédiaire et un rapport final technique et financier pour paiement du solde. Le rapport technique doit mentionner le nom des stagiaires, leur état de présence, leur statut, leur positionnement au moment de l'entrée en parcours et à l'issue de la prestation.

La mise en place du programme s'est faite en 1999. Les conventions n'ont été signées qu'en mai et juin 1999, et portent sur la période juin 1999 / juin 2000.

L'examen des bilans des organismes et des audits réalisés par le cabinet ATIS a mis en évidence les difficultés liées au conventionnement annuel et à la facturation des actions. De même sont évoquées les difficultés de recrutement des stagiaires (selon le bilan de mars 2001, sur l'ensemble du dispositif, 2356 personnes ont été convoquées aux réunions d'information pour pouvoir en intégrer 976), et parfois même des situations de concurrence entre différents organismes sur le même dispositif. Les stagiaires éventuels sont en effet orientés vers ORCADIE par les agences locales pour l'emploi et les cellules d'appui (pour 1999, 1300 personnes ont été orientées par les agences locales pour l'emploi, 664 par les cellules d'appui et organismes instructeurs du RMI, et 392 par d'autres canaux), ce qui engendre une hétérogénéité des publics difficile à gérer.

Une lettre adressée par la DGAISS aux organismes prévoyait également qu'il devait y avoir 50 %

de RMIstes dans l'action. Ce chiffre n'est pas toujours respecté.

La DGAISS effectue un contrôle, pour paiement du solde, mais ce contrôle est purement formel et repose sur une base déclarative (nombre de stagiaires et nombre d'heures réalisées). S'il est effectivement réalisé, puisque pour certains organismes une réduction est opérée sur le solde à payer, la chambre s'interroge sur son efficacité réelle, les services de la DGAISS n'étant pas en mesure de vérifier l'effectivité des déclarations, et ce d'autant plus que les bilans produits sont approuvés par le comité de pilotage, auquel les techniciens de la DGAISS assistent trop irrégulièrement.

La chambre a constaté que les fiches individuelles de suivi pourtant prévues ne sont quelquefois même pas fournies.

Les bilans que la chambre a pu examiner (examen effectué sur 5 organismes sur 27) montrent que la quasi-totalité des subventions a été mandatée et payée. C'est ce que montre également le tableau de ventilation des dépenses du RMI pour l'exercice 1999, qui mentionne un total réalisé sur l'action ORCADIE de 21 758 300 F, à comparer aux 22 454 844 F prévus par les conventions. Il convient de déduire de ce chiffre la prestation ACIDI, soit 2 019 844 F, payée en totalité. Les subventions versées aux organismes de formation s'élèvent donc à 19 738 456 F, à rapporter aux 20 435 000 F prévus. Si l'on s'en tient aux 5 bilans examinés, on s'aperçoit que 192 stagiaires ont été suivis pour 195 prévus par les conventions. Le non mandatement total correspond aux heures non effectuées mais, au vu de ces bilans, on peut penser que les organismes ont à peu près rempli leurs obligations quant au nombre de stagiaires.

Or, si on examine le bilan fourni par ACIDI, organisme de pilotage, on obtient des résultats sensiblement différents. Le premier bilan réellement exploitable à la fois sur le plan quantitatif et sur le plan qualitatif est celui fourni par ACIDI en février 2001, et ce bilan ne porte que sur 736 stagiaires pour 1000 prévus. Or, à cette date, le solde de la convention ACIDI 1999 a été payé, ainsi que ceux des conventions liant le département et les organismes de formation, les derniers paiements datant de fin 2000.

La chambre observe ainsi qu'aucun recoupement n'est réalisé entre les bilans fournis par les organismes de formation qui annoncent un nombre de stagiaires proche de 1000 et le bilan fourni par ACIDI qui n'en recense que 736. Interrogée sur ce point, l'association ACIDI a précisé que les organismes lui fournissent régulièrement des tableaux normalisés, que les entrées dans le dispositif en 1999 se sont faites très tardivement du fait de la signature des conventions fin mai, début juin 1999, et que le bilan qualitatif ne peut être établi qu'après la fin de la phase 1 et la phase 2, soit 10 mois au total, mais auxquels il convient d'ajouter une " phase de post action ", soit 6 mois supplémentaires.

ACIDI a donc fourni un nouveau bilan, établi fin mars 2001, qu'il est encore très difficile d'exploiter, puisque les profils des stagiaires d'un tableau à l'autre portent sur des chiffres différents :

répartition par sexe sur 959 stagiaires, par âge sur 971, par situation de famille sur 945, par nationalité sur 954, par niveau d'études sur 943, par expérience professionnelle sur 898, par statut à l'entrée sur 976 ! Ce dernier chiffre représenterait le véritable nombre de stagiaires engagés dans le dispositif ORCADIE 1999, mais ACIDI ne peut établir de résultats que pour 894 stagiaires, ce qui est loin de corroborer les chiffres fournis par les organismes de formation ; plusieurs d'entre eux, de l'aveu même d'ACIDI, n'ont pas été en état de produire leurs statistiques. Dans sa réponse aux observations provisoires ACIDI explique que son travail porte sur trois cohortes en même temps, et que les résultats définitifs du programme 1999 ne pourront être connus qu'en 2002.

La chambre constate que le rapprochement des effectifs de stagiaires déclarés par ACIDI d'un côté et par les organismes conventionnés de l'autre n'a pas été fait par les services du département qui, ACIDI ayant été chargé par convention du suivi et de l'évaluation du dispositif, s'en remettent à cet organisme. Seul cependant un contrôle nominatif attesterait la réalité des prestations fournies.

Devrait également être contrôlée leur qualité. Ce contrôle est indispensable pour le renouvellement des conventions, et devrait mettre à la disposition des décideurs des évaluations de coût suffisamment fiables. Or, comme la chambre a pu le constater à partir de l'échantillon produit, la qualité des bilans fournis paraît très inégale d'un organisme à l'autre, et notamment la fiabilité des chiffres semble parfois incertaine.

Ainsi, le bilan final fourni par une association à l'appui de sa demande de paiement du solde de la subvention 1999 (n°1999.1/64) annonce-t-il les résultats suivants en matière d'insertion socio-professionnelle durable (résultat concernant 26 personnes sur 32 ayant intégré le dispositif) : C.D.I. : 19,23 % (soit 5 personnes) ; C.D.D. : 11,54 % (soit 3 personnes) ; aucun C.E.S, ni C.E.C.

Mais lorsqu'on examine les fiches individuelles fournies en application de la convention, on s'aperçoit qu'en réalité qu'il n'y a que 3 personnes en CDI, et aucune en CDD, ni en CES, ni en CEC. Interrogé sur cette discordance, l'organisme a précisé que les fiches individuelles étaient établies à l'issue de la phase 1 du parcours du stagiaire au moment de la première orientation, qu'il n'y avait en effet pas de rapprochement possible entre le tableau et les fiches, mais que par la suite il envoyait régulièrement des tableaux renseignés à ACIDI sur les évolutions de parcours. Il confirmait ainsi que les bilans transmis au département ne servent que de pièces justificatives formelles au paiement du solde de la convention et qu'ils ne sont pas suffisamment examinés par les services de la DGAISS.

Le seul document permettant de déterminer le coût d'un emploi assuré par le programme ORCADIE reste donc le bilan fourni par ACIDI, établi au vu de tableaux statistiques normalisés, mais qui ne sont pas reproduits dans les bilans individuels transmis par les organismes au département. Au vu de ce dernier bilan, établi en mars 2001, il apparaît que sur 894 stagiaires accueillis en 1999, seulement 539 sont arrivés en fin de phase 2.

Sur ces 539 stagiaires : 134 sont en CDI ou CDD, soit 30,7 % ; 92 sont en CEC, CES, contrat de qualification ou CEJ, soit 21 %, dont 16 seulement en CEC ; 48 sont en formation ; 33 sont en dispositif d'accompagnement, dont 20 orientés vers la création d'activité (prise en charge par un autre programme) ; 130 sont sans solution professionnelle ; et 102 ne donnent plus de nouvelles à l'organisme.

La chambre observe que ces pourcentages, établis sur 539 personnes, doivent en fait être recalculés sur les 894 personnes accueillies, ce qui donne les résultats suivants : stabilisation dans un emploi salarié : 134 personnes, soit 14,98 % ; CEC : 16, soit 1,78 % ; création d'activité : 20, soit 2,23 %. Soit au total 19 % d'emplois stables (170 personnes), résultat fort éloigné des objectifs initiaux (50 à 70 % d'emplois stables).

On peut en conclure que le coût d'une sortie positive du programme ORCADIE, conformément aux termes de la convention, s'établit à $(22\ 454\ 844/170 = 132\ 87)$ plus de 130 000 F (environ 20 000 euros).

Même si on prend en compte l'ensemble des personnes pour lesquelles on peut considérer qu'une amorce d'insertion professionnelle se fait jour (en incluant les CES, CEJ, CQ, les personnes en formation et les personnes en dispositif d'accompagnement, soit un total de 307), le coût est de 73 000 F (environ 11 000 euros).

La chambre ne propose ces chiffres, tant ceux concernant POLE 13 que ceux calculés sur le dispositif ORCADIE, qu'avec précautions : ils demandent évidemment à être précisés. Elle rappelle en outre qu'il ne lui appartient pas de dire quel doit être le " bon " coût unitaire de l'insertion. Au demeurant, les références font défaut. Mais elle considère que les décideurs départementaux devraient avoir à leur disposition des évaluations de coût relativement précises et fiables, prenant en compte toutes les dépenses, directes ou indirectes, pour en apprécier l'opportunité.

Une information plus précise sur les résultats des différents programmes pourrait également les conduire à une plus exacte appréciation de la réalité des efforts consentis. Dans le programme ORCADIE, par exemple, les lacunes que présentent les bilans fournis par les organismes conventionnés sont évidentes. Mais le public engagé dans cette action étant un public particulièrement défavorisé, cumulant souvent les problèmes de santé, de logement, de situation familiale critique et les difficultés financières, il est normal que les parcours soient très longs et il demeure utile d'avoir un bilan fiable même s'il est tardif. En outre, l'insertion sociale semble être une des vraies priorités de ce programme, et, sous réserve de vérifications puisque là encore, il ne s'agit que de déclaratifs, le suivi paraît en être assuré de manière attentive. Le bilan fourni par ACIDI en février 2001, actualisé en mars 2001, précise que 753 personnes accueillies dans le dispositif avaient à résoudre des problèmes sociaux. A l'issue du parcours, selon la nature du problème, entre 60 et 90 % étaient du point de vue d'ACIDI considérés comme résolus. Les bilans

fournis par les organismes de formation mettent également l'accent sur cet aspect.

C'est pourquoi, sans porter de jugement sur l'action des organismes et leurs résultats en matière d'insertion ou de réinsertion globale, la chambre constate que l'action ORCADIE, classée dans le PDI parmi les actions d'insertion professionnelle, relève au mieux d'une insertion pré-professionnelle, voire d'abord de l'insertion sociale, et qu'ainsi la répartition financière affichée entre les priorités mises en oeuvre pour la réinsertion des RMIstes est faussée.

CONCLUSION

L'examen des dépenses d'insertion engagées par le département des Bouches du Rhône révèle des difficultés qui ne s'expliquent pas par la seule situation locale. Le dispositif légal a vraisemblablement des effets pervers dans la mesure où d'une part l'obligation de dépense ou de report des crédits non dépensés conduit assez naturellement à une politique peu exigeante en termes de contrôle et d'évaluation, et où d'autre part la spécialisation des crédits, alors que des besoins existent au plan de l'action sociale en-dehors du RMI, conduit non moins naturellement à une prise en charge des publics non RMIstes peu conforme à la lettre de la loi dans les actions financées sur les crédits d'insertion, voire à une comptabilisation très extensive des dépenses réalisées au titre de l'insertion.

Cependant, plusieurs observations concernant plus particulièrement les Bouches du Rhône doivent être soulignées.

D'une part, la chambre observe que si l'offre d'insertion s'est améliorée durant la période examinée, les dépenses affichées méritent cependant d'être relativisées. Si l'on prend les données du compte administratif 1999, par exemple, un retraitement, d'ailleurs effectué en interne par les services départementaux, montre que la moitié des dépenses est consacrée à des interventions qui sans doute contribuent à l'insertion, mais seulement de façon indirecte (sur 313,5 MF de dépenses : 29,5 MF pour les frais de structure et le personnel, 47 MF pour l'aide médicale, 62,6 MF pour les primes aux chômeurs, 25,3 MF pour la gratuité des transports). Les dépenses directement liées à des actions d'insertion élaborées pour les bénéficiaires n'ont donc représenté que 150 MF environ. Et ce montant lui-même devrait être corrigé dans la mesure où le recours au réseau associatif externalise des charges de structure supplémentaires.

D'autre part existent quelques problèmes importants, pour la plupart identifiés depuis longtemps, mais la chambre constate qu'on a tardé à les affronter.

Le premier problème touche au pilotage du dispositif. Les cadres prévus par la loi (tenue du CDI, élaboration de PLI) ne sont pas totalement respectés. Les circuits décisionnels pourraient être d'une part simplifiés et raccourcis, et de l'autre harmonisés et sécurisés. Cette redéfinition, qui permettrait une plus grande efficacité globale du dispositif, rend nécessaire la signature d'une convention-cadre annuelle suffisamment précise, permettant d'engager les dépenses dans le

cadre d'un co-pilotage effectif.

Le second problème tient à la dispersion de l'information disponible et à l'insuffisante fiabilité des statistiques, pourtant nécessaire à tout diagnostic sur le RMI. La mise en place d'un outil statistique unifié, assorti de critères précis, appliqués de façon identique par toutes les CLI et les services, dont la nécessité a été reconnue, n'a pu encore se faire.

Un autre problème important découle du choix qui a été fait de recourir presque exclusivement au réseau associatif. Ce choix a entraîné quelques confusions de rôle qu'il conviendrait de clarifier en distinguant tout ce qui relève du pilotage et de la gestion administrative, et en ne confiant aux associations que les actions d'insertion proprement dites. Ce choix n'a en outre pas été conforté par la structuration d'un système de contrôle polyvalent et rigoureux, s'appuyant sur des moyens humains suffisants.

Enfin se pose le problème du suivi et de l'évaluation des actions d'insertion, prévu par la loi. Le retard dans ce domaine est évident, tant en ce qui concerne l'évaluation globale du dispositif qu'en ce qui concerne des évaluations de l'efficacité de programmes d'action importants, dont au demeurant l'ambition est réelle et le caractère innovant reconnu.

Constatant que tous ces aspects sont liés, la chambre souligne que toute amélioration apportée à l'un d'entre eux agirait favorablement sur l'ensemble du dispositif.

Le Président,

A. PICHON