

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

Marseille le 28 juillet 2003

Référence à rappeler :

Gref/ VB/BA/ n° 1825

Lettre recommandée avec AR n°47039381fr

Monsieur le président,

Par courrier du 12 juin 2003, je vous ai adressé, le rapport d'observations définitives sur la gestion du département des Alpes-Maritimes au cours des années 1992 à 2001, arrêté par la chambre lors de sa séance du 27 mai 2003.

En application des dispositions de l'article L. 241-11 du code des juridictions financières, je vous invitais à me transmettre votre réponse écrite dans un délai d'un mois suivant cette réception.

Vous voudrez bien trouver sous ce pli le rapport d'observations définitives, auquel sont jointes les réponses adressées dans le délai précité. Celui-ci devra être communiqué par vos soins à l'assemblée délibérante dès sa plus proche réunion ; il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour de cette assemblée, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Je vous serais obligé de bien vouloir aviser le greffe de la chambre de la date de cette réunion, à partir de laquelle ce rapport deviendra communicable aux tiers.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'expression de ma considération distinguée.

Pour le président empêché,

Le président de section doyen,

Président de séance,

Christian BESOMBES

Monsieur Charles GINESY

Président du conseil général

des Alpes-Maritimes

BP n° 7

06201 NICE CEDEX 3

CHAMBRE REGIONALE DES COMPTES

DE PROVENCE ALPES COTE D'AZUR

RAPPORT D'OBSERVATIONS DEFINITIVES

SUR LA GESTION

DU DEPARTEMENT DES ALPES MARITIMES

Années 1992 à 2001

La chambre a inscrit à son programme l'examen de la gestion du département des Alpes Maritimes à partir de l'année 1992 à 2001 qui a été confié à M. Amigues, conseiller. Par lettre en date du 21 février 2001, le président de la Chambre en

a informé M. Charles Ginesy président du conseil général. L'entretien de fin de contrôle a eu lieu le 20 décembre 2002 entre M. Ginesy et le rapporteur.

Lors de sa séance du 27 février 2003, la chambre a arrêté ses observations provisoires sur la gestion du département. Celles-ci ont été transmises au président du conseil général des Alpes Maritimes, qui a fait parvenir sa réponse

à la Chambre le 12 mai 2003. Il n'a pas demandé à être auditionné par la chambre.

Après avoir entendu le rapporteur et pris connaissance des conclusions du commissaire du Gouvernement, la Chambre a arrêté le 27 mai 2003 les observations ci-après dans la composition suivante : MM. Besombes, président de section, président de séance, M Giannini, président de section, MM.Gomez, Bahuaud,

Mme Panetier-Alabert MM Maccury, Attanasio, et Estampes, conseillers, et

M. Amigues, conseiller-rapporteur.

Le rapport a été communiqué à M. Ginesy. La chambre n'a reçu aucune réponse dans le délai légal d'un mois.

Ce rapport d'observations définitives devra être communiqué par le président du conseil général à son assemblée délibérante lors de la plus proche réunion suivant sa réception. Il fera l'objet d'une inscription à l'ordre du jour, sera joint à la convocation adressée à chacun de ses membres et donnera lieu à un débat.

Ce rapport sera, ensuite, communicable à toute personne qui en ferait la demande en application des dispositions de la loi n° 78-753 du 17 juillet 1978.

Le présent rapport fait suite à un rapport portant sur la voirie départementale et à un autre sur le foyer départemental de l'enfance. Il porte sur deux points : d'une part, la situation financière du département sur la période partant de 1992 à 2001 et, d'autre part, l'intervention du département dans la mise en oeuvre du revenu minimum d'insertion.

1 La situation financière du département

Le département des Alpes Maritimes fait partie des 19 départements français dont la population est supérieure à 1 million d'habitants : au dernier recensement, sa population était de 1.011.326 habitants. Le montant de ses dépenses totales était, en 2001, de près de 5 MF, soit environ 760 millions d'euros.

1.1 Une situation financière assainie

1.1.1 Rappel des constats faits et des mesures prises

Lors de son précédent contrôle qui portait sur la période 1986 à 1992, la Chambre avait constaté que la situation financière du département était obérée par un poids croissant de la charge des emprunts, rendus nécessaires en raison de l'effet de ciseau entre un accroissement important des dépenses et une baisse significative des recettes. Ainsi la diminution de l'épargne brute et de l'autofinancement courant, qui ne permettait plus de couvrir en 1990 que 19 % des investissements, était compensée par un accroissement de l'emprunt. L'endettement passait de 70 MF en 1986 à 950 MF en 1992.

La politique financière du département, sur la période sous contrôle, a permis d'inverser la tendance. La Chambre tout en constatant ces aspects positifs, qui rejoignent par ailleurs une évolution globale de la situation financière des départements de la métropole sur la période, a pu néanmoins s'interroger sur l'exactitude des montants concernant le niveau d'endettement actuel du département ainsi que cela sera développé au paragraphe sur la politique de désendettement du département. Elle a également constaté l'accroissement des charges engendré par les

nouvelles compétences données aux départements et qui devraient probablement s'accroître à terme. Aussi le département se doit d'assurer un suivi attentif de ses dépenses.

1.1.2 Une politique de désendettement importante

Le département des Alpes Maritimes a depuis 1999 effectué une action de désendettement importante. En janvier 1994, selon les chiffres du service financier du département, l'encours de la dette était de 3.794.511.000 F 578.469.472,85 euros). En juillet 2002 l'encours de la dette propre du département s'élève à 136.487.986 euros (895.302.498 F). Ainsi l'encours de la dette par habitant qui était de 3.904,50 F/hab, soit de 595 euros/hab (population du département en 1994 de 971.829 hab) est passé en juillet 2002 à 135 euros/hab (population 1.011.326 Hab, à population inchangée le ratio serait de 921 F ou

140 euros/hab), soit une diminution de 77 %.

A cet égard le tableau suivant qui décrit, sur la période 1992 à 2001 l'évolution de la part du poids des intérêts sur l'épargne de gestion et du remboursement de la dette met bien en valeur l'action particulièrement volontariste du département des Alpes-Maritimes pour se désendetter

pa300901

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Intérêts/ Epargne de gestion	34%	44%	39%	35%	31%	34%	21%	18%	11%	6%	5%
Remboursement Dette/ Epargne brute	35%	60%	48%	67%	60%	89%	72%	56%	48%	38%	34%

Cette politique de désendettement a permis de ramener 88 % de l'encours actuel de la dette à des taux inférieurs à 6 %. Et plus du tiers de l'encours de la dette porte sur des emprunts à des taux à moins de 4 %. La renégociation de la dette

a porté sur un montant de 213.493.164 euros (1.400.423.354 F). Les anciens taux s'étagaient entre 8,10 % et 15,50 %. Les nouveaux taux sont compris entre 4,70 % et 11,95 %. Le montant des indemnités versées est de 14,480 millions d'euros et les gains au total après déduction des indemnités de 24,28 millions d'euros.

En 2001, le stock de la dette est, selon le compte administratif, de 23,6 % des recettes réelles de fonctionnement, alors qu'il est de 43% pour les départements de la même strate démographique. Une telle politique de désendettement n'est pas exceptionnelle, plusieurs départements dont la population est supérieure à

1 million d'habitants ayant entrepris également une action résolue de désendettement. A cet égard une comparaison entre 1994 et 2002 portant sur

19 départements de la métropole de cette strate démographique, permet de constater que, si en

1994 le département des Alpes-Maritimes était le plus endetté par habitant, il est à la douzième place en 2002.

Toutefois à l'occasion de l'examen des comptes du comptable, la Chambre a pu constater que l'encours de la dette enregistré par le compte de gestion était en 2000 supérieur d'un montant de 876 MF au montant inscrit au compte administratif. (1.638.426.578,55 F, au compte administratif et 2.514.635.581,48 F au compte de gestion). En 2001 la discordance est de 1 Milliard de Francs (0,15 Milliard d'euros). A l'issue des travaux de régularisation actuellement menés conjointement par les services de l'ordonnateur et du comptable, l'écart ne serait plus actuellement que de 1 millions d'euros.

1.2 L'évolution des dépenses pendant la période sous revue

Après l'accroissement des dépenses dues aux transferts aux départements des compétences de l'Etat en matière d'action sociale, de santé et de constructions scolaires, l'intervention de la loi de 1999 portant création de la couverture maladie universelle a en revanche amené une diminution des dépenses d'action sociale. Parmi les réformes qui concernent les départements, il faut dès maintenant et bien que ces dépenses aient leur plein effet sur le budget 2003 du département des Alpes Maritimes, évoquer les charges de l'allocation personnalisée d'autonomie dite APA.

1.2.1 L'évolution des dépenses de fonctionnement

De même que pour l'ensemble des départements, le principal poste de dépenses était jusqu'en 2001 l'action sociale. En 1999 le montant total des services sociaux était de 2 914 MF (444 millions d'euros). En 2001 il n'était plus que de 1 127 MF (172 millions d'euros).

En effet, la réforme mise en vigueur par la loi portant création de la couverture maladie universelle (ou CMU), garantissant à toute personne résidant en France de façon stable et régulière le rattachement au régime obligatoire d'assurance maladie, a entraîné la prise en charge par l'Etat des dépenses d'aide médicale des départements, tout en organisant une diminution des compensations de l'Etat versées au département dans le cadre de la dotation globale de décentralisation à concurrence des dépenses d'aide médicale en 1997.

Ainsi en 1999 les dépenses totales du budget départemental étaient de 6 MF

(915 millions d'euros). En 2001 elles n'étaient plus que de 4,5 MF

(690 millions d'euros). A la suite de cette diminution qui correspond à la suppression des dépenses inscrites au titre de la répartition des dépenses d'aide sociale qui étaient d'un montant de 1.361 MF (207 millions d'euros) en 1999,

le budget social du département qui représentait près de la moitié des dépenses totales en 1999

n'en constitue plus que le quart en 2001.

Sur la période 1992 à 2001, le rythme d'évolution moyen de dépenses de fonctionnement du département des Alpes-Maritimes est de 2 % en moyenne d'une année sur l'autre, alors que selon une étude du Crédit Local de France concernant l'évolution de la situation financière des départements de 1987 à 2000, le taux annuel d'évolution est de 4 %. La progression moyenne des charges de personnel a été de 4 % avec une augmentation de 6 % en 1996 due à des mesures de reclassement au sein du département des personnels provenant de l'office départemental de l'action culturelle et de la SEMAM, et de l'augmentation des personnels du service départemental de l'action sociale. En 2001, les charges de personnel représentent 17,5 % des recettes réelles de fonctionnement chiffre légèrement inférieur à celui relevé au plan national pour les départements de la même strate qui est de 18,7 %.

1.2.2 Les dépenses d'investissement

La part des dépenses d'investissement dans les dépenses totales s'est accrue pour représenter en 2000 35 % des dépenses totales du département des Alpes-Maritimes, montant identique en 2000 pour l'ensemble des départements de la même strate. En 2001 Il atteint 43 % des dépenses totales en raison de l'augmentation des dépenses de voirie. A ce titre, il faut constater que depuis 1998, les dépenses d'équipement ont fortement augmenté : de 1.326 MF (soit 202 millions d'euros) à 2.002 MF (soit 308 millions d'euros) en 2001, soit 52 % d'accroissement :

Cette évolution traduit bien le fait qu'après avoir privilégié le désendettement, le département des Alpes-Maritimes reprend ses actions d'investissements : en 1994 le remboursement du capital de la dette et des intérêts représentaient 26% des recettes de fonctionnement. La part des dépenses d'équipement sur les recettes de fonctionnement était de 14%, cette même année. En 2001 ce ratio passe à 23% alors qu'il n'est que de 15,4% pour les autres départements de la même strate. Au cours de ce même exercice le remboursement du capital et des intérêts de la dette constitue 16% des recettes de fonctionnement.

Outre les dépenses de voirie, les dépenses concernant les équipements scolaires avaient été en diminution constantes de 1990 à 1995. Elles ont connu une hausse importante en 1996 avec notamment l'extension et la restructuration de collèges publics (58,7 MF), la construction de nouveaux collèges (48 MF) et la construction de l'école des neiges et d'altitude de la Colmiagne (26,2 MF), pour à nouveau se réduire en 1997. L'année 1998 connaissant une légère reprise due notamment à des travaux d'aménagement et grosses réparation des bâtiments scolaires (64 MF), ainsi qu'à des dépenses de réhabilitation et petites restructurations pour (38 MF). Elles constituent en 2001 11 % des dépenses d'investissement.

1.3 L'évolution des recettes pendant la période sous revue

1.3.1 Les recettes de fonctionnement

Entre 1992 et 2001 les recettes réelles de fonctionnement sont passées de 2.725 MF (soit 415 millions d'euros) à 4.386 MF en 2001 (soit 668 millions d'euros). On peut distinguer deux périodes d'augmentation importante des recettes : une progression de 11,7 % en 1993, due à une forte hausse des impositions directes, résultat d'une forte croissance des droits de mutation qui ont augmenté de 29 %, et, une augmentation de 16 % en 1996 due à l'augmentation des taux d'imposition. Hors ces deux années, le pourcentage de croissance est de 5,8 % pour l'année 1994, 3,6 % pour 1995, 4,7 % pour 1997, 8,3 % pour 1998, de 5,3 % pour 1999, 3,1 % pour 2000, mais une baisse de 8 % en 2001, ceci principalement en raison d'une baisse de la fiscalité indirecte.

La contexture des différentes recettes de fonctionnement du département

La part de la fiscalité dans les recettes pour les Alpes-Maritimes passe de 76 %

à 80 % de 1992 à 2001. Les dotations reçues de l'Etat représentent 8,3 % du total des recettes de fonctionnement en 1999 et 11,7 % en 2001, cette proportion a peu varié depuis 1992. En moyenne ces dotations ont progressé de 6,3 % depuis 1992. Elles sont inférieures à la moyenne nationale des départements de la strate d'appartenance. (-11 % en 1999, -4 % en 1998, -20 % en 1997, -36 % en 1996,

-35 % en 1995, -36 % en 1995.)

Les impôts indirects qui comprennent les droits de mutation et les taxes de publicité foncière, la taxe sur la fourniture d'électricité, des taxes indirectes diverses, constituent le tiers des recettes de fonctionnement. Ils ont progressé annuellement de 9,59 % en moyenne sur la période 1992-1999. Cette progression a été très forte en 1996 (+72 %) en raison de fortes augmentations des produits des droits départementaux d'enregistrement et de mutation (29,5 %), des taxes départementales de publicité foncière (+32,8%) et du produit de la compensation des droits de mutation (+100 %) qui s'est élevé en 1996 à 89,9 MF.

L'autre source de recettes fiscales du département est constituée par le produit des quatre taxes locales : la taxe foncière sur les propriétés bâties, la taxe foncière sur les propriétés non bâties, la taxe d'habitation, et la taxe professionnelle. qui représente en moyenne sur la période, plus de 50 % des recettes totales de fonctionnement.

La part des produits domaniaux est faible (0,44 % en 2001). Les produits domaniaux ont connu une progression moyenne de 13 %. La forte progression constatée en 1995 (+30 %), s'explique par une augmentation du produit des locations d'immobilisations ainsi que par le loyer versé au département par le Centre international de communication avancé ou CICA (2,4 MF). De même on constate une forte progression en 1998 (+ 38 %) due au versement par le CICA d'un loyer de

12,5 MF(8,4 MF en 1997).

Une fiscalité marquée par des taux d'imposition modérés

Les taux d'imposition ont suivi une progression régulière de 1992 à 1996, les années 1997 à 2000 se caractérisant par une stabilité des taux. Il est à noter cependant d'une part que le produit de fiscalité directe est, en 1999, de

2.254 F/hab. alors que la moyenne pour la France hors Paris est de 1.734 F/hab et que d'autre part le coefficient de mobilisation du potentiel fiscal, des Alpes-Maritimes s'élève à 1,08 en 2000, ce qui signifie que les taux des impôts locaux y sont supérieurs de 8 % à la moyenne nationale.

Aussi le département a, pour l'année 2001, opté pour un maintien du taux du foncier bâti, une légère baisse du foncier non bâti et une baisse plus marquée de la taxe d'habitation de 7,21 à 6,3 (- 12,62%) et de la taxe professionnelle de 7,90 à 6,9 (- 12,66%).

1.3.2 Les recettes d'investissements

Deux points ressortent de l'analyse de l'évolution des recettes d'investissement, d'une part, la place croissante de l'autofinancement et d'autre part la réduction des ressources d'emprunt dans le financement de la section d'investissement. En 1992 l'emprunt représentait plus de la moitié des recettes réelles d'investissement, depuis 1999 le département ne contracte plus d'emprunt pour financer ses investissements.

L'épargne brute (différence entre les recettes de fonctionnement et les dépenses de fonctionnement intérêts de la dette comprises) est particulièrement importante depuis 1999 Elle est, en valeur absolue, de 1 724 MF (262,82 millions d'euros) en 2001. Le taux d'épargne brute du département, c'est-à-dire le rapport entre l'épargne brute et les recettes réelles de fonctionnement est en 2001 de 39,3 %. Selon les données du ministère des finances ce taux est, la même année, de 25 % pour les départements de cette strate démographique et il en est de même pour l'épargne nette. Le rapport entre l'épargne nette (épargne brute diminuée de la charge de remboursement du capital de la dette) et les recettes réelles de fonctionnement qui est de 17,6 % pour les départements de la Métropole, est pour les Alpes-Maritimes de 24,3 % en 2001. Cette situation permet donc un autofinancement des dépenses d'équipement.

Le département effectuant une action de désendettement particulièrement vigoureuse, l'effort d'investissement croissant est donc financé essentiellement par la fiscalité locale.

1.4 Les nouvelles charges pour le département

La mise en place de l'allocation personnalisée d'autonomie ou APA représente pour le département des Alpes Maritimes une augmentation prévisionnelle de dépenses entre 2002 et

2003 de 30 millions d'euros selon les informations apportées par le département des Alpes-Maritimes.

L'APA représenterait alors 17 % du montant total de l'action sociale du département en 2003 . En septembre 2002 le département avait reçu 17.248 demandes (279.513 habitants des Alpes-Maritimes sont âgés de plus de 60 ans, et les plus de 75 ans sont 116.010). Selon un document du département, les prévisions du ministère de la santé pour le département des Alpes-Maritimes n'envisageaient que 6.825 bénéficiaires pour 2003.

La participation du département au SDIS qui était de 172 MF (26,22 millions d'euros) en 2001, passe en 2002 à 37 millions d'euros. Cette participation n'était que de 97 MF (15 millions d'euros) en 1999.

A ces deux charges s'ajoutent celles liées à l'évolution de la décentralisation : ainsi la redéfinition des relations entre le département et les services de l'équipement a abouti dans le département des Alpes-Maritimes à la réorganisation des services de la voirie du département, notamment à la création de huit subdivisions départementales d'aménagement directement gérées par le conseil général et une trentaine de centres d'exploitation, et, la création de 60 emplois.

Si la Chambre constate que l'actuelle situation financière du département des Alpes Maritimes est saine, il n'en reste pas moins que ce dernier doit tenir compte d'une part du poids des recettes tirées des taxes sur les droits de mutations dont l'évolution est sujette aux aléas du marché immobilier, lui-même soumis à la conjoncture économique, et d'autre part à l'importance prise par l'allocation personnalisée d'autonomie, à la participation du département aux dépenses du SDIS et aux évolutions de la décentralisation. Aussi l'effort de stabilisation des dépenses de fonctionnement doit se poursuivre.

2 Le revenu minimum d'insertion

Le revenu minimum d'insertion ou RMI est défini par la loi n° 88-1088 du 1er décembre 1988, modifiée à plusieurs reprises. Ses 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 deux volets : une allocation différentielle servie par l'Etat, par le biais des caisses d'allocations familiales ou des mutuelles agricoles et, une aide à l'insertion à la charge des départements.

L'évaluation de la mise en oeuvre du RMI effectuée par le Cour des comptes et les Chambres

régionales et territoriales des comptes a fait l'objet d'une insertion au rapport public 2001.

2.1 Le dénombrement des allocataires

Le nombre d'allocataires du RMI est de 21.526 en juin 1999, il était de 17.501 au mois d'août 2002. Selon les éléments apportés par l'ordonnateur dans sa réponse, leur nombre est de 16.723 en avril 2003. Cette décroissance des effectifs qui s'observe au niveau national est plus importante dans le département des Alpes Maritimes. Entre 1999 et 2000 alors que globalement le nombre d'allocataires s'accroissait de 3,6 % au plan national, il baissait de 2,6 % dans les Alpes Maritimes.

En 1999 le nombre total de personnes concernées par le RMI, allocataires et ayants droits, représentait 3,6 % de la population, chiffre supérieur à la moyenne nationale qui est de 3,3 % mais inférieur au taux régional (4,1 %). Il est à noter que les services du département effectuent des contrôles importants : entre juillet 2001 et juillet 2002, 1.862 suspensions de droits à allocation ont été prononcées.

En 1999 19 % des bénéficiaires du RMI des Alpes Maritimes ressortent du dispositif depuis plus de 5 ans, alors qu'il est de 25 % au plan national. Les allocataires de plus de 50 ans représentent 27 % du total, alors qu'ils ne sont que 18 % au plan national et les allocataires âgés de moins de 29 ans ne représentent que

18 % des allocataires départementaux alors qu'ils sont 27 % en France.

La concentration géographique est forte : Nice concentre près de 50 % des bénéficiaires, alors que seulement 35 % de la population du département y réside.

Dans les deux cas, importance relative du nombre d'allocataires du RMI et âge des bénéficiaires, se retrouvent deux spécificités du département : un taux de chômage élevé, 11 % de la population, et, une proportion de personnes âgées plus importante que dans le reste de la France : les personnes âgées de 60 % représentent 29 % de la population, alors que la moyenne nationale est de 21 % et pour l'ensemble de la région Provence Alpes Côte d'Azur de 24 %.

En outre, aux termes des études de l'INSEE sur la pauvreté dans les Alpes Maritimes, plus de 80 % des allocataires des caisses d'allocations familiales qui ont un revenu inférieur à 3.650 F/mois habitent une des 9 communes les plus peuplées du département: 42 % pour la seule ville de Nice

2.2 L'effort financier du département et de l'Etat

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 était tenu d'inscrire annuellement, dans un chapitre individualisé de son budget, un

crédit qui depuis le 1er janvier 2000 aux termes de la loi du 27 juillet 1999 est au moins égal à 17 % 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 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.

Dans le cadre de son insertion au rapport public de 2001 sur le revenu minimum d'insertion, la Cour des comptes constatait que le RMI est, depuis plus de douze ans, le premier des minima sociaux : 4,46 millions d'euros de dépenses d'allocations en 2000 pour 1 096 000 allocataires, environ 7,92 millions d'euros pour l'ensemble des dépenses publiques directement liées au RMI.

Pour le seul département des Alpes-Maritimes de 1995 à 2001 le montant des allocations versées, après déduction des indus, dans le département par l'Etat est passé de 374 MF soit 57 millions d'euros à 525 MF soit 80 millions d'euros (augmentation de 40 %). Durant la même période, les crédits consommés par le département ont crû de 11 % (71 MF en 1995, soit 11 millions d'euros, à 79 MF soit 12 millions d'euros en 2001), le nombre de bénéficiaires étant resté identique (soit 18.652).

Tableau : les dépenses de RMI dans les Alpes-Maritimes en MF:

Pa300902

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Alloc CAF versée en N-1	395,34	452,52	455,80	493,84	549,71	588,25	574,72
Alloc MSA versée en N-1	2,23	3,09	3,46	3,02	3,08	3,37	2,86
Total Alloc versées (A)	397,57	455,61	459,26	496,86	552,79	591,62	577,58
Indus détectés CAF	23,35	30,57	34,15	29,45	47,14	53,03	51,90
Indus détectés MSA	0,23	0,18	0,35	0,22	0,38	0,48	0,24
total des indus (B)	23,58	30,75	34,50	29,67	47,52	53,51	52,14
Base de référence: C=A-B	373,99	424,86	424,76	467,19	505,27	538,11	525,45
crédits à inscrire D							
Crédits à inscrire (20% de C, 17% pour 2000)	74,80	84,97	84,95	93,44	101,05	91,48	89,33
Reports de l'exercice N-1	41,97	32,34	35,04	23,85	26,11	30,16	40,09
Crédits ouverts	105,95	117,31	124,40	121,44	135,41	121,64	133,71
Réalisés durant l'exercice E	70,81	82,98	101,14	99,18	106,75	75,59	78,83
taux de consommation E/D	95%	98%	119%	106%	106%	87%	88,25
Evolution nombre allocataires payés	18 652	19 060	19 760	21 355	21 249	19 998	18 652

Un examen des dépenses d'insertion par domaines d'action en 2001 permet de constater que sur un montant total de 79 MF (12,04 millions d'euros) de crédits utilisés, 39 % relèvent des actions d'insertion économique, 17 % des aides au logement et 24 % des aides sociales. En 2002 selon les chiffres apportés par le conseil général, sur un montant de crédit de 94 MF (14,33 millions

d'euros), les actions d'insertion économique représenterait 40 % des crédits, l'action sociale 32 % et le logement 14 %.

C'est dans le cadre d'une convention cadre dénommée " convention financière provisoire d'exécution du programme départemental d'insertion " conclue chaque année entre le département et l'Etat, que sont précisées les participations réciproques aux financements des actions d'insertion. En effet, la loi de 1998 précitée indique que : " L'Etat et le département passent une convention définissant les conditions, notamment financières, de mise en oeuvre du programme départemental d'insertion ". Ces conventions sont signées de manière conjointe par le préfet et le président du conseil général. Aux termes de la convention pour l'année 2001, le conseil général s'engage à verser 17 % des sommes versée par l'Etat, soit 90 MF (13,72 millions d'euros). Par ailleurs, la même année, l'Etat prévoyait en dépenses de personnel 4,6 MF (0,70 millions d'euros) et le département 11,4 MF (1,74 millions d'euros). Les dépenses de structure liées principalement aux frais de personnels participant à l'animation du dispositif départemental du RMI sont passées de 8 MF (1,22 millions d'euros) en 1997 à

11 MF (1,68 millions d'euros) en 1999, puis sont redescendues à près de 9 MF

(1,37 millions d'euros) en 2001 ainsi que le montre le tableau suivant :

Pa300903

en francs

	1997	1998	1999	2000	2001
Frais de personnel	7 039 563	7 183 860	10 263 559	10 604 916	8 687 388
Fonctionnement bâtiments et véhicules	383 174	576 635	576 155	93 230	0
Autres frais de fonctionnement	373 388	144 291	288 338	0	0
Total	7 796 126	7 904 787	11 128 054	10 698 176	8 687 388

En 2001, ce sont 46 agents qui sont chargés de la mise en place et de l'animation du dispositif d'insertion : 12 cadres, 4 assistants socio-éducatif, 4 agents de catégorie B, 18 secrétaires de CLI et 8 " autres secrétaires ". En outre

20 agents de l'Etat sont affectés au dispositif RMI : 2 chargés de mission,

3 assistants -socio-éducatifs, 2 médecins, 1 secrétaire et 8 secrétaires CLI.,

1 cadre B et un agent administratif. Par ailleurs, 12 conseillers ANPE, co-financés par les crédits départementaux d'insertion sont affectés au dispositif RMI.

Pour l'instruction et le suivi du RMI, le département s'appuie sur son service social et les centres communaux d'action sociale des communes ou CCAS : L'instruction des demandes de RMI et le suivi des allocataires sont assurés par des agents des CCAS, des associations agréées et par des agents du service social départemental polyvalent.

Aux termes de l'instruction du 13 janvier 1989 les dépenses prises en charge dans le budget du département concernent les secrétariats du conseil départemental d'insertion, des commissions locales d'insertion et les cellules d'appui. Plusieurs circulaires ont précisé que ne sont pas imputables sur le chapitre concerné les frais résultant de l'instruction administrative et sociale du RMI, ni les dépenses de fonctionnement du service social départemental.

Une norme indicative indique que le total des dépenses de fonctionnement ne devait pas dépasser 10 % des crédits alloués par le département. La chambre remarque que l'absence d'une véritable comptabilité analytique ne permet pas au département de procéder à une répartition des dépenses entre les différentes structures participant à la mise en oeuvre des actions du département en matière de RMI.

2.3 Le dispositif institutionnel de définition du RMI dans le département

Le Conseil départemental d'insertion

La détermination des actions d'insertion et la gestion des allocataires ressort d'institutions dans lesquelles les représentants du conseil général, les services de l'Etat et les représentants des secteurs associatifs coordonnent leurs actions. Le cour du dispositif institutionnel du RMI est marqué par l'idée de " copilotage " ou de cogérance entre le préfet et le conseil général.

Le conseil départemental d'insertion des Alpes Maritimes, créé ainsi que le prévoit la loi est une institution dont la trop nombreuse composition rend difficile la tenue de réunions périodiques. Composé de 67 membres, répartis en

5 collèges, afin de représenter l'Etat, les collectivités territoriales, les associations intervenant dans le domaine de l'action sociale et éducative, et les commissions locales d'insertion, il ne s'est pas réuni entre 1997 et 2000 : sa dernière réunion est du 20 mars 2000.

Il appartiendrait à ce conseil d'élaborer un programme départemental d'insertion ainsi que l'article 36 de la loi sur le RMI précitée le prévoit. En pratique, et en raison du peu de fréquence des réunions, la mise en place d'un catalogue des actions d'insertion ressort des attributions d'un comité ad hoc créé au plan départemental : le comité de pilotage.

Ce comité de pilotage du RMI a été mis en place en 1996. Il se réunit chaque mois. Il est présidé alternativement par un sous-préfet et par le directeur adjoint pour la vie familiale et sociale. Composé de 14 membres, il comprend des représentants des services de l'Etat s'intéressant à la santé, au travail et à l'emploi et du département (Direction des affaires médicales et sociales, délégation à l'insertion et à la lutte contre l'exclusion, direction de l'action économique) compétents en matière d'insertion.

En pratique ce comité de pilotage, constitue la véritable instance de pilotage départemental du RMI. Il fait un bilan des actions et des difficultés rencontrées. Il évalue les actions proposées par les organismes participant aux politiques d'insertion et donne son avis sur les habilitations des organismes. Le comité de pilotage émet un avis sur les projets d'actions d'insertion avant leur présentation à la commission permanente du conseil général.

En effet, la commission permanente du conseil général approuve, sur rapport du comité de pilotage, les conventions avec les organismes chargés de mener des actions d'insertion et les enveloppes financières prévues dans le cadre du budget départemental par action et par commission locale d'insertion.

Enfin, au plan local, et conformément à l'article 34 de la loi de 1988 des arrêtés conjoints du préfet et du président du conseil général ont créés neuf commissions locales d'insertion. Outre leur rôle d'animation des dispositifs d'insertion de leur circonscription, de traitement des cas individuels et d'examen des actions d'insertion menées, les commissions locales d'insertion ont pour mission de réaliser un programme local d'insertion.

La loi de 1988 précitée, 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 ". Seule la commission locale d'insertion de Cannes a réalisé un tel programme local.

En pratique la Chambre, outre le constat de mise en place d'un organisme non prévu par les textes, le comité de pilotage, note que le conseil départemental d'insertion s'il n'élabore pas le programme départemental d'insertion de l'année en cours, ne procède pas plus à une évaluation " indépendante et régulière " des actions d'insertion et à l'examen des programmes locaux d'insertion qui devraient être réalisés par les commissions locales d'insertion.

Le rôle des commissions locales d'insertion dans la mise en oeuvre de la politique départementale du RMI

La loi de 1988 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.

Le 24 avril 1998 le préfet des Alpes-Maritimes et le président du conseil général prenaient huit arrêtés fixant la composition des huit commissions locales d'insertion du département des Alpes-Maritimes, ceci après une série de huit arrêtés du 17 octobre 1994. Les huit commissions étaient les suivantes : trois pour la seule ville de Nice (Nice port, Nice Ouest, Nice Est) Menton-Villefranche sur Mer, Grasse, Antibes, Cannes et Cagnes sur Mer-Carros-Saint Laurent du Var.

Compte tenu de l'importance du nombre de dossiers à traiter sur la seule ville de Nice, un arrêté conjoint du 5 octobre 2000 du préfet et du président du conseil général des Alpes-Maritimes a créé une CLI n° 9 (Nice Nord et Nice Dalbray).

Le 31 mai 2002 neuf arrêtés ont repris cette organisation.

Chaque commission locale comprend dix neuf membres nommés pour trois ans : quatre représentants de l'Etat et quatre représentants du département ; deux représentants des communes du ressort de la CLI ; neuf représentants du système éducatif, d'institutions, d'organismes ou d'associations intervenant dans le domaine économique et social ou en matière de formation professionnelle.

La Chambre a pu constater à l'occasion de l'examen des réunions plénières de la commission locale n°1 tenues durant l'année 2002, l'absentéisme des représentants de l'administration, ce qui conduit le conseil général à gérer de fait le dispositif.

L'examen des procès verbaux des réunions de la CLI plénière N° 1 permet de constater que peuvent participer à une délibération les organismes support qui font l'objet d'une évaluation : ainsi, le 26 juin 2002 une association participait-elle à la réunion plénière de la CLI n°1 sur des dossiers concernant des allocataires du RMI que l'association devait accueillir. De telles participations d'organismes sociaux non prévues par les textes institutifs de la composition de la CLI, sont susceptibles d'entacher la légalité de la décision de la commission.

Un arrêté fixe par CLI la liste nominative des titulaires et des suppléants. Quatre CLI sont présidées par des agents de l'Etat (sous-préfets, DDASS, DDT) : Grasse, Menton, Nice est et Nice centre. Les cinq autres sont présidées par des conseillers généraux : Nice ouest, Antibes, Cannes, Cagnes sur Mer et Nice-Nord.

Les effectifs des CLI sont en moyenne de 3 agents. A l'origine, le secrétariat de chaque CLI était assuré par un agent de l'Etat et un agent du département. Actuellement, sur 27 postes, 7 sont pourvus par des agents de l'Etat. Or la taille de la circonscription de la compétence des CLI, le nombre de bénéficiaires de leur ressort, le nombre des allocataires payés traités par chacune des CLI, varie considérablement : en janvier 2002, la CLI de Menton a traité 773 bénéficiaires du RMI et celle de Nice-centre 3.338.

Compte tenu des délais de traitement des dossiers, le conseil général a, outre la création d'une neuvième CLI à Nice, mis en place dans chaque CLI un "bureau d'études" chargé de faire un premier tri et d'examiner les dossiers les plus simples, avant la réunion de la CLI plénière.

Cette instance se réunit en moyenne deux fois par semaine. Elle comprend le responsable de la CLI, un agent de l'ANPE, une secrétaire de la CLI et, selon les cas, un représentant d'un

organisme instructeur (caisse d'assurances maladies, centre communal d'action sociale ou organismes agréés).

Par ailleurs il faut noter l'absence de cadre commun telles que des directives qui définiraient les orientations générales de chacune des CLI dans le traitement des dossiers, tout en laissant leur pouvoir d'appréciation au cas par cas , ainsi que le prévoit la jurisprudence du Conseil d'Etat du 11 décembre 1970 " Crédit foncier de France, ". En revanche, des guides de procédures ont été adressés par le conseil général à chacun des secrétariats des CLI afin de suivre les dossiers. La Chambre constate que dans sa réponse le conseil général prend bonne note des remarques effectuées à ce titre.

L'utilisation d'un logiciel dénommé GENEPI dans la gestion des dossiers permet d'organiser le travail des secrétariats des CLI des bureaux et des commissions plénières. Il interdit la possibilité pour un allocataire de s'inscrire dans plusieurs CLI à la fois. En outre, il sert à la délégation à l'insertion du conseil général pour suivre l'ensemble des dossiers traités par chacune des CLI. Enfin, il génère un " tableau de bord mensuel " diffusé à toutes les CLI, qui permet de suivre régulièrement les principaux indicateurs du RMI (nombre d'allocataires payés, contrats d'insertion, utilisation des aides financières, suspensions, types d'actions validées par les CLI).

En application de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, le département des Alpes Maritimes a obtenu le 1er avril 1997 l'autorisation de la commission nationale informatique et libertés de mettre en oeuvre un traitement automatisé de données nominatives relatives à la gestion des commissions locales d'insertion et au suivi de l'insertion, dont il revient au conseil général de veiller à la mise en oeuvre.

2.4 Le rôle du secteur associatif dans les actions d'insertion

Le département fait appel à des tiers qu'il a agréés et conventionnés pour des interventions de bilan, évaluation, orientation, confiées à organismes conventionnés 73 % des actions sont réalisées par des associations.

En 1999, les actions d'insertion ont été conduites par 290 organismes :

pa300904

Organismes	Montant en F	En %
120 associations	55 392 116,00	73%
95 entreprises	4 641 812,00	6%
38 établissements CCAS CAF H	12 544 903,00	17%
21 communes	1 971 794,00	3%
9 syndicats intercommunaux	414 539,00	1%
3 mutuelles	758 137,00	1%
1 groupement	3 000,00	0%
Total	75 726 301,00	100%

Le département passe systématiquement des conventions avec les organismes. Ces conventions ont des durées variables selon les types d'actions : inférieures à l'année, annuelle voire triennale. Les 5 conventions types mises en place par le département sont de :

Type A : conventions ponctuelles (chantier d'insertion).

Type B : renouvelable par simple notification annuelle : ainsi les conventions avec des sociétés de transport pour la prise en charge des déplacements des allocataires et les conventions avec les centres de loisirs pour la prise en charge des frais de garde.

Type C : convention triennale : conclue pour 1 an et renouvelable 2 fois par tacite reconduction sous réserve de l'inscription des crédits au budget départemental.

Type D : actions mises en oeuvre dans le cadre d'un appel d'offre.

Type E : conventions " brigades vertes " d'une durée de 5 ans : les allocataires du RMI sont recrutés par des communes, des groupements de communes ou des associations dans le cadre de " contrat emploi consolidé " CEC.

2.5 L'évaluation des actions menées par le département et par les associations

La Chambre constate que tant au plan de l'instruction que du suivi des dossiers des organismes avec lesquels le conseil général passe des conventions d'action d'insertion, il existe un suivi ponctuel des actions, dus principalement à la connaissance précise et à la qualité individuelle des agents du conseil général chargé de suivre ces actions. Au moment de l'instruction un dossier de contrôle type est établi par la Délégation à l'Insertion et à la Lutte contre l'exclusion ou DIL pour évaluer la nature de l'organisme, sa situation financière, ainsi que l'importance du personnel. Des visites sur place sont effectuées par des responsables de la DIL. Et il peut arriver que des actions ne soient pas renouvelées en raison de l'importance du coût des formations au regard du peu d'allocataires ayant pu trouver un emploi à leur suite : 17 actions non renouvelées en 1997, 7 en 1998, 16 en 2000

Force est de constater que le département des Alpes Maritimes n'a pas mis en place une approche formalisée pour l'évaluation financière et qualitative de l'action menée en faveur des allocataires du RMI. La loi de 1988 dispose pourtant que le conseil départemental d'insertion " met en place un dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées. ". En pratique un tel dispositif n'existe pas dans le département des Alpes-Maritimes.

S'il existe un rapport interne intitulé " direction générale des services départementaux, vie familiale et sociale, DIL ou délégation à l'insertion et la lutte contre l'exclusion ", celui-ci constitue en fait un bilan statistique d'activités.

Le Revenu Minimum d'Insertion mis en oeuvre dans le département des Alpes Maritimes représente en 2001 80 millions d'euros d'allocations versées par l'Etat et 12 millions d'euros couverts par le département pour les actions d'insertion. En 2002, selon le département, ces chiffres seraient respectivement de 78 millions d'euros et 14 millions d'euros.

La Chambre constate l'effort accompli par les services du conseil général pour suivre les droits de chacun des allocataires, notamment grâce à un logiciel informatique ad hoc. Cette volonté se traduit par un examen de l'effectivité des droits et peut s'accompagner de contrôles amenant leur suspension. La rapidité de traitement des dossiers, notamment par le biais des Commissions locales d'insertion et du comité de pilotage du RMI, structures créées par le département et l'Etat afin de pallier la lourdeur du dispositif mis en place à l'origine est notable. Selon les éléments apportés par le président du conseil général dans sa réponse au rapport d'observations provisoires, le taux de contrats d'insertion qui sont signés par l'allocataire bénéficiaire d'une action d'insertion et le président de la CLI atteindrait 70 % en moyenne sur l'ensemble des CLI du département des Alpes Maritimes, alors qu'il n'est que de 50 % au plan national.

Si la politique institutionnelle mise en oeuvre par le département préfigure les dispositions du projet de loi portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité, actuellement en discussion au Parlement, elle doit s'accompagner d'une véritable évaluation tant qualitative que financière des projets d'insertion développés par les organismes conventionnés qui, présentée devant l'assemblée départementale, participera au dispositif d'évaluations prévues par le projet de loi.

Le président de section doyen,

Président de séance

Christian BESOMBES