

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 ME - 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 œuvre 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 œuvre 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.

SOMMAIRE

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS DÉFINITIVES.....	2
1. INTRODUCTION.....	6
2. LE DISPOSITIF ORGANISATIONNEL.....	8
2.1. Le conseil départemental d'insertion.....	8
2.1.1. Composition du CDI.....	8
2.1.2. Réunions du CDI.....	8
2.1.3. Le bureau du CDI.....	9
2.2. Les compétences du conseil départemental d'insertion.....	9
2.2.1. Le programme départemental d'insertion (PDI).....	10
2.2.2. Les programmes locaux d'insertion (PLI).....	12
2.3. Les commissions locales d'insertion.....	13
2.3.1. Composition.....	13
2.3.2. Compétence.....	13
2.3.3. Moyens et fonctionnement.....	14
2.4. La prise de décision.....	15
2.4.1. Les décisions prises au niveau des CLI posent un problème de cohérence entre elles.....	15
2.4.2. Pour les décisions prises au niveau départemental, le circuit décisionnel est inutilement alourdi.....	17
2.5. Les acteurs sociaux.....	18
3. LES CREDITS DEPARTEMENTAUX D'INSERTION.....	20
3.1. La convention cadre et les avenants.....	20
3.2. Les dépenses d'insertion sont en progression.....	21
3.3. La comptabilisation de ces dépenses devrait être clarifiée.....	22
3.4. Quelques secteurs des dépenses d'insertion.....	24
3.4.1. Les dépenses d'aide médicale.....	24
3.4.2. Les dépenses de structure.....	25
3.4.3. La « prime de Noël ».....	26
4. LES ORGANISMES CONCOURANT A L'INSERTION.....	27
4.1. Le financement des actions : Subventions ou conventions de service ?.....	28
4.1.2. Des subventions qui n'apparaissent pas dans les annexes des documents budgétaires.....	30
4.2. L'insuffisance du contrôle.....	30
4.3. La frontière entre les interventions associatives et l'action administrative est parfois confuse.....	33
4.3.1. Les lieux d'accueil.....	33
4.3.2. Les organismes chargés de piloter et d'animer le dispositif.....	34
4.3.2.1. Les missions d'appui à l'insertion.....	34
4.3.2.2. L'association et le programme POLE 13.....	35

5. LES CONTRATS D'INSERTION.....	36
5.1. Le taux de contractualisation.....	36
5.1.1. <u>La contractualisation reste difficile.</u>	36
5.1.2 <u>Les données statistiques manquent de clarté et de fiabilité.</u>	38
5.2. Les types de contrat.....	39
5.3. Le contrat mis en cause.	40
5.3.1. <u>Le contrat, formalité administrative sans contenu ?</u>	40
6. SUIVI ET EVALUATION.	42
6.1. Contrôle, suivi, évaluation.....	42
6.2. L'évaluation du dispositif.....	43
6.2.1. <u>L'absence d'évaluation globale.</u>	43
6.2.2. <u>L'absence de véritable évaluation des actions.</u>	43
6.2.2.1. Le programme POLE 13.	44
6.2.2.2. Le programme ORCADIE.....	45
CONCLUSION	49

Une information plus précise sur les résultats des différents programmes pourrait même 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 paraît 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 l'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 ne reflète pas les priorités mises en œuvre 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 la 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 engagées 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 retraitements, 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, 116 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 secteur 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