

RAPPORT

**AUDIT DES RELATIONS ENTRE LA DASES ET LES ASSOCIATIONS
PARTICIPANT AU SOUTIEN PSYCHOLOGIQUE D'ALLOCATAIRES DU RSA
(La Clepsydre, APASO, EPOC et Processus Recherche)**

- Avril 2015 -

N° 14-09

Rapporteurs :

[.....], inspecteur

[.....], attachée principale

[.....], chargée de mission

SOMMAIRE

NOTE DE SYNTHÈSE	3
INTRODUCTION	7
1. DES ACTIONS D'INSERTION LARGEMENT ENTENDUES	9
2. UN CADRE JURIDIQUE ET COMPTABLE DU FINANCEMENT DES ACTIONS DE SOUTIEN PSYCHOLOGIQUE GLOBALEMENT PEU PERTINENT	10
2.1. La qualification de « participations » retenue dans les conventions pluriannuelles est inappropriée.....	10
2.2. L'expérimentation engagée en 2013 repose sur des bases juridiques fragiles.....	13
2.3. Des risques certains d'interaction entre l'expérimentation engagée en 2013 et le marché public « Service Appui Santé »	16
3. DES SITUATIONS FINANCIÈRES CONTRASTÉES	17
3.1. L'association La Clepsydre	17
3.1.1. Des résultats comptables inquiétants.....	17
3.1.2. Une structure financière en dégradation	19
3.2. L'association APASO	20
3.2.1. Des résultats satisfaisants	20
3.2.2. Une bonne structure financière.....	22
3.3. L'association EPOC	23
3.3.1. Des résultats comptables variables	23
3.3.2. Une structure financière stable.....	26
3.4. L'association Processus Recherche	27
3.4.1. Un résultat comptable bénéficiaire	27
3.4.2. Une structure financière saine	29
4. UNE SUBVENTION EXCEPTIONNELLE A LA CLEPSYDRE NON OPPORTUNE.....	30
5. UNE LISIBILITÉ ET UNE ÉVALUATION DES ACTIONS BROUILLÉES PAR UNE DIVERSITÉ DES DISPOSITIFS	32
5.1. Des dispositifs sédimentés au fil des politiques d'insertion	32
5.2. Des modalités d'exécution hétérogènes.....	33
5.3. Des outils de contrôle et d'évaluation peu favorables à l'exploitation administrative des données	34
5.4. Des modalités d'exécution et des indicateurs à préciser et à simplifier	35
5.5. Un coût moyen des actions difficilement appréciable	36
5.6. Un outil d'analyse à améliorer pour un suivi des activités cohérent et pérenne..	37
LISTE DES RECOMMANDATIONS	39
TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS	40

PROCEDURE CONTRADICTOIRE	41
LISTE DES ANNEXES	44

NOTE DE SYNTHÈSE

La mission d'audit a porté sur les relations entre la Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) et quatre associations participant au soutien psychologique d'allocataires du Revenu de Solidarité Active (RSA) : La Clepsydre, l'Espace psychanalytique d'orientation et de consultations (EPOC), l'Association pour la prévention, l'accueil, le soutien et l'orientation (APASO) et Processus Recherche.

Les points d'investigation abordés sont nombreux et diversifiés.

Le code de l'action sociale et des familles prévoit, dans son article L. 263-1, que le conseil général doit adopter chaque année un programme départemental d'insertion qui définit la politique d'accompagnement social et professionnel qu'il souhaite mettre en œuvre. Il appartient aux seules autorités départementales d'y inscrire toutes les actions d'insertion, tant sociale que professionnelle, qu'elles jugent utiles à la mission qui leur a été confiée par le législateur.

Il résulte de ces dispositions que les actions de soutien des allocataires du RSA qui rencontrent des difficultés d'ordre psychologique s'inscrivent pleinement dans le champ de l'insertion sociale - et non pas dans celui du suivi thérapeutique. A ce titre, elles relèvent bien des compétences d'insertion du département de PARIS.

Ces actions de soutien psychologique des allocataires du RSA qui sont financées par le département de PARIS, ainsi d'ailleurs que les actions relatives au soutien des référents sociaux, peuvent donc être légalement financées sur les crédits d'insertion, dans le cadre du Programme départemental pour l'insertion et pour l'emploi.

Plusieurs types d'actions distinctes sont menés par le département de PARIS en lien avec les quatre associations concernées.

Tout d'abord, le département de PARIS finance trois associations - La Clepsydre, l'EPOC et APASO - par le biais de « participations » en vue d'accompagner, de façon temporaire, des allocataires du RSA qui rencontrent des difficultés d'ordre psychologique dans le cadre de leur suivi par le référent social attribué (Espace d'insertion (EI), Cellule d'appui pour l'insertion (CAPI) et Service social départemental polyvalent (SSDP)).

Le directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a suggéré de remplacer les termes « espaces d'insertion » et « cellules d'appui pour l'insertion » par celui d'« espaces parisiens pour l'insertion » (EPI) en raison de la fusion, intervenue en juin 2014, des « espaces d'insertion » (EI) et des « cellules d'appui pour l'insertion » (CAPI).

En l'espèce, cette proposition n'a pas été retenue dès lors que le rapport porte sur les années 2010 à 2013 ; soit sur une période antérieure à la fusion des « espaces d'insertion » et « cellules d'appui pour l'insertion ».

Le département de PARIS finance, également par le biais de « participations », les quatre associations pour des actions à destination des référents sociaux dans le cadre de leur mission de suivi des allocataires du RSA dès lors qu'ils se trouvent en difficulté avec des allocataires du RSA qui connaissent des troubles psychologiques. Cette action s'inscrit dans le cadre d'une expérimentation lancée en 2013 et étendue en 2014.

Le directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a préconisé, afin d'éviter toute confusion avec une expression couramment utilisée par Pôle Emploi, de remplacer les termes « services d'accompagnement global » par ceux de « marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA » qui étaient utilisés dans le rapport provisoire.

Les rapporteurs se sont rangés à cette suggestion et ont modifié en ce sens la rédaction du rapport définitif.

Le département de PARIS finance aussi, par le biais de marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA, le suivi de certains types d'allocataires du RSA qui présentent des difficultés d'ordre psychologique. Dans ce cadre, les associations concernées, APASO et Processus-Recherche, ont la qualité de référent social et, à ce titre, s'occupent du suivi global des allocataires dont elles ont la charge.

Enfin, le département de PARIS finance, par le biais d'un marché public, dit marché de « Service Appui Santé » (SAS), des actions à destination des référents sociaux (Espace d'insertion, Cellule d'appui pour l'insertion et Service social départemental polyvalent) qui rencontrent des difficultés avec des allocataires qui connaissent des troubles psychologiques.

A titre préalable, observons que la notion de « participations » est juridiquement inappropriée. Dans l'esprit des cocontractants, il s'agit en fait de « subventions ». En tout état de cause, elle devra être abandonnée. Il ressort de l'analyse des auditeurs que les prestations de soutien psychologique rendues par les trois associations dans le cadre des conventions financées par « participations » aux allocataires du RSA constituent des prestations d'insertion sociale rendues en droit au département de PARIS qui a, de par la loi, la charge du service public de l'insertion. Dès lors qu'il s'agit de répondre à des obligations mises à sa charge par le législateur, le département de PARIS devrait passer des marchés publics pour la fourniture de ces prestations.

Toutefois, en vertu d'une décision du ministre des finances, il semble possible de déroger aux règles de la commande publique et de continuer à financer les activités en cause au moyen de « subventions ». Néanmoins, selon le Centre de documentation économie-finances (CEDEF) du ministère des finances et des comptes publics, les analyses dont il s'agit pourraient ne plus être applicables.

Il paraît possible de recourir à la procédure de l'appel à projet, qui permettrait, en outre, de solliciter des financements du Fonds social européen (FSE). Cependant, cette analyse devra être confirmée par la direction des affaires juridiques, afin d'éviter toute requalification juridictionnelle.

S'agissant des prestations rendues par les quatre associations dans le cadre de l'expérimentation lancée en 2013 qui vise à soutenir les référents sociaux dans leur mission de suivi des allocataires du RSA lorsqu'ils rencontrent des difficultés avec certains allocataires en souffrance psychologique, il ne fait aucun doute qu'il s'agit de prestations rendues à des agents du département de PARIS en vue de leur permettre de remplir leur mission. Dans ces conditions, le recours à des conventions de « participations » est irrégulier. Des marchés publics auraient dû être passés. D'ailleurs, pour des prestations similaires, il a bien été recouru à un marché public, celui du « Service Appui Santé ».

Le recours aux marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA passés avec APASO et Processus Recherche et le marché public passé dit « Service Appui Santé » passé avec Processus Recherche sont justifiés au regard de leur objet, puisqu'il s'agit, dans le premier cas, de confier le service public de l'insertion sociale à des partenaires associatifs, et, dans le second cas, de financer des actions directement utilisées par des agents du département de PARIS.

Du fait de la similitude des prestations rendues, il existe des risques réels d'interaction entre l'expérimentation lancée en 2013 avec les associations La Clepsydre, APASO et EPOC et le marché public « Service Appui Santé » passé avec Processus Recherche. En l'espèce, ce risque est avéré. Là où l'expérimentation a été engagée en 2013 et étendue en 2014, les travailleurs sociaux ont en effet eu tendance à davantage solliciter les psychologues mis à leur disposition dans le cadre des conventions de « participations » plutôt que de recourir au marché public.

Les quatre associations concernées connaissent des situations très contrastées, tant en ce qui concerne le montant de leurs résultats comptables que leur situation financière (fonds de roulement / besoin en fonds de roulement). En revanche, elles connaissent toutes une forte, voire une très forte, dépendance aux ressources municipales et notamment aux « participations » qui sont en réalité à considérer comme des subventions. D'ailleurs les sommes en cause sont bien enregistrées sous cette rubrique dans la comptabilité des associations.

S'agissant de la demande d'une subvention exceptionnelle exprimée par La Clepsydre en compensation d'une subvention qui n'a pu lui être versée, de son fait, en 2012, les auditeurs préconisent de ne pas y donner suite. La reconduction, en 2015, des actions de soutien psychologique dans le cadre de la convention de « participation » devrait, si elle était décidée, permettre à l'association de retrouver une situation financière propre à assurer sa pérennité. Ceci grâce à un plan d'économies qu'elle a par ailleurs initié.

Enfin, les modalités d'exécution retenues pour les actions de soutien psychologique aux allocataires du RSA diffèrent fortement selon le support juridique (conventions de « participations » ou marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA) alors même qu'il s'agit de prestations similaires. Il en va de même pour les modalités d'exécution retenues pour les actions de soutien aux référents sociaux selon qu'elles sont effectuées dans le cadre des conventions d'expérimentation ou du marché de « Service Appui Santé ». Cette situation ne peut que rendre opaques les moyens mis en œuvre par la DASES.

La même observation peut être formulée à propos des outils de contrôle de l'exécution des prestations rendues par les quatre associations. Les éléments de contrôle et les indicateurs se révèlent très nombreux et très hétérogènes selon le mode de contractualisation sans que la nature de l'activité en cause soit effectivement prise en compte.

Il résulte de l'ensemble de ces considérations que le coût moyen par action ou par activité est difficilement appréciable par le département de PARIS ; d'autant que l'intégration des actions d'expérimentation de soutien aux référents dans les conventions existantes de soutien aux allocataires souffrant de troubles psychologiques, sans que les financements aient été distingués, a encore accru les incertitudes en la matière.

La nature spécifique des prestations rendues par les associations aux allocataires du RSA souffrant de troubles psychologiques ne permet pas de porter un jugement sur l'exercice et le contenu de leur activité, ni d'identifier les meilleures pratiques. Sur ce point, seuls des échanges approfondis entre les psychologues de la DASES et les professionnels de ces organismes rendraient possible une telle appréciation.

Les pistes de réformes s'articulent selon trois axes :

1) Privilégier la passation de marchés publics pour l'ensemble des actions

Les prestations de soutien psychologique des allocataires ayant des difficultés psychologiques et les actions de soutien aux référents sociaux répondent toutes deux à des besoins du département de PARIS en termes d'insertion sociale ou professionnelle des allocataires du RSA ayant des difficultés psychologiques. A ce titre, elles relèvent en droit strict des règles de la commande publique.

Cependant, s'agissant des prestations d'accompagnement psychologique des allocataires du RSA, deux solutions alternatives et exclusives des marchés publics paraissent envisageables. Une décision du ministre de l'économie et des finances semble permettre le maintien du recours à des subventions en ce qui concerne le financement des actions de soutien apportées auprès des allocataires du RSA, mais cette position reste incertaine. Le recours à la procédure d'appel à projet paraît également possible. Une saisine de la direction des affaires juridiques afin de s'en assurer serait nécessaire.

En tout état de cause, les actions menées au bénéfice des agents du département de PARIS dans le cadre de l'expérimentation relèvent de la réglementation de la commande publique.

2) Harmoniser les modalités d'exécution des actions

La contractualisation de modalités d'exécution très différentes, pour des actions de nature similaire, selon les supports juridiques retenus n'a pas permis à la DASES d'opérer un véritable suivi comparatif des services rendus par les quatre associations. Elle a aussi contribué à rendre opaques les moyens mis en œuvre.

Il importe impérativement de retenir des modalités d'exécution similaires pour chacun des deux grands types d'action - accompagnement des allocataires et soutien apporté aux référents.

3) Harmoniser les outils du contrôle des actions

L'absence de définition commune de certains concepts clés, dont celui de « file active » qui est à la base du suivi de l'activité des partenaires associatifs, ainsi que les disparités constatées des indicateurs retenus selon les procédures de contractualisation ne permettent pas une lisibilité suffisante des dispositifs. De même, elles font obstacle à une juste évaluation des besoins.

Un nombre resserré d'indicateurs de suivi et de performance doit être privilégié.

INTRODUCTION

En application d'une note de Mme la Maire de PARIS en date du 16 mai 2014, l'Inspection générale a procédé à une mission d'audit des relations entre la DASES et quatre associations gérant des lieux d'accueil psychologique : La Clepsydre, l'Association pour la prévention, l'accueil, le soutien et l'orientation (APASO), l'Espace psychanalytique d'orientation et de consultations (EPOC) et l'Association Processus Recherche.

A titre liminaire, le directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a estimé qu'il serait préférable d'intituler le rapport « Audit des relations entre la DASES et les associations participant au soutien psychologique d'allocataires du RSA », l'association Processus Recherche ne gérant pas de lieu d'accueil psychologique.

Les rapporteurs se sont ralliés à cette suggestion. L'intitulé initial de la mission provient de la rédaction retenue par la lettre de mission que la Maire de PARIS a adressée le 16 mai 2014 à [...], alors directrice de l'inspection générale. Cette même formulation avait été reprise par cette dernière dans la note adressée aux rapporteurs auxquels la mission d'audit était confiée ; d'où l'intitulé du rapport. La réalité des situations a en effet révélé que l'association Processus Recherche, si elle participait bien au soutien psychologique d'allocataires du RSA, ne gérait aucun lieu d'accueil psychologique.

Le financement de cette action engagée par la direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé (DASES) dans le cadre du programme départemental d'insertion (PDI) s'élève à 1 634 861 €.

Le département de PARIS s'est beaucoup investi dans la politique d'insertion des allocataires du Revenu de Solidarité Active (RSA) en permettant notamment l'accompagnement d'allocataires qui souffrent de troubles psychologiques, troubles qui constituent autant de freins à leur insertion sociale et professionnelle.

1) Présentation du cadre juridique de la mission

Le code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que le conseil général doit adopter chaque année un programme départemental d'insertion.

Le département est toutefois totalement libre de définir les actions d'insertion sociale et professionnelle qu'il souhaite voir mettre en œuvre sur son territoire.

2) Contexte de la mission

Les prestations de soutien psychologique aux allocataires de RSA rendues par les quatre associations font l'objet soit de conventions dites de « participations », soit de marchés publics.

Une association, La Clepsydre, a connu de graves dysfonctionnements qui ont conduit la DASES à suspendre son partenariat contractuel et sa participation en 2012. Le financement par la DASES de cette association a cependant repris en 2013 et en 2014. La Clepsydre demande à la DASES une subvention exceptionnelle.

L'activité de cette association a été fortement critiquée par le bureau du RSA à la fois pour son opacité (beaucoup d'auto-saisines de situations difficilement vérifiables et peu de soutien réel aux services), pour sa méthodologie (traitement très clinicien des situations), et enfin pour l'absence de dialogue avec les instances dirigeantes de l'association.

La mission d'audit a également porté sur la situation comptable et financière des associations APASO, EPOC et Processus Recherche qui procèdent, elles aussi, à des actions d'insertion sociale et professionnelle. Ces entités n'ont, quant à elles, pas connu de difficultés de gouvernance.

3) Méthodologie retenue par les rapporteurs

Les rapporteurs ont rencontré, à plusieurs reprises, les principaux cadres de la DASES qui s'occupent de la gestion du RSA.

Les rapporteurs ont aussi rencontré les responsables des quatre associations à auditer. Ces entités ont communiqué, sur demande, un grand nombre de documents utiles à la mission (comptabilités, rapports d'activité, etc.)

Les noms et les responsabilités de chacune des personnes auditées sont mentionnés en annexe 2 du rapport.

4) Objectifs de la mission

Ils peuvent se résumer en quatre points :

- a) analyser la pertinence du cadre juridique et comptable des actions de soutien psychologique des allocataires du RSA menées par les quatre associations
- b) mesurer les risques d'interaction entre les différents dispositifs mis en place
- c) apprécier, d'une part, le degré de dépendance des quatre associations à l'égard de la collectivité parisienne, d'autre part, l'opportunité du versement d'une subvention exceptionnelle à La Clepsydre
- d) proposer les améliorations des outils et des indicateurs permettant un meilleur contrôle des prestations rendues aux allocataires du RSA et à la DASES.

5) Plan du rapport

Le rapport comporte cinq parties.

La première partie traite de la validité du cadre du programme départemental d'insertion pour la fourniture de prestations de soutien psychologique rendues à des allocataires souffrant de difficultés psychiques ou aux référents sociaux qui sont confrontés à cette population d'allocataires.

La deuxième partie est consacrée à la qualification inadéquate des « participations » pour financer les actions de soutien servies par les associations aux allocataires qui souffrent de troubles psychologiques et les actions au bénéfice des référents sociaux dans le cadre de l'expérimentation lancée en 2013. Elle évoque également les risques d'interaction entre les différents dispositifs dont certains sont déjà avérés.

La troisième partie analyse la situation comptable et financière de chacune des associations et précise le degré de dépendance de chacune de ces entités à l'égard de la collectivité parisienne.

La quatrième partie se prononce défavorablement à l'octroi d'une subvention exceptionnelle au profit de La Clepsydre.

Enfin, la cinquième partie propose les voies et moyens d'une meilleure identification des besoins ainsi que d'un meilleur contrôle de l'exécution des actions de soutien psychologique engagées par les quatre associations.

1. DES ACTIONS D'INSERTION LARGEMENT ENTENDUES

La loi n°1988-1088 du 1^{er} décembre 1988 créant le Revenu Minimum d'Insertion (RMI) a innové en instituant un véritable service public d'insertion.

La loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales a notamment donné aux départements la responsabilité de définir et de mettre en œuvre la politique d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI (article 233-1 ancien du code de l'action sociale et des familles).

La loi n°2008-1249 du 1^{er} décembre 2008, qui a généralisé le Revenu de Solidarité Active (RSA), a modifié en profondeur le cadre institutionnel des politiques d'insertion. Loin de remettre en cause les responsabilités départementales en matière d'insertion sociale et professionnelle, elle les a notablement confortées.

L'article 262-27 du code de l'action sociale et des familles (CASF) prévoit que : « *Le bénéficiaire du revenu de solidarité Active a droit à un accompagnement social et professionnel adapté à ses besoins et organisé par un référent unique.* »

Le nouvel article 263-1 du même code, issu de la loi du 1^{er} décembre 2008, prévoit quant à lui que : « *Le conseil général délibère avant le 31 mars de chaque année sur l'adoption du programme départemental d'insertion. Celui-ci définit la politique départementale d'accompagnement social et professionnel, recense les besoins d'insertion et l'offre locale et planifie les actions d'insertion correspondantes.* »

Il résulte de ces dispositions combinées, d'une part, que le programme départemental d'insertion se limite à exprimer la politique départementale en matière d'insertion et, d'autre part, qu'il appartient aux seules autorités départementales d'y inscrire toutes les actions d'insertion, tant sociale que professionnelle, qu'elles jugent nécessaires à leur mission.

Les actions de soutien psychologique des allocataires du RSA, qui s'inscrivent clairement dans le champ de l'insertion sociale et non pas dans celui du suivi thérapeutique, relèvent bien, de par la loi, des compétences d'insertion du département de PARIS.

Même s'il arrive que les associations évoquent des prestations de nature « thérapeutique », il s'agit bien plutôt d'un accompagnement psycho-social visant seulement à lever les freins à l'insertion, en particulier les freins psychologiques, mais pas à assurer un véritable suivi thérapeutique. D'ailleurs la durée de 18 mois maximum pour l'accompagnement des allocataires présentant des difficultés d'ordre psychologique ne permet pas d'envisager des traitements de type curatif.

Dès lors, les actions de soutien psychologique aux allocataires du RSA ainsi que celles d'assistance aux référents qui les accompagnent, quel que soit le support juridique, peuvent être financées sur des crédits d'insertion dans le cadre du Programme départemental pour l'insertion et pour l'emploi (PDIE).¹

¹ Le Programme Local pour l'Insertion et l'Emploi (PLIE) est un des dispositifs financés par le Programme départemental pour l'insertion et pour l'emploi. Le PLIE s'adresse à une population plus ciblée d'allocataires du RSA, rencontrant davantage des problèmes linguistiques que des troubles psychologiques. La tutelle de ces dernières actions relève de la direction du développement économique, de l'emploi et de l'enseignement supérieur.

2. UN CADRE JURIDIQUE ET COMPTABLE DU FINANCEMENT DES ACTIONS DE SOUTIEN PSYCHOLOGIQUE GLOBALEMENT PEU PERTINENT

La direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé (DASES) recourt à des supports juridiques différents pour des prestations qui peuvent être parfois similaires, voire identiques. En tout état de cause, le cadre juridique et comptable retenu semble devoir être revu.

2.1. La qualification de « participations » retenue dans les conventions pluriannuelles est inappropriée

La qualification de « participations » utilisée pour qualifier les sommes versées aux associations La Clepsydre, APASO et EPOC dans le cadre des conventions pluriannuelles de soutien psychologique aux allocataires du RSA est clairement erronée.

En vertu de ces conventions, les cocontractants s'engagent, en contrepartie des « participations » versées par le département de PARIS, à assurer, au sein de leurs espaces d'accueil, une action de soutien psychologique et de redynamisation d'allocataires parisiens du RSA souffrant de troubles d'ordre psychologique.

Il résulte des termes de l'instruction comptable M 52 que les « participations » sont les contributions contractuelles versées par le département aux organismes de regroupement dont il est membre (exemple, syndicats mixtes) ou aux communes et EPCI dans le cadre d'actions spécifiques.

Les sommes versées aux trois associations dans le cadre des conventions pluriannuelles ne rentrent pas dans la définition résultant de l'instruction comptable M 52. Elles ne peuvent donc pas être qualifiées de « participations ».

Dans l'esprit des cocontractants - la DASES et les trois associations -, ces sommes constituent des « subventions ». Elles sont d'ailleurs enregistrées comme telles dans la comptabilité des associations concernées.

En tout état de cause, la qualification de « participations » est source de deux inconvénients par rapport à celle de « subventions ».

D'abord, elle fausse la présentation des comptes du département dès lors que les versements sont comptabilisés au compte 656 « Participations » alors qu'ils auraient dû, à tout le moins, être comptabilisés au compte 657 « Subventions ».

Ensuite, cette qualification a pour effet de faire échapper les versements en cause à tout examen du dossier par le bureau des subventions aux associations (BSA) de la direction de la démocratie, des citoyens et des territoires (DDCT). Or, l'expertise de ce bureau dans le contrôle des subventions allouées aurait pu s'avérer utile.

Cependant, il ressort de l'analyse exposée au point 1. que les prestations de soutien psychologique rendues par les trois associations auditées dans le cadre des conventions pluriannuelles au bénéfice des allocataires du RSA constituent des prestations d'insertion sociale (et non des prestations de nature thérapeutique) rendues en droit au département de PARIS qui a la charge du service public de l'insertion.

Le soutien psychologique des allocataires du RSA en difficulté constitue avant tout une prestation d'insertion sociale qui apparaît, eu égard à la fragilité des publics concernés, comme le préalable ou l'accessoire indispensable de toute insertion professionnelle.

Or, ce sont là des obligations que le législateur a mis à la charge des départements. Il en découle que les besoins couverts sont bien ceux du département de PARIS.

Les actions de soutien psychologique engagées par les différentes associations sont initiées à la demande des travailleurs sociaux qui conservent leur qualité de référents uniques d'insertion vis-à-vis des allocataires du RSA.

Le mode de financement des prestations de suivi psychologique est proportionnel au nombre d'allocataires suivis ; ce qui apparente encore davantage le montant des « participations » au prix d'un service rendu au département de PARIS.

Pour ces motifs, les dispositions de l'article 1^{er} du code des marchés publics trouvent en principe à s'appliquer. Cet article dispose que : « *Les dispositions du présent code s'appliquent aux marchés publics [...] ainsi définis : Les marchés publics sont les contrats conclus à titre onéreux entre les pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 et des opérateurs économiques publics ou privés, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services. [...]* ».

Le seul moyen pour le département de déléguer les compétences que le législateur lui a confiées consiste à conclure des marchés publics.

Il en résulte que si la qualification de « participations » utilisée par les cocontractants dans les conventions pluriannuelles est erronée, celle de « subventions » évoquée ci-dessus serait tout aussi inappropriée.

Les actions de soutien psychologique des allocataires du RSA en difficulté rendues par les associations dans le cadre des conventions pluriannuelles s'analysent donc bien en prestations de services rendues au bénéfice du département de PARIS, quand bien même les actions sont menées concrètement auprès des usagers du service public d'insertion.

Le Livret d'accueil de l'allocataire du RSA, de janvier 2013, précise de façon explicite en page 6 que l'allocataire a droit à un accompagnement personnalisé pour l'aider dans ses démarches. Il est ajouté que, dans le cas où l'allocataire est réorienté par le président du conseil général vers une autre structure, en particulier vers une association spécialisée, cette association agit « pour le compte du département ».

D'ailleurs, pour des prestations de nature similaire d'accompagnement d'allocataires présentant des difficultés d'ordre psychologique en vue de leur insertion socio-professionnelle, le département a bien passé des marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA, avec diverses associations, dont APASO et Processus Recherche. Le fait que, dans ce dernier montage, les associations en cause détiennent la qualité de référents d'insertion ne modifie pas l'analyse des conventions pluriannuelles.

Même si les associations regardent les prestations de soutien psychologique rendues dans le cadre de conventions pluriannuelles et celles rendues dans le cadre des marchés publics comme différentes (à juste titre dès lors que, dans la seconde hypothèse, les associations dont il s'agit ont la qualité de référents d'insertion), il n'en demeure pas moins qu'elles concourent, dans les deux cas, à l'insertion sociale et professionnelles des allocataires du RSA. Or, cette mission incombe de par la loi au département de PARIS.

En droit strict, un risque de requalification des conventions pluriannuelles en marché public ne doit donc pas être exclu, avec toutes les conséquences qui s'y attachent.

Toutefois, le ministre de l'économie et des finances a reconnu à plusieurs reprises que la passation d'un marché public n'était pas une obligation pour contracter avec une association², s'agissant notamment :

- des mesures d'accompagnement social personnalisé (MASP), dans un courrier du 4 décembre 2008 à l'Association des départements de France, le ministère de

² Source. La Gazette.fr. Article publié le 16 janvier 2012 par [.....].

l'économie et des finances ainsi énoncé que : « Si la jurisprudence administrative a qualifié de marché public les contrats de prestations de services sociaux passés à titre onéreux avec des organismes tiers, une telle qualification ne saurait être retenue lorsque, comme en l'espèce, l'activité prise en charge est une activité non marchande. En conséquence, la convention par laquelle un département confie à un des organismes visés à l'article L. 271-3 du code de l'action sociale et des familles la mise en place de la MASP n'est pas soumise aux obligations de publicité et de mise en concurrence fixées par le code des marchés publics » ;

- de l'accompagnement des personnes bénéficiaires du RMI/RSA, dans un courrier adressé à l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (UNCCAS) en date du 19 mars 2006.

Contacté, le centre de documentation économie-finances (CEDEF) du ministère des finances et des comptes publics n'a pas accepté de communiquer les courriers en cause au motif qu'il s'agit de simples notes rédigées par la direction des affaires juridiques et non pas de documents administratifs communicables au sens de la loi du 17 juillet 1978 qui pose le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs.

En application de ces décisions du ministre de l'économie et des finances, il paraîtrait donc possible de déroger à la législation propre aux marchés publics et, en dépit de l'analyse juridique faite par les auditeurs, de continuer à financer les activités en cause par des « subventions ». Le CEDEF a toutefois attiré l'attention « sur le fait que ces analyses, rendues en 2008 et 2009 au vu d'un contexte spécifique, pourraient ne plus être applicables à des hypothèses actuelles. »

Il reste que la doctrine du ministre de l'économie et des finances est une interprétation de la loi et qu'à ce titre elle pourrait être contestée devant les tribunaux.

[.....].
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....]. *Le développement qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Les auditeurs privilégient le recours aux marchés publics qui permettraient donc de mieux définir les obligations mises à la charge des associations, et en particulier de leur imposer l'utilisation du progiciel ISIS.

Il semble d'ailleurs que la DASES envisage, dans le cadre du PDIE (programme départemental pour l'insertion et pour l'emploi) 2011-2014, de rationaliser les actions de soutien psychologique au travers de la mise en place d'un marché public (action n°30). Le présent rapport de l'Inspection générale a notamment pour objet d'aider la DASES à définir ses besoins en vue de la rédaction du cahier des charges.

Il convient enfin de rappeler que l'application des règles de la commande publique par une collectivité publique qui n'y serait pas tenue ne constituerait pas en soi une cause d'irrégularité. Toutefois, dans cette hypothèse, la collectivité publique devrait respecter l'ensemble des règles qu'elle se serait imposée et notamment les règles de transparence des procédures et l'égalité d'accès et de traitement des candidats.

Le département de PARIS pourrait aussi recourir, selon la DASES, à un appel à projets. Dans ce cas, il lui appartiendrait de mettre en avant les objectifs qu'il poursuit et le cadre

général de l'insertion sociale et professionnelle des allocataires du RSA présentant des difficultés d'ordre psychologique ; les associations étant invitées, quant à elles, à présenter leurs projets s'inscrivant dans ce cadre.

Le passage d'une logique de partenariat à une logique de prestation de service, tel qu'il découle de l'analyse présentée ci-dessus, devrait en effet permettre d'envisager, au-delà de la mise en concurrence dans le cadre des mécanismes de la commande publique, le recours au cadre plus implicite de l'appel à projet. Le secteur de la solidarité se prête bien à ce type de procédure ; d'autant que l'appel à projet ouvrirait au département de PARIS le droit aux financements du Fonds social européen (FSE), à hauteur de 50% des sommes engagées. La procédure de l'appel à projet n'est pas sans rappeler la procédure de l'appel d'offre dès lors que la collectivité doit rédiger et publier un document qui s'apparente à un cahier des charges. Cependant, elle se révélerait moins lourde tout en offrant au département de PARIS la possibilité d'imposer aux associations cocontractantes des obligations utiles au bon suivi des actions de soutien psychologique dont il s'agit. Cette analyse devrait impérativement être soumise à l'expertise de la direction des affaires juridiques afin d'écarter tout risque de requalification ultérieure en marché public.

Dans l'hypothèse où la DASES déciderait de se prévaloir de la dérogation admise par le ministre de l'économie et des finances ou bien de recourir à la procédure de l'appel à projet, elle devrait se mettre en conformité avec le droit de la comptabilité publique en abandonnant l'utilisation dans les conventions qui lient le département de PARIS aux associations concernées du concept de « participations » au profit de celui de « subventions » et, corollairement, en renonçant à l'imputation budgétaire de la dépense sur le compte 656 au profit de celle sur le compte 657.

Recommandation 1 : Respecter l'ensemble des règles propres aux marchés publics, sauf dans le cas où la DASES déciderait, soit de se prévaloir de la dérogation admise par le ministre de l'économie et des finances, soit de recourir à l'appel à projet.

2.2. L'expérimentation engagée en 2013 repose sur des bases juridiques fragiles

À l'initiative, semble-t-il, de l'association Processus Recherche, la DASES a développé dans le cadre d'une convention *ad hoc* un partenariat expérimental avec cette association.

L'article 3 de la convention conclue avec Processus Recherche, en date du 25 février 2013, stipule que : « *Le cocontractant s'engage à travailler en étroite collaboration avec les services sociaux parisiens et avec les référents sociaux des allocataires reçus et suivis, afin d'intégrer son intervention dans une approche globale de l'insertion, et de faciliter sa valorisation dans le contrat d'engagements réciproques.* »

L'article 4 de cette même convention prévoit que : « *Afin d'assister les travailleurs sociaux référents uniques d'insertion dans leur évaluation et prise en charge des allocataires du RSA, le cocontractant entamera en 2013 un travail collaboratif avec le service social polyvalent du 20^{ème} arrondissement (DASES et CASVP), ainsi qu'avec l'espace insertion du 20^{ème} arrondissement. Cette expérimentation consistera en la participation d'un psychologue, au sein des services sociaux, que ce soit lors de réunions de services ou lors d'entretiens individuels co-animés avec les travailleurs sociaux. En particulier, les objectifs recherchés sont les suivants :*

- *améliorer la compréhension des problématiques psychologiques par les travailleurs sociaux et la détection de leurs manifestations ;*
- *participer à l'évaluation des problématiques et des besoins des allocataires suivis, et à la mise en évidence des freins à l'insertion globale ;*

- *favoriser l'accompagnement des personnes vers des structures plus adaptées, notamment de soin, ou d'accès aux droits comme la reconnaissance du handicap. »*

Les dispositions relatives aux modalités financières - traitées au Titre II de la convention passée avec Processus Recherche - ne qualifient pas expressément la contrepartie versée à cette entité.

Cette action expérimentale avec Processus Recherche a été étendue en 2014, par avenant, au service social départemental polyvalent du 17^{ème} arrondissement ainsi qu'à l'espace insertion des 8^{ème}, 9^{ème} et 17^{ème} arrondissements.

Ce partenariat expérimental a, par la suite, été étendu aux associations APASO, EPOC et La Clepsydre, par avenant aux conventions pluriannuelles déjà évoquées.

L'article 5 de la convention passée avec APASO, en date du 2 avril 2013, stipule que : « À titre expérimental, afin de renforcer le partenariat entre le cocontractant et les services départementaux et d'assister les travailleurs sociaux référents uniques d'insertion dans leur évaluation et prise en charge des allocataires du RSA, le Pôle d'Accueil et de Soutien Psychologique entamera en 2013 un travail collaboratif avec le service social départemental polyvalent du 13^{ème} arrondissement, ainsi qu'avec l'espace insertion du 13^{ème} arrondissement et la CAPI Italie.

Cette expérimentation consistera en la participation de psychologues, au sein des services sociaux, que ce soit lors de réunions de services ou lors d'entretiens individuels menés par les travailleurs sociaux. En particulier, les objectifs recherchés sont les suivants :

- *améliorer la compréhension des problématiques psychologiques par les travailleurs sociaux et la détection de leurs manifestations ;*
- *participer à l'évaluation de la situation des allocataires suivis et à la mise en évidence des freins à l'insertion globale ;*
- *favoriser l'accompagnement des personnes vers des structures plus adaptées, notamment de soin, ou d'accès aux droits comme la reconnaissance du handicap. »*

Cette action expérimentale avec APASO a été étendue, par avenant en date du 14 février 2014, au service social départemental polyvalent des 14^{ème}, 15^{ème} et 16^{ème} arrondissements ainsi qu'à l'espace insertion des 6^{ème}, 14^{ème} et 15^{ème} arrondissements.

L'article 5 de la convention passée avec La Clepsydre, en date du 18 janvier 2013, stipule que : « À titre expérimental, afin de renforcer le partenariat entre le cocontractant et les services départementaux et d'assister les travailleurs sociaux référents uniques d'insertion dans leur évaluation et prise en charge des allocataires du RSA, le cocontractant entamera en 2013 un travail collaboratif avec le service social départemental polyvalent des 10^{ème} et 11^{ème} arrondissements, ainsi qu'avec les espaces insertion du 10^{ème} et 11^{ème} arrondissements.

Cette expérimentation consistera en la participation de psychologues, au sein des services sociaux, que ce soit lors de réunions de services ou lors d'entretiens individuels menés par les travailleurs sociaux. En particulier, les objectifs recherchés sont les suivants :

- *améliorer la compréhension des problématiques psychologiques par les travailleurs sociaux et la détection de leurs manifestations ;*
- *participer à l'évaluation de la situation des allocataires suivis et à la mise en évidence des freins à l'insertion globale ;*
- *favoriser l'accompagnement des personnes vers des structures plus adaptées, notamment de soin, ou d'accès aux droits comme la reconnaissance du handicap. »*

Cette action expérimentale menée avec La Clepsydre n'a pas été étendue en 2014.

L'article 5 de la convention passée avec l'EPOC, en date du 2 avril 2013, stipule que : « À titre expérimental, afin de renforcer le partenariat entre le cocontractant et les services départementaux et d'assister les travailleurs sociaux référents uniques d'insertion dans leur évaluation et prise en charge des allocataires du RSA, le Pôle d'Accueil et de Soutien Psychologique entamera en 2013 un travail collaboratif avec le service social départemental polyvalent du 19^{ème} arrondissement (DASES et CASVP), ainsi qu'avec l'espace insertion du 19^{ème} arrondissement et la CAPI Orfila.

Cette expérimentation consistera en la participation de psychologues, au sein des services sociaux, que ce soit lors d'instances collectives pluridisciplinaires, ou lors d'entretiens individuels menés par les travailleurs sociaux. En particulier, les objectifs recherchés sont les suivants :

- améliorer la compréhension des problématiques psychologiques par les travailleurs sociaux et la détection de leurs manifestations ;
- participer à l'évaluation de la situation des allocataires suivis et à la mise en évidence des freins à l'insertion globale ;
- favoriser l'accompagnement des personnes vers des structures plus adaptées, notamment de soin, ou d'accès aux droits comme la reconnaissance du handicap. »

Cette action expérimentale avec l'EPOC a été étendue, par avenant, au service social départemental polyvalent du 18^{ème} arrondissement ainsi qu'à l'espace insertion du 18^{ème} arrondissement.

Il résulte des rédactions retenues dans les conventions d'expérimentation que les prestations s'analysent en réalité, non pas en des prestations de service rendues au bénéfice des allocataires du RSA, mais bien comme une action de soutien aux travailleurs sociaux dans leur mission d'accompagnement des allocataires, en particulier ceux qui rencontrent des difficultés d'ordre psychologique.

La rédaction des avenants aux conventions pluriannuelles est explicite sur ce dernier point et correspond à la pratique des associations.

Dès lors, sauf à reprendre cette prestation en régie, ce qui ne paraît pas envisageable, il appartient à la DASES de conclure des marchés publics en bonne et due forme.

Recommandation 2 : Se mettre en conformité avec le droit de la commande publique en passant des marchés publics plutôt que de recourir à des avenants aux conventions pluriannuelles dont la qualification est fragile en droit.

Dans sa réponse au rapport provisoire, le directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a tenu à souligner que « La législation sur les marchés publics prohibe l'intervention de modifications trop importantes au cours de l'exécution du marché, ce qui n'a pas permis de procéder à une redéfinition du champ du marché SAS après sa notification. S'agissant du soutien aux référents sociaux réalisé à titre expérimental, compte tenu du caractère très innovant de l'action, il convenait dans un premier temps, de tester le bien-fondé de ce dispositif dans un cadre souple et peu contraignant, ce que ne permet pas la rigidité du droit de la commande publique. Grâce aux vérifications effectuées lors de cette période d'essai, il est désormais possible de déterminer avec précision les modalités juridiques et financières dans lesquelles cette action pourrait perdurer. »

2.3. Des risques certains d'interaction entre l'expérimentation engagée en 2013 et le marché public « Service Appui Santé »

L'association Processus Recherche est titulaire d'un marché public intitulé « Service Appui Santé ». Ce marché public a pour objet d'aider les référents sociaux à mieux prendre en compte les difficultés psychologiques des allocataires du RSA.

S'agissant d'une prestation rendue au bénéfice des travailleurs sociaux en charge du suivi d'allocataires rencontrant des difficultés d'ordre psychologique, la forme juridique du marché public est parfaitement fondée.

Même si Processus Recherche considère que le marché public « Service Appui Santé » est fondamentalement différent de l'expérimentation engagée en 2013 et étendue en 2014, dans le cadre de la convention pluriannuelle - appelée Interstice - il n'en demeure pas moins que les prestations de soutien aux référents sociaux dans leur mission quotidienne d'accompagnement des allocataires du RSA apparaissent, d'un point de vue juridique, très comparables.

La frontière entre les deux dispositifs est des plus ténues, même s'il est évident que Processus Recherche veille à sauvegarder les spécificités du marché « Service Appui Santé » dont elle est titulaire.

Les prestations rendues au bénéfice des travailleurs sociaux dans le cadre de ce marché public sont d'ailleurs tellement comparables à celles rendues dans le cadre de l'expérimentation engagée en 2013 et étendue en 2014 que là où l'expérimentation a été mise en place, les travailleurs sociaux ont eu tendance à moins solliciter le marché public « Service Appui Santé » et à recourir au contraire aux psychologues mis à leur disposition dans le cadre des conventions pluriannuelles passées avec APASO, La Clepsydre et EPOC...

Le risque d'interaction entre les deux dispositifs est donc d'ores et déjà avéré.

Cet effet de transfert entre les deux dispositifs est en outre susceptible d'avoir un coût pour le département de PARIS. En effet, dès lors que le marché « Service Appui Santé » est conclu avec un montant minimum, si ce montant devait ne pas être atteint du fait de la concurrence de l'expérimentation prévue par les conventions pluriannuelles, le département de PARIS n'en devrait pas moins s'acquitter du montant minimum auprès de Processus Recherche.

Dans la logique de l'analyse exposée au point 2.2., le soutien, par des psychologues, des travailleurs sociaux, devrait faire l'objet d'un marché public, éventuellement alloti. Cette unification du cadre juridique pourrait passer par la généralisation du marché public « Service Appui Santé » dans lequel seraient intégrées les prestations de soutien actuellement apportées aux référents dans le cadre de l'expérimentation prévue au sein des conventions pluriannuelles.

Parallèlement, il devrait être mis fin aux conventions d'expérimentation.

3. DES SITUATIONS FINANCIERES CONTRASTEES

3.1. L'association La Clepsydre

3.1.1. Des résultats comptables inquiétants

Le compte de résultat de l'association se détériore très fortement en 2012, en raison notamment du non versement de la subvention de la ville de PARIS et se présente de la façon suivante :

Tableau 1 : Compte de résultat association La Clepsydre

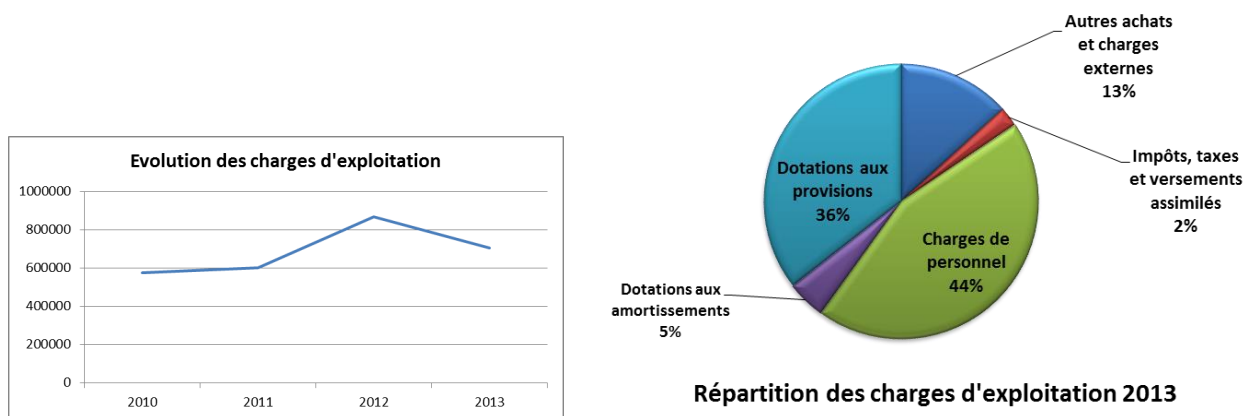
	2010	2011	2012	2013
Prestations de service	12 095	29 246	20 823	20 821
Produit des activités annexes				
Subvention	387 949	414 300	355 650	319 650
Reprises sur prov. et transferts de charges	123 023	109 069	118 354	286 237
Autres produits	52 626	52 478	49 611	45 588
Total Produits d'exploitation	575 693	605 092	544 437	672 297
Autres achats et charges externes	93 507	91 948	90 013	94 571
Impôts, taxes et versements assimilés	15 303	16 359	18 644	15 985
Charges de personnel	323 813	348 803	340 878	313 346
Dotations aux amortissements	34 319	34 271	33 001	32 013
Dotations aux provisions	109 919	111 433	386 290	251 434
Autres Charges	1	0	0	0
Total Charges d'exploitation	576 861	602 814	868 826	707 349
RESULTAT D'EXPLOITATION	- 1 168	2 278	- 324 389	- 35 052
Produits financiers	2 998	2 417	4 485	2 291
Charges financières	327	63	314	1 177
RESULTAT FINANCIER	2 672	2 354	4 172	1 114
RESULTAT COURANT AVANT IMPÔT	1 503	4 632	- 320 217	- 33 938
Produits exceptionnels	253	3	2 315	271 447
Charges exceptionnelles	7 937	5 308	8 350	270 726
RESULTAT EXCEPTIONNEL	- 7 684	- 5 305	- 6 035	721
Impôts sur les bénéfices	22	-		
RESULTAT NET	- 6 203	- 673	-326 252	-33 218

Source : Comptes de l'association La Clepsydre

Les charges d'exploitation augmentent considérablement en 2012 en raison de la constitution d'une provision pour risque liée au non versement de la subvention de la Ville de PARIS. Si l'on fait abstraction de cette provision, les charges de personnel constituent les charges les plus importantes de cette structure et représentent environ 57%.

La subvention non versée de 2012 a été néanmoins comptabilisée en produit et a été portée en créance à l'actif du bilan. Ces comptes ont été repris et annulés sur 2013 par la comptabilisation d'une charge exceptionnelle.

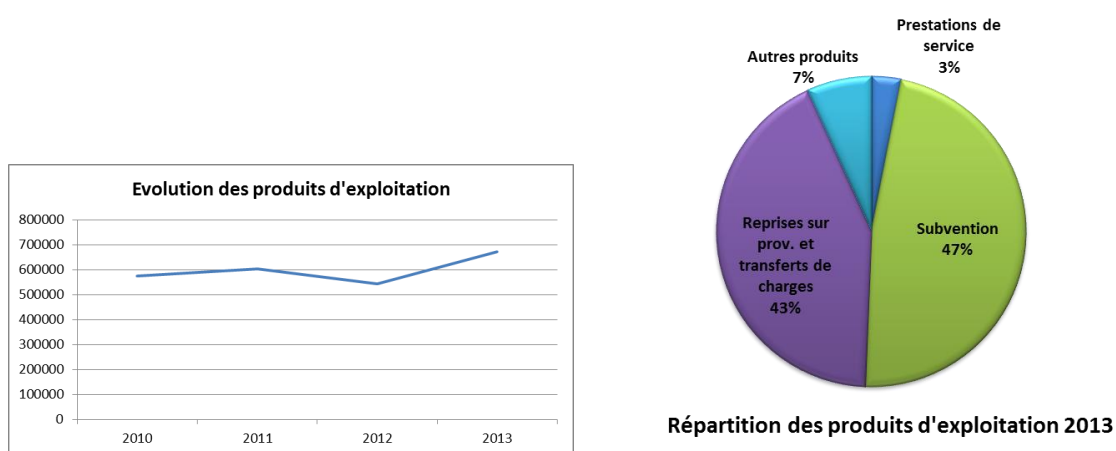
Graphique 1 : Les charges d'exploitation association La Clepsydre



Source : Comptes de l'association La Clepsydre

Si l'on met de côté les différentes reprises sur provisions pour risque, on constate que les produits de l'association sont en diminution. En effet celle-ci a perdu progressivement de nombreux soutiens de ses financeurs tels que l'Etat ou les régions.

Graphique 2 : Les produits d'exploitation association La Clepsydre



Source : Comptes de l'association La Clepsydre

L'association La Clepsydre dépend fortement ses financeurs, les aides et subventions perçues constituent la part la plus importante de ses ressources. Contrairement à ce que laisse apparaître le graphique ci-dessus (en raison des reprises sur provisions pour risques), ces produits représentent près de 80% des recettes d'exploitation de l'association.

La dépendance à l'égard de la ville de PARIS est la plus importante, 80% des financements publics et plus de 67% des ressources de l'association.

Ces aides et subventions se répartissent comme suit :

Tableau 2 : Les subventions perçues par l'association La Clepsydre

	2010	2011	2012	2013
Subvention Etat jeunesse et sport	10 000,00 €	5 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention cour d'appel	1 000,00 €	1 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention Etat GRSP	4 000,00 €	4 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention ARS	15 000,00 €	45 000,00 €	11 000,00 €	0,00 €
CRIF Emploi tremplin	23 750,00 €	30 000,00 €	16 250,00 €	11 250,00 €
CRIF Prevention securité	5 000,00 €			
Subvention ville dept de paris	280 500,00 €	280 500,00 €	10 000,00 €	260 000,00 €
DASES RMI	270 500,00 €	270 500,00 €	0,00 €	250 000,00 €
DASES Toxicomanes	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €	10 000,00 €
Subvention Cramif	47 200,00 €	47 200,00 €	47 900,00 €	48 400,00 €
Subvention Pôle emploi	1 499,00 €	1 600,00 €	0,00 €	0,00 €
Total des subventions	387 949,00 €	414 300,00 €	85 150,00 €	319 650,00 €

Source : Inspection générale

3.1.2. Une structure financière en dégradation

Jusqu'en 2012, on observe que l'association connaît une situation financière saine : le montant important de son fonds de roulement lui permet en effet de financer ses besoins d'exploitation (besoin en fonds de roulement).

Mais la situation de l'association se dégrade clairement à partir de 2012 où l'on commence à voir apparaître un besoin en fonds de roulement nettement plus important. La situation devient réellement inquiétante en 2013 où le fonds de roulement devient négatif (insuffisance en fonds de roulement). Cette situation est risquée car la règle prudentielle de l'équilibre financier n'est plus respectée. L'association manque très nettement de fonds propres. Si la situation persistait, l'association courrait un risque d'insolvabilité.

De plus, une trésorerie négative apparaît. L'équilibre financier de l'association n'est plus assuré.

Tableau 3 : Structure financière association La Clepsydre

	2010	2011	2012	2013
Capitaux permanents	476 821	478 512	420 195	81 841
- actif immobilisé	184 708	152 081	119 081	87 068
FONDS DE ROULEMENT	292 113	326 431	301 114	- 5 227
Actif circulant	85 573	119 837	310 988	105 333
- dettes à court terme	78 993	96 555	83 379	93 008
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	6 580	23 282	227 609	12 325
Fonds de roulement	292 113	326 431	301 114	- 5 227
- besoin en fonds de roulement	6 580	23 282	227 609	12 325
TRESORERIE NETTE	285 533	303 149	73 505	- 17 552

Source : Comptes de l'association La Clepsydre

En 2013, l'association ne dispose plus de trésorerie.

	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement	182 j.	195 j.	125 j.	-
Trésorerie	178 j.	181 j.	30 j.	0

La trésorerie nécessaire pour qu'une association assure son cycle d'exploitation correspond à son besoin en fonds de roulement.

En reconstituant a minima un fonds de roulement de 30 jours, l'association La Clepsydre, disposerait dans un premier temps d'une sécurité financière suffisante car son besoin en fonds de roulement est peu élevé. Ce fonds de roulement ne pourrait être reconstitué qu'avec des financements réguliers à hauteur de ceux qui sont versés actuellement et la poursuite de la politique d'économies initiée en 2013. Un fonds de roulement de 60 jours rétablirait l'équilibre financier de l'association.

Au vu du budget prévisionnel 2014, il peut être considéré que l'association n'a pas besoin d'une subvention exceptionnelle pour compenser la non-perception de celle de 2012. L'association a fait de gros efforts de réduction de coûts, notamment en licenciant du personnel, ce qui lui a permis de diminuer de manière significative ses charges d'exploitation. Le budget 2014 prévoit un retour à l'équilibre grâce au renouvellement de la subvention versée par la DASES.

Il semble que le seul maintien en 2015 d'un financement du département de PARIS à hauteur d'un montant minimum de 250 000 € permettrait d'éviter tout dépôt de bilan sous réserve de la survenance d'un incident quelconque (contentieux prud'homal notamment) Ce point est développé en point 4.

3.2. L'association APASO

3.2.1. Des résultats satisfaisants

Le compte de résultat de l'association APASO se clôture depuis 2011 par un excédent. On observe un bénéfice important sur l'année 2012 dû essentiellement à une augmentation du nombre et du montant des financements publics. Il se présente de la façon suivante :

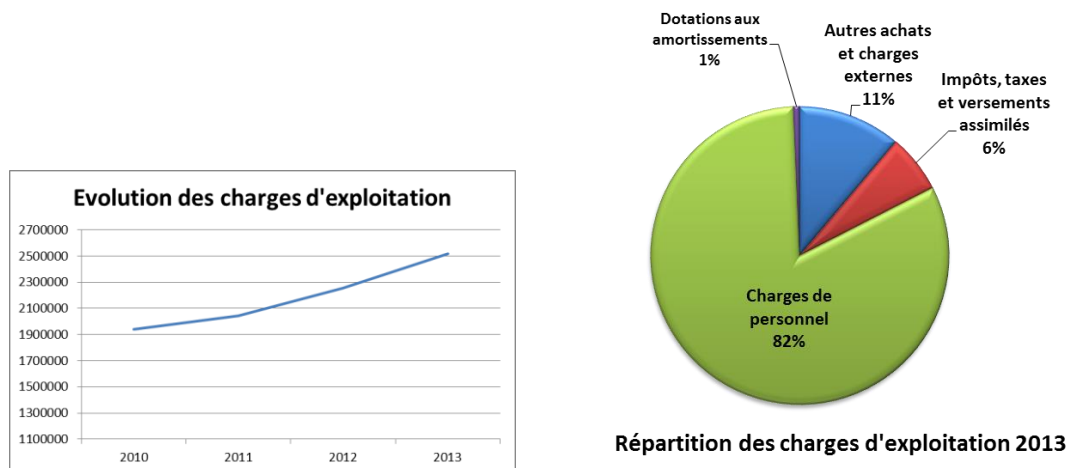
Tableau 4 : Compte de résultat association APASO

	2010	2011	2012	2013
Prestations de service	59 691	49 607	95 801	63 600
Produit des activités annexes				
Subvention	1 870 382	1 974 473	2 267 211	2 478 651
Cotisation	105	120	135	120
Reprises sur prov. et transferts de charges	10 903	766	27 026	- 507
Autres produits	4	4	4	15
Total Produits d'exploitation	1 941 085	2 024 970	2 390 177	2 541 879
Autres achats et charges externes	244 850	253 932	260 985	281 790
Impôts, taxes et versements assimilés	130 097	134 622	138 967	159 002
Charges de personnel	1 552 358	1 602 153	1 838 280	2 062 634
Dotations aux amortissements	10 368	8 796	9 539	9 510
Dotations aux provisions		41 508	7 749	6 749
Autres Charges	120	4	18	9
Total Charges d'exploitation	1 937 793	2 041 015	2 255 538	2 519 694
RESULTAT D'EXPLOITATION	3 292	- 16 045	134 639	22 185
Produits financiers	-	-	-	287
Charges financières	6 237	8 671	2 941	804
RESULTAT FINANCIER	- 6 237	- 8 671	- 2 941	- 517
RESULTAT COURANT AVANT IMPÔT	- 2 945	- 24 716	131 698	21 668
Produits exceptionnels	2 660	25 334	2 900	5 300
Charges exceptionnelles	7 399	-	193	
RESULTAT EXCEPTIONNEL	- 4 739	25 334	2 707	5 300
RESULTAT NET	- 7 684	618	134 405	26 968

Source : Comptes de l'association APASO

En raison d'un développement significatif de l'activité de l'association, les charges d'exploitation sont en augmentation constante depuis 2010. Les charges de personnel constituent la charge la plus importante et représentent plus de 80%.

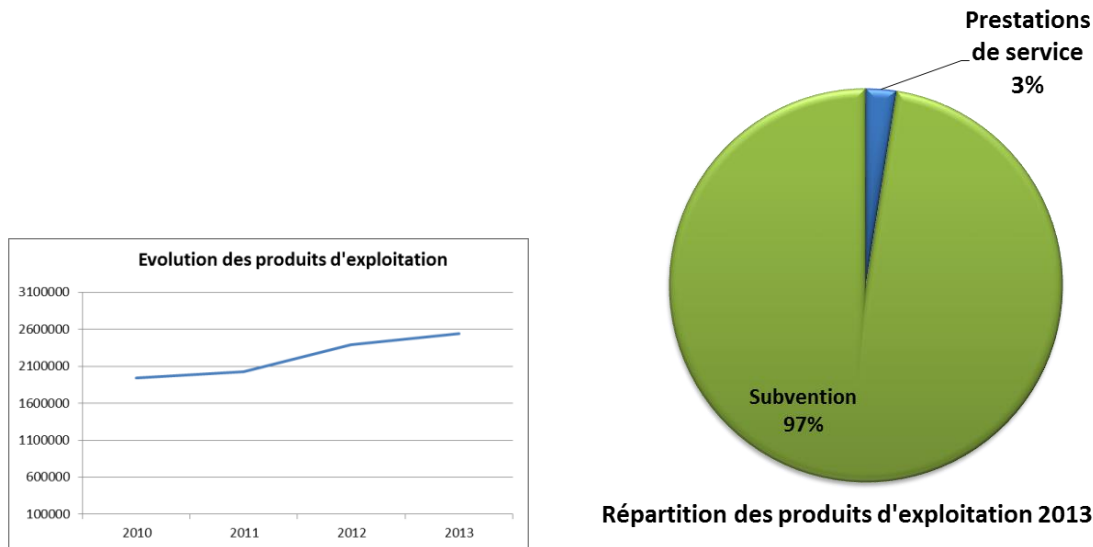
Graphique 3 : Les charges d'exploitation association APASO



Source : Comptes de l'association APASO

Les produits d'exploitation évoluent de la même manière que les charges et sont en constante augmentation depuis 2010. Les offres de prestations de service de l'association se sont multipliées et les financements ont également progressé.

Graphique 4 : Les produits d'exploitation association APASO



Source : Comptes de l'association APASO

Les financements publics de l'association APASO sont nombreux et importants. Ils représentent la quasi-totalité des ressources de l'association. Sur l'année 2013, 97% des produits sont issus des subventions et d'aides publiques. Les subventions de la mairie de PARIS constituent 53% des subventions totales APASO.

Tableau 5 : Les subventions perçues par l'association APASO

	2010	2011	2012	2013
Ville de Paris	899 911,00 €	1 060 074,00 €	1 195 509,00 €	1 313 674,00 €
DASES	479 759,00 €	492 936,00 €	497 064,00 €	500 807,00 €
PPAI	249 600,00 €	248 792,00 €	254 000,00 €	240 000,00 €
MASP	170 552,00 €	318 346,00 €	438 045,00 €	556 867,00 €
Departement de Paris autre	0,00 €	0,00 €	6 400,00 €	16 000,00 €
Autres collectivités	118 482,00 €	127 213,00 €	147 700,00 €	158 271,00 €
Etat	597 837,00 €	523 761,00 €	629 802,00 €	474 549,00 €
Autres institutions (*)	254 154,00 €	263 424,00 €	294 201,00 €	532 157,00 €
Total	1 870 384,00 €	1 974 472,00 €	2 267 212,00 €	2 478 651,00 €

(*) ARS, Caf famille, CDAD, Caisse des écoles, établissements scolaires, CCAS

Source : Comptes de l'association APASO

3.2.2. Une bonne structure financière

De 2010 à 2013, l'association est en situation de croissance. On observe un montant important de fonds de roulement, en progression constante, permettant à l'association de largement financer ses besoins d'exploitation (besoin en fonds de roulement).

Tableau 6 : Structure financière association APASO

	2010	2011	2012	2013
Capitaux permanents	184 814	204 507	323 005	338 705
- actif immobilisé	55 257	51 609	54 111	64 947
FONDS DE ROULEMENT	129 557	152 898	268 894	273 758
Actif circulant	462 031	423 309	336 556	434 107
- dettes à court terme	321 277	310 644	320 768	365 340
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	140 754	112 665	15 788	68 767
Fonds de roulement	129 557	152 898	268 894	273 758
- besoin en fonds de roulement	140 754	112 665	15 788	68 767
TRESORERIE NETTE	- 11 197	40 233	253 106	204 991

Source : Comptes de l'association APASO

Depuis 2011 la trésorerie présente un solde positif, en augmentation sur 2012 et 2013. Cependant, cette trésorerie ne permet de financer que peu de jours de fonctionnement. Sur l'année 2013, celle-ci ne représente que 29 jours d'exploitation, les charges de cette association étant très importantes. Toutefois l'association possède un fonds de roulement important lui permettant de financer son besoin en fonds de roulement. Un fonds de roulement de 39 jours est adapté à l'activité et au fonctionnement d'APASO.

	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement	24 j.	27 j.	43 j.	39 j.
Trésorerie		7 j.	40 j.	29 j.

3.3. L'association EPOC

3.3.1. Des résultats comptables variables

Le compte de résultat de l'association, déficitaire en 2010, fait apparaître des bénéfices à partir de 2011, notamment en raison de l'augmentation des prestations de services réalisées, et se présente de la façon suivante :

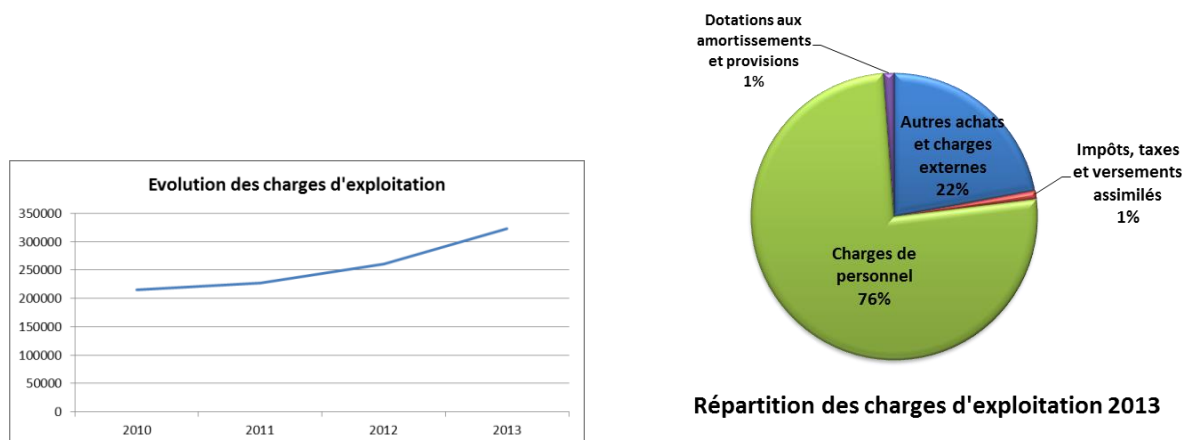
Tableau 7 : Compte de résultat association EPOC

	2010	2011	2012	2013
Prestations de service	7 948	23 835	41 690	52 001
Produit des activités annexes				
Subvention	183 042	185 500	198 000	259 551
Dons	-	-	16 740	22 444
Cotisation	660	660	885	980
Reprises sur prov. et transferts de charges		33	979	460
Autres produits	14 965	19 245		
Total Produits d'exploitation	206 615	229 273	258 294	335 436
Autres achats et charges externes	37 724	44 903	56 233	71 361
Impôts, taxes et versements assimilés	2 044	2 112	2 443	3 052
Charges de personnel	175 050	178 019	199 337	244 399
Dotations aux amortissements	260	1 930	3 115	3 788
Dotations aux provisions				
Autres Charges	1	8		
Total Charges d'exploitation	215 080	226 971	261 128	322 600
RESULTAT D'EXPLOITATION	- 8 465	2 302	- 2 834	12 836
Produits financiers	-	-	-	-
Charges financières	-	-	-	-
RESULTAT FINANCIER	-	-	-	-
RESULTAT COURANT AVANT IMPÔT	- 8 465	2 302	- 2 834	12 836
Produits exceptionnels	5 000	1 918	3 011	3 616
Charges exceptionnelles	4 740			
RESULTAT EXCEPTIONNEL	260	1 918	3 011	3 616
RESULTAT avant report de ressources et engagements à réaliser	- 8 204	4 220	177	16 452
Report ressources non utilisées	9 000	11 050	15 054	8 269
engagement a réaliser	- 11 050	- 15 054	- 8 269	- 24 110
RESULTAT NET	-10 254	216	6 962	611

Source : Comptes de l'association EPOC

Les charges d'exploitation sont en augmentation à partir de 2011, en raison notamment d'une hausse des charges de personnel. Cette évolution s'explique par le développement d'un service formation et la rémunération des formateurs, ainsi que par la multiplication du nombre d'ateliers réalisés et, par conséquent, d'une augmentation du nombre d'animateurs rémunérés. La part la plus importante des charges est constituée des charges de personnel qui représentent plus de 76%.

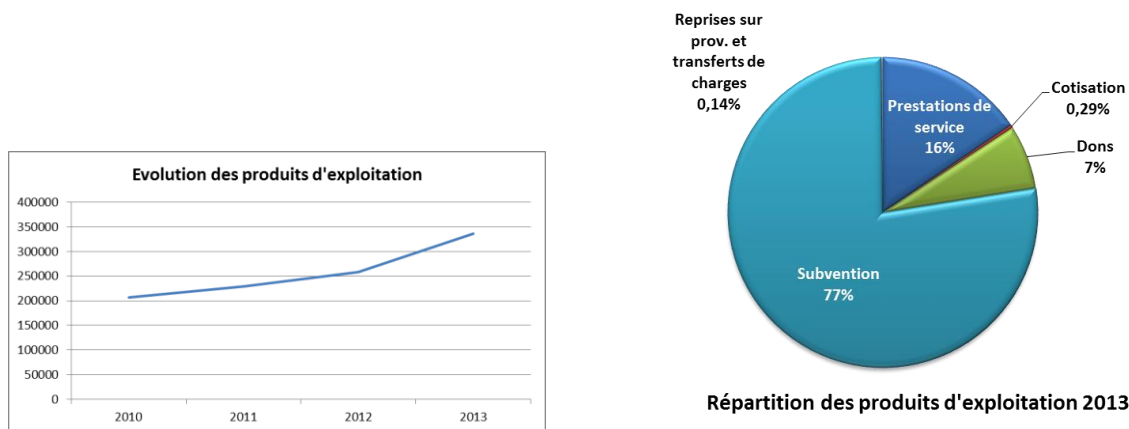
Graphique 5 : Les charges d'exploitation association EPOC



Source : Comptes de l'association EPOC

Les produits d'exploitation sont également en augmentation et notamment les montants des prestations de service, en raison du développement du nombre d'ateliers réalisés et de la création d'un service de formation. Les praticiens qui assurent des permanences de suivi psychologique sont également enregistrés en prestations de service.

Graphique 6 : Les produits d'exploitation association EPOC



Source : Comptes de l'association EPOC

L'association EPOC est fortement dépendante de ses financeurs : les aides et subventions perçues constituent la part la plus importante de ses ressources. Ces produits représentent plus de 77% des recettes d'exploitation de l'association.

La dépendance à la ville de PARIS est la plus importante car les aides constituent 63% des financements publics et plus de 49% des ressources de l'association.

Les aides et subventions se répartissent comme suit :

Tableau 8 : Les subventions perçues par l'association EPOC

	2010	2011	2012	2013
Subvention ACSE	18 000,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention Ville dept de Paris	84 500,00 €	98 000,00 €	118 000,00 €	163 000,00 €
Subvention Mairie de Paris	9 500,00 €	1 000,00 €	1 000,00 €	6 000,00 €
Subvention personnes handicapées	26 000,00 €	28 000,00 €	28 000,00 €	28 000,00 €
Subvention DASES Santé	9 000,00 €	9 000,00 €	9 000,00 €	9 000,00 €
Subvention DASES RSA	40 000,00 €	60 000,00 €	80 000,00 €	120 000,00 €
Subvention Mairie du 19eme	0,00 €	10 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention FSE	19 542,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention Fondation de France	0,00 €	15 500,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention association aurore	0,00 €	10 000,00 €	0,00 €	0,00 €
Subvention ARS	40 000,00 €	40 000,00 €	40 000,00 €	40 000,00 €
Subvention collectivité terr	0,00 €	0,00 €	0,00 €	15 000,00 €
Subvention conseil regional	21 000,00 €	12 000,00 €	40 000,00 €	15 000,00 €
Subvention CNAV	0,00 €	0,00 €	0,00 €	26 551,00 €
Subvention DASS	0,00 €	0,00 €	0,00 €	0,00 €
Total des subventions	183 042,00 €	185 500,00 €	198 000,00 €	259 551,00 €

Source : Comptes de l'association EPOC

3.3.2. Une structure financière stable

Sur les quatre années étudiées, l'association est en situation de croissance. En effet, on observe un montant de fonds de roulement positif qui signifie que l'association dispose de suffisamment de réserves financières pour subvenir à ses besoins d'exploitation.

Le besoin en fonds de roulement est couvert chaque année par le fonds de roulement et la trésorerie est positive, ce qui permet à l'association de faire face à ses besoins quotidiens.

Au vu de ces éléments on peut constater que cette association est financièrement saine :

Tableau 9 : La structure financière de l'association EPOC

	2010	2011	2012	2013
Capitaux permanents	44 036	46 338	57 703	70 539
- actif immobilisé	2 403	6 396	18 199	14 412
FONDS DE ROULEMENT	41 633	39 942	39 504	56 127
Actif circulant	66 810	27 828	36 720	58 458
- dettes à court terme	39 440	41 116	48 066	45 925
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	27 370	- 13 288	- 11 346	12 533
Fonds de roulement	41 633	39 942	39 504	56 127
- besoin en fonds de roulement	27 370	- 13 288	- 11 346	12 533
TRESORERIE NETTE	14 263	53 230	50 850	43 594

Source : Comptes de l'association EPOC

La trésorerie de l'association n'est pas très importante puisqu'elle ne représente en 2013, que 49 jours de fonctionnement :

	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement	70 j.	63 j.	54 j.	63 j.
Trésorerie	24 j.	84 j.	70 j.	49 j.

3.4. L'association Processus Recherche

3.4.1. Un résultat comptable bénéficiaire

Le compte de résultat de l'association se solde par un bénéfice, en croissance sur les années 2010 à 2013 et se présente de la façon suivante :

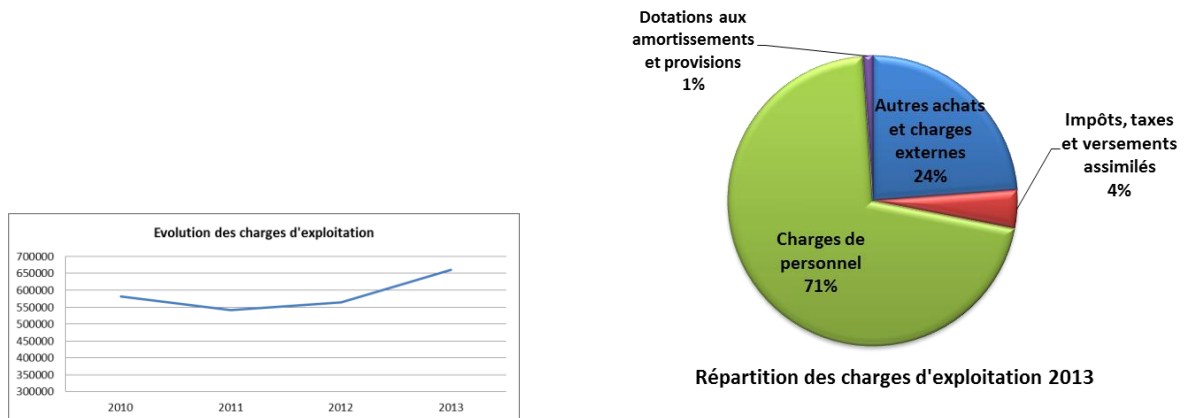
Tableau 10 : Compte de résultat association Processus Recherche

	2010	2011	2012	2013
Prestations de service	141 954	103 370	106 523	146 879
Produit des activités annexes				
Subvention	431 523	439 739	481 035	526 615
Dons				
Cotisation				
Reprises sur prov. et transferts de charges	9 270	6 248	2 165	7 018
Autres produits	2		2	32
Total Produits d'exploitation	582 749	549 357	589 725	680 544
Autres achats et charges externes	129 871	83 741	93 086	157 487
Impôts, taxes et versements assimilés	21 858	21 982	24 016	28 029
Charges de personnel	415 192	423 000	438 644	468 568
Dotations aux amortissements	14 789	12 047	9 306	7 067
Dotations aux provisions				
Autres Charges	10	2		4
Total Charges d'exploitation	581 720	540 772	565 052	661 155
RESULTAT D'EXPLOITATION	1 029	8 585	24 673	19 389
Produits financiers	791	2 976	5 775	3 879
Charges financières	-	-	-	-
RESULTAT FINANCIER	791	2 976	5 775	3 879
RESULTAT COURANT AVANT IMPÔT	1 820	11 561	30 448	23 268
Produits exceptionnels	2 133	967	1 653	-
Charges exceptionnelles	1 037	3 955	-	-
RESULTAT EXCEPTIONNEL	1 096	- 2 988	1 653	-
Report ressources non utilisées engagement à réaliser				
RESULTAT NET	2 916	8 573	32 101	23 268

Source : Comptes de l'association Processus Recherche

Les charges d'exploitations sont constantes sur les quatre années avec, cependant, une légère augmentation sur 2013. La part la plus importante des charges est constituée des charges de personnel qui représentent plus de 70%.

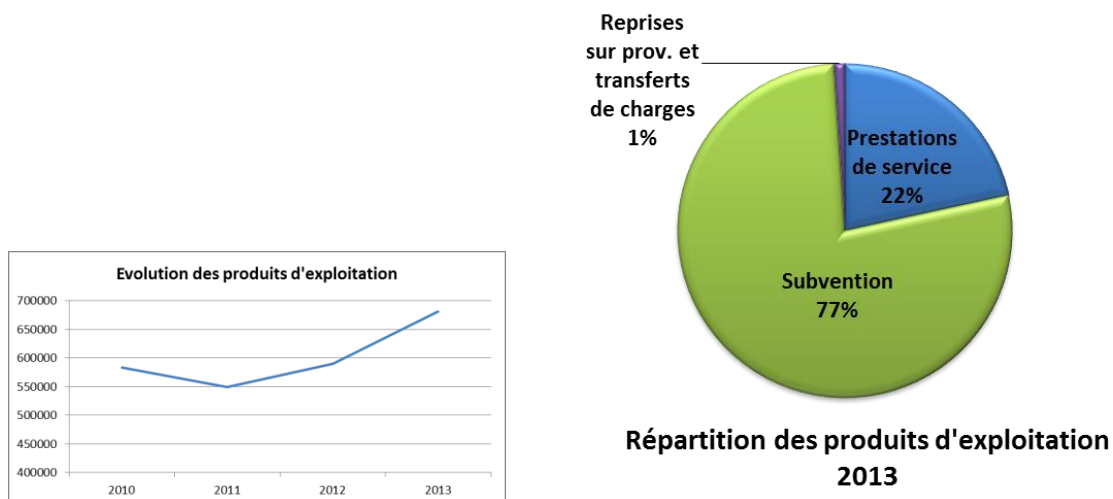
Graphique 7 : Les charges d'exploitation association Processus Recherche



Source : Comptes de l'association Processus Recherche

Les produits d'exploitation sont en augmentation à partir de 2013, augmentation qui se poursuit sur 2013 avec une augmentation des subventions (nouvelle subvention pour Interstice) et une augmentation des prestations de formation réalisées par l'association.

Graphique 8 : Les produits d'exploitation association Processus Recherche



Source : Comptes de l'association Processus Recherche

L'association Processus Recherche a une dépendance forte vis-à-vis du département de PARIS car il constitue le seul financeur public de la structure. Les montants des marchés passés avec le département de PARIS ainsi que les subventions versées représentent une très grande part des revenus de l'association, puisqu'elles correspondent à plus de 77% de ses ressources.

Ces subventions se répartissent comme suit :

Tableau 11 : Les subventions perçues par l'association Processus Recherche

	2010	2011	2012	2013
Subvention Ville dept de Paris	431 523,02 €	439 738,87 €	481 034,00 €	526 615,20 €
Subvention DASES Santé	119 093,02 €	111 848,66 €	126 239,00 €	120 382,88 €
Subvention DASES RSA	312 430,00 €	327 890,21 €	354 795,00 €	376 232,32 €
Subvention Interstice				30 000,00 €
Total des subventions	431 523,02 €	439 738,87 €	481 034,00 €	526 615,20 €

Source : Comptes de l'association Processus Recherche

Il est à noter que l'expert-comptable a jugé pertinent de comptabiliser le montant des marchés publics au compte de subvention d'exploitation : ainsi la ligne Subvention DASES santé correspondant au marché Service d'Appui à la Santé (SAS) et la ligne subvention DASES RSA au marché d'accompagnement des allocataires parisiens souffrant de troubles d'ordre psychologique.

3.4.2. Une structure financière saine

Sur les quatre années étudiées l'association est en situation de croissance. En effet, on observe un montant de fonds de roulement positif important qui signifie que l'association dispose de suffisamment de réserves financières pour subvenir à ses besoins d'exploitation :

Tableau 12 : Structure financière association Processus recherche

	2010	2011	2012	2013
Capitaux permanents	252 631	267 036	306 652	327 694
- actif immobilisé	10 015	7 307	12 323	82 694
FONDS DE ROULEMENT	242 616	259 729	294 329	245 000
Actif circulant	102 321	110 331	88 578	113 437
- dettes à court terme	116 648	122 601	145 107	184 024
BESOIN EN FONDS DE ROULEMENT	- 14 327	- 12 270	- 56 529	- 70 587
Fonds de roulement	242 616	259 729	294 329	245 000
- besoin en fonds de roulement	- 14 327	- 12 270	- 56 529	- 70 587
TRESORERIE NETTE	256 943	271 999	350 858	315 587

Source : Comptes de l'association Processus Recherche

La trésorerie de l'association est très importante car elle représente en moyenne sur les quatre années 184 jours de fonctionnement :

	2010	2011	2012	2013
Fonds de roulement	150 j.	173 j.	188 j.	133 j.
Trésorerie	159 j.	181 j.	223 j.	172 j.

4. UNE SUBVENTION EXCEPTIONNELLE A LA CLEPSYDRE NON OPPORTUNE

Au-delà de l'analyse de la situation particulière de cette association, il était demandé d'apprécier l'opportunité, tant juridique que financière, d'une subvention exceptionnelle que La Clepsydre a présentée auprès du département de PARIS, au regard de sa situation.

Des arguments en faveur du versement de cette subvention exceptionnelle peuvent être avancés :

L'association La Clepsydre n'a perçu aucune subvention du département de PARIS au titre de l'année alors même qu'il n'est pas contesté que les actions de soutien psychologique auprès des allocataires parisiens du RSA ont bien été menées en 2012.

A ce titre, le versement d'une subvention exceptionnelle pourrait trouver une cause dans l'accompagnement des allocataires parisiens du RSA en souffrance psychologique dans leur parcours d'insertion.

Pour autant, cette analyse doit être rejetée.

Tout d'abord, l'absence de versement de subvention en 2012 résulte exclusivement de la carence [.....] de cette association qui n'ont pas été en mesure de présenter à la DASES les informations nécessaires au soutien de cette action. Le chef du bureau du RSA a pourtant relancé à plusieurs reprises [.....] La Clepsydre afin de pouvoir faire instruire la demande en temps utile. Dans ces conditions, le département de PARIS n'était lié en 2012 par aucune convention à La Clepsydre pour l'action de soutien psychologique dont il s'agit. *Les membres de la phrase qui précède ont été occultés conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.*

Les dysfonctionnements rencontrés dans la gouvernance de cette association qui sont à l'origine des carences évoquées ci-dessus ne sont pas imputables au département de PARIS. Il peut être fait remarquer que la nouvelle équipe en place (président, trésorière, directrice) ont entrepris de redresser l'association, y compris par un plan drastique en matière de dépenses de personnel.

L'association a su surmonter cette absence de financement en 2012. Certes, sa situation s'est fortement dégradée au titre de 2012, année où elle a accusé un déficit d'exploitation très important s'élevant à 326 252 € et où est apparu un besoin en fonds de roulement nettement plus élevé que par le passé. Pour autant, La Clepsydre a pu poursuivre son activité en 2013 avec un résultat déficitaire en nette amélioration. Le déficit n'est plus que de 33 218 € et ce, malgré l'apparition d'un fonds de roulement négatif. Elle a également continué son activité en 2014 mais aucun chiffre n'est disponible pour cet exercice.

Il n'en demeure pas moins que si la situation devait persister, l'association courrait un réel risque d'insolvabilité et, par voie de conséquence, de redressement judiciaire.

En l'état des données disponibles, la reconduction en 2015 des actions de soutien psychologique aux allocataires du RSA confiées à La Clepsydre dans le cadre des conventions de « participations », si elle est décidée pour au moins une année, rend inutile tout soutien exceptionnel du département de PARIS. L'association sera en mesure, grâce au plan d'économies qu'elle a par ailleurs initié, de retrouver une situation financière propre à assurer sa pérennité. Toutefois, au-delà de 2015 et dans l'hypothèse du recours à la procédure de marché public, rien ne garantit l'attribution de tout ou partie d'un marché à l'association La Clepsydre.

Si la décision était prise de ne pas renouveler en 2015 la convention liant le département de PARIS à La Clepsydre, quel qu'en soit le motif, cela pourrait difficilement s'accompagner du versement d'une subvention exceptionnelle d'équilibre. Dès lors que le

soutien des allocataires du RSA présentant des difficultés d'ordre psychologique ne serait plus confié à La Clepsydre, le souhait et la nécessité pour le département de PARIS de la voir poursuivre son activité pourraient difficilement être défendus pour fonder l'attribution d'une subvention exceptionnelle. Et cela, quand bien même le non-versement d'une subvention exceptionnelle marquerait la disparition de l'association.

L'association pourrait certes rechercher de nouveaux partenaires pour assurer sa pérennité, mais ses chances d'aboutir sont faibles dans le contexte budgétaire actuel de l'État et des collectivités territoriales.

Pour l'ensemble de ces motifs, les auditeurs estiment qu'une subvention exceptionnelle à La Clepsydre n'est pas opportune.

Recommandation 3 : Ne pas allouer de subvention exceptionnelle à La Clepsydre.

5. UNE LISIBILITE ET UNE EVALUATION DES ACTIONS BROUILLEES PAR UNE DIVERSITE DES DISPOSITIFS

5.1. Des dispositifs sédimentés au fil des politiques d'insertion

Les actions de soutien psychologique aux allocataires parisiens du RMI et depuis 2009 du RSA se sont déployées au travers de différents cadres juridiques qui ont fait l'objet d'une étude spécifique dans le point 2 supra. Ce développement vise davantage à souligner la diversité des éléments contractuels d'exécution et de contrôle qui ajoutent à la complexité des dispositifs et à leur lisibilité.

Le directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a signalé une erreur de date concernant la première passation des marchés publics lancés pour accompagner les allocataires du RSA en vue de leur insertion sociale et professionnelle.

Cette observation a été prise en compte dans le rapport définitif.

Jusqu'en 2005, ces actions sont mises en œuvre par des partenaires associatifs et financées par voie de « participations » fixées par conventions annuelles ou pluriannuelles. L'objectif de l'accueil est présenté comme ayant une visée d'accompagnement thérapeutique personnalisé.

A compter de 2005, cinq marchés publics allotis sont attribués pour quatre ans à 25 associations dans le cadre des marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA et visent des typologies différenciées d'allocataires. Ces marchés ont été renouvelés et attribués à 18 associations en 2011 et exécutés à compter du 1^{er} janvier 2012. Les actions de soutien psychologique portent sur 36 lots de 50 dossiers et concernent cinq associations dont APASO pour sept lots et Processus Recherche pour cinq lots.

Néanmoins, le régime de versement de participations est maintenu pour les trois associations concernées : APASO, La Clepsydre et EPOC dans le cadre de conventions ou d'avenants.

La même année, un marché d'animation du « Service d'appui santé » (SAS) est attribué à l'association Processus Recherche et propose aux référents sociaux une formation-action pour une meilleure prise en compte des problématiques de santé dans le parcours d'accompagnement. C'est un marché global à bons de commande exprimé en montant minimum et maximum sur la base de prix unitaires.

Depuis 2013, est lancée une expérimentation par voie conventionnelle avec l'association Processus Recherche, puis étendue aux trois autres associations (EPOC, APASO et La Clepsydre) lors du renouvellement de leurs conventions de participation. Cette expérimentation vise à construire « un partenariat expérimental de soutien et d'appui aux référents sociaux » sur sites tout en leur proposant des « journées d'échange et d'étude sur des thématiques en lien avec leur pratique professionnelle ». Cette action expérimentale a été étendue territorialement en 2014 par voie d'avenants pour certaines associations.

Il ressort de cette lecture chronologique que des actions très proches dans leur objet sont financées par des modes de contractualisation différents, brouillant ainsi la lisibilité des dispositifs proposés.

Deux activités clairement distinctes ressortent de l'étude :

⇒ Les actions d'accompagnement psychologique des allocataires parisiens du RSA

Les actions d'accompagnement psychologique se déclinent selon deux modalités distinctes.

Dans le cadre des marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA, l'accompagnement psychologique est attribué à une association qui possède également la qualité de référent unique de l'allocataire dans son suivi global.

Dans le cadre des conventions, le référent unique institutionnel (SSDP, EI, CAPI) adresse à une association un allocataire en souffrance psychologique pour un accompagnement spécialisé temporaire.

Les particularismes se rapportent au mode de gestion du suivi, global ou temporaire, de l'allocataire, mais la finalité de ces deux actions reste la même : amener l'allocataire en souffrance psychologique à lever les freins psychologiques qui font obstacle à son insertion sociale ou économique.

La spécificité de l'activité, « suivi psychologique des allocataires parisiens du RSA », doit rester au cœur du dispositif pour définir les besoins d'un ou deux marchés, selon les modalités d'exercice de l'action dans le processus d'accompagnement et dans le temps.

⇒ Les actions de soutien aux référents sociaux en difficulté dans le cadre de l'accompagnement psychologique de certains allocataires parisiens du RSA.

Le marché d'animation du « Service Appui Santé » offre, d'une part, des actions de formation, sessions en atelier collectif ou permanences pour recevoir individuellement les référents et, d'autre part, des séminaires trimestriels de formation d'une demi-journée.

L'expérimentation par voie conventionnelle ne se rapporte pas à une action de formation mais répond davantage aux besoins des référents sociaux en difficulté, en proposant des interventions sur site, ponctuelles et à la demande. Ces actions de soutien et d'appui ont trouvé un écho favorable auprès des professionnels.

Les deux actions complémentaires visent toutes deux à mieux orienter, de manière directe ou indirecte, le parcours d'insertion des allocataires. Elles pourraient donc utilement être regroupées dans un marché unique.

Recommandation 4 : Identifier et définir les besoins par activité pour mettre en place une grille de critères homogènes quel que soit le cadre juridique finalement retenu.

Dans sa réponse au rapport provisoire le directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé a demandé des précisions sur cette recommandation.

Les critères de sélection retenus à ce jour dans les conventions de subvention et dans les marchés publics pour des activités similaires (tant pour le soutien psychologique des allocataires parisiens du RSA que pour l'accompagnement des référents sociaux) ne sont pas identiques. Il a semblé préférable à l'Inspection générale, de définir pour chacune de ces deux activités bien distinctes, soutien des allocataires et accompagnement des référents, des critères harmonisés sur la base de ceux définis dans les marchés et ceux définis par conventions. Ces critères pouvant ensuite être déclinés soit dans un marché, unique ou alloti, soit dans une ou des conventions de subventions.

5.2. Des modalités d'exécution hétérogènes

Pour les activités d'accompagnement psychologique des allocataires, les modalités d'exécution diffèrent selon qu'il s'agit du marché Service d'Accompagnement Global ou des conventions de participations.

Dans le premier cas, le critère temps, exprimé en semaines de PCA (prise en charge administrative), de SSI (suivi social des allocataires isolés) et de SSF (suivi social de familles), est retenu tant dans les modalités d'exécution que dans les modalités de paiement.

Dans le second cas, les modalités d'accompagnement sont fixées sur la base de la moyenne mensuelle d'un nombre minimum ou maximum d'allocataires bénéficiaires d'un suivi psychologique.

Cette distorsion se constate également dans les activités de soutien aux référents sociaux. Les modalités d'exécution du marché « Service Appui Santé » reposent sur une planification des actions de formation et des séminaires organisés dans l'année et une périodicité mensuelle ou trimestrielle de facturation.

Pour les actions prévues dans les conventions d'expérimentations, deux facteurs sont retenus pour leur réalisation : un facteur territorial délimitant le périmètre d'intervention et un facteur temps professionnel praticien consacré à l'activité.

Ces dichotomies dans les modalités de réalisation renforcent l'impression d'hétérogénéité des actions et d'opacité des moyens mis en œuvre pour le suivi psychologique des allocataires du RSA.

Pour le suivi psychologique des allocataires du RSA, l'un ou l'autre des facteurs temps ou nombre de personnes suivies pourrait être retenu. Pour les actions de soutien aux référents, le critère territorial pourrait être croisé avec les critères temporels de planification et du temps professionnel consacré à l'action.

Recommandation 5 : Retenir des modalités d'exécution similaires pour chacun des deux types d'activité.

5.3. Des outils de contrôle et d'évaluation peu favorables à l'exploitation administrative des données

Concernant les activités de suivi psychologique des allocataires, malgré un réel effort de formalisation des données nécessaires au suivi, à l'évaluation et au contrôle des actions, les éléments et les indicateurs retenus sont nombreux et demeurent hétéroclites, selon le mode de contractualisation retenu, sans s'attacher particulièrement au cœur d'activité.

Hormis les moyens de contrôle attendus des associations sous convention (rapport moral du président, rapport d'activités, documents comptables, compte rendu financier de l'action), les outils de contrôle des activités mis en place par le bureau instructeur ont notablement évolué.

Jusqu'en 2010, le contrôle de l'activité se bornait à un bilan annuel regroupant cinq indicateurs simples (nombre d'allocataires suivis, services référents, mode d'orientation des personnes, nombre d'entretiens individuels ou collectifs réalisés, nombre de participants aux ateliers mis en place) accompagné de la liste nominative des allocataires suivis.

En 2010, la notion d'« évaluation de l'activité » émerge pour ensuite faire l'objet d'un titre dédié aux « modalités de contrôle et dispositions diverses ». Parallèlement, un compte rendu trimestriel établi à partir d'indicateurs détaillés dans une annexe doit être communiqué au département de PARIS³.

Toutefois en 2013, l'introduction de l'action expérimentale lors du renouvellement des conventions de participation n'appelle ni contrôle particulier ni indicateurs fléchés.

Concernant les marchés attribués dans le cadre du Service d'Accompagnement Global en 2011, les modalités de contrôle de l'exécution de la prestation sont insérées dans

³ Documents figurant en annexe 4 du rapport

l'article 4 du Cahier des clauses techniques particulières (CCTP). Le contrôle s'établit à partir d'un état déclaratif mensuel (annexe 3 du contrat)⁴ prenant en compte divers éléments : nom, prénom, numéro CAF, arrondissement de domicile, date de la 1ère convocation, date du 1er entretien, date du dernier entretien effectif, date éventuelle de déclaration de carence, dates éventuelles de suspension partielle et totale du versement de l'allocation ou de sortie, nombre de semaines de prise en charge administrative effective, nombre de semaines de suivi social effectif.

D'autres éléments figurant dans les annexes 4 et 5⁵ de la consultation participent au compte rendu mensuel et annuel d'activité.

Les éléments transmis par les associations titulaires des marchés répondent aux conditions du marché et sont utilisés par le bureau du RSA prioritairement pour un contrôle des éléments de facturation.

Concernant les activités de soutien et appui aux référents sociaux, le marché Service Appui Santé, en son article 4 du CCTP, définit les modalités de contrôle, le suivi et l'évaluation de l'action par un suivi mensuel des actions de formation, un bilan annuel quantitatif et qualitatif des actions et une évaluation annuelle du dispositif par les référents.

Cette évolution aboutit à une masse considérable de données qui, selon les termes mêmes des bureaux instructeurs, sont sous utilisées et peu ou pas exploitées.

La multiplicité des éléments demandés et des indicateurs retenus ne favorise pas une modélisation du suivi et du contrôle des actions.

Recommandation 6 : Harmoniser et simplifier les outils de contrôle et d'évaluation pour une meilleure cohérence des informations recueillies afin de permettre une réelle exploitation des données.

5.4. Des modalités d'exécution et des indicateurs à préciser et à simplifier

Lors des différents entretiens avec les associations, la notion de file active⁶ ne semblait pas toujours recouvrir la même réalité selon les partenaires. La file active s'établit alors sur la base de critères différents : le nombre de dossiers traités, les actes ou actions réalisés, le nombre de personnes prises en charge.

Les indicateurs retenus diffèrent selon les procédures de financement : files actives pour les associations sous convention de participation et semaines d'actions pour les marchés d'accompagnement. Ces disparités ne facilitent pas la lisibilité et la définition des besoins.

Par ailleurs, les objectifs définis pour l'insertion des allocataires du RSA dans le rapport budgétaire sur les contrats d'objectifs et de performances de la DASES retiennent deux indicateurs globaux : les taux de suivi global et de contractualisation ainsi que les taux de reprise d'emploi. Ces indicateurs de performance globaux doivent néanmoins inciter la direction à définir des indicateurs de suivi des actions qui permettent une réelle comparaison des résultats entre les différents intervenants.

Le déploiement d'un progiciel de suivi de facturation devrait permettre d'arrêter une définition unique de ces notions et ainsi traiter des données identiques.

⁴ Documents figurant en annexe 3 du rapport

⁵ Documents figurant en annexe 3 du rapport

⁶ Total des patients vus au moins une fois dans l'année soit en hospitalisation, soit en consultation, soit en visite à domicile. (Source : Association Nationale pour la Formation permanente du personnel Hospitalier (ANFH)).

L'ensemble des éléments collectés dans l'application ISIS permet de faire ressortir une file active « améliorée » à partir d'informations plus précises.

Le déclenchement de l'entrée dans la file active se fait dès la prise en charge administrative du dossier de l'attributaire.

Les files actives mensuelles transmises à la DASES comprennent les dossiers initiaux, en cours ou clos sur la période, des personnes suivies et des personnes suivies mais suspendues.

Des indicateurs de suivi en nombre restreint doivent être regroupés autour de notions plus larges qui laissent aux partenaires associatifs la possibilité d'étendre les analyses sans alourdir l'exploitation des données par la direction de tutelle qui peut ainsi extraire des ratios identifiables, mesurables et pérennes :

- **Indicateurs quantitatifs** : nombre d'allocataires suivis, nombre de suspensions, nombre de sorties par nature,
- **Indicateurs de durée** : durée des interventions mensuelles et cumulée annuellement par allocataire,
- **Indicateurs de coûts** : coût par allocataire et coût par action.

Recommandation 7 : Définir avec précision les notions retenues et les indicateurs de suivi et de contrôle les plus pertinents.

5.5. Un coût moyen des actions difficilement appréciable

En l'état actuel des données disponibles, il est quasi impossible de faire ressortir un coût moyen par action ou par activité en raison du caractère hétérogène des critères d'exécution retenus dans les différents dispositifs. En 2013, l'intégration dans les conventions de participation des actions d'expérimentation sur le suivi des référents ajoute une nouvelle incertitude faute d'identification financière claire.

Le tableau ci-dessous a été établi à partir des données extraites de tableaux de suivi des paiements des marchés d'accompagnement des allocataires du RSA et du Service Appui Santé ainsi que des rapports d'activité des associations.

Tableau 13 : Comparaison des indicateurs par association, par type de contrat et par cœur d'activité 2013

[.....]

Le tableau qui précède a été occulté conformément aux dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à l'accès aux documents administratifs.

Le montant total des dépenses annuelles en 2013 sur le périmètre des associations et des activités qu'elles ont en charge s'élève à 1 634 861,55 €. Pour les seules activités de suivi psychologique, les marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA représentent 54% des dépenses réalisées et les participations versées aux associations, 39% des dépenses. Il est à noter que la seule association APASO représente 45% des dépenses réalisées en 2013.

Par ailleurs, pour le marché de suivi psychologique des marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA, si l'on rapporte le montant des dépenses payées au nombre de dossiers qui forment les lots attribués, le coût moyen par dossier (1 467,90 €) présente des similitudes avec le coût moyen par personne suivie dans le cadre des actions financées par conventions de participation (1 249,50 €). Ce constat doit être néanmoins pondéré par les inconnues que représentent le poids financier des actions de

prise en charge globale des allocataires dans les marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA et le poids financier des actions d'expérimentation dans les conventions de participation.

Les écarts constatés entre les partenaires associatifs dans le cadre des conventions de participation pour des actions similaires interrogent sur la pertinence des indicateurs retenus dans les rapports d'activité et la marge d'interprétation qui est laissée aux différents attributaires. Ces variables empêchent toute comparaison de coûts dans le temps et le champ d'action.

Concernant les actions visant le soutien apporté aux référents, le différentiel constaté entre le coût moyen des prestations du marché « Service Appui Santé » et le coût moyen des entretiens prévus dans les conventions laisse présager le bien-fondé d'une refonte des prestations dans un marché unique visant non plus à formaliser uniquement des actions prédéfinies, mais davantage à répondre aux besoins des référents par des entretiens sur sites menés individuellement ou collectivement.

Recommandation 8 : Exiger des associations la fourniture d'une comptabilité analytique pour établir le coût unitaire par allocataire pour chacune des actions dont elles ont la charge.

5.6. Un outil d'analyse à améliorer pour un suivi des activités cohérent et pérenne

L'application ISIS est un progiciel acheté par le département pour répondre aux besoins de gestion sociale. Il a été adapté aux différents besoins des bureaux dont celui du RSA.

Il existait six logiciels différents pour prendre en compte les différentes catégories de RSA. A l'exception d'un logiciel dont les données seront bientôt transférées dans ISIS, toutes les autres données sont désormais regroupées dans cette application.

L'application intègre des données de la CAF en début de mois et les autres informations sont introduites par les travailleurs sociaux lors de la constitution et le suivi des dossiers des attributaires. Actuellement il n'existe aucun retour des données ISIS vers la CAF.

Les référents sociaux renseignent les éléments de chaque dossier individuel et complètent par les interventions mises en œuvre.

L'application ISIS permet de communiquer tous les éléments de facturation (état déclaratif) mais n'établit pas les factures qui restent à la charge des associations sous contrats.

La DASES contrôle en moyenne 980 dossiers suivis par les associations.

Des requêtes SQL, pré enregistrées sur l'application, permettent d'éditer des états déclaratifs historisés. Il existe également un logiciel Business Objects développé pour établir les statistiques sur l'activité des associations.

ISIS devrait permettre à l'avenir de mieux cerner les besoins et les objectifs à atteindre. Le renouvellement des marchés en 2015 prendra en compte les données et les possibilités de retour d'information uniformisée.

Les croisements des informations détenues dans ISIS avec celles issues des listes des conventions pluriannuelles sont possibles mais actuellement inexistantes de fait.

L'extension de cet outil à l'ensemble des acteurs de l'accompagnement du soutien psychologique des allocataires du RSA devrait permettre un suivi uniformisé, fiable et pérenne, ce qui manque actuellement au sein de la direction de tutelle.

L'application ISIS est un facteur important d'harmonisation des données et un outil de suivi et de contrôle nécessaire à la pérennisation et à la fiabilité des données.

Recommandation 9 : Déployer les fonctionnalités de l'application ISIS à l'ensemble des associations partenaires inscrites dans les dispositifs de suivi des allocataires du RSA.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

- Recommandation 1** : Respecter l'ensemble des règles propres aux marchés publics, sauf dans le cas où la DASES déciderait, soit de se prévaloir de la dérogation admise par le ministre de l'économie et des finances, soit de recourir à l'appel à projet. 13
- Recommandation 2** : Se mettre en conformité avec le droit de la commande publique en passant des marchés publics plutôt que de recourir à des avenants aux conventions pluriannuelles dont la qualification est fragile en droit. 15
- Recommandation 3** : Ne pas allouer de subvention exceptionnelle à La Clepsydre. 31
- Recommandation 4** : Identifier et définir les besoins par activité pour mettre en place une grille de critères homogènes quel que soit le cadre juridique finalement retenu..... 33
- Recommandation 5** : Retenir des modalités d'exécution similaires pour chacun des deux types d'activité..... 34
- Recommandation 6** : Harmoniser et simplifier les outils de contrôle et d'évaluation pour une meilleure cohérence des informations recueillies afin de permettre une réelle exploitation des données..... 35
- Recommandation 7** : Définir avec précision les notions retenues et les indicateurs de suivi et de contrôle les plus pertinents. 36
- Recommandation 8** : Exiger des associations la fourniture d'une comptabilité analytique pour établir le coût unitaire par allocataire pour chacune des actions dont elles ont la charge..... 37
- Recommandation 9** : Déployer les fonctionnalités de l'application ISIS à l'ensemble des associations partenaires inscrites dans les dispositifs de suivi des allocataires du RSA. 38

TABLE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES ET ILLUSTRATIONS

Tableau 1 : Compte de résultat association La Clepsydre	17
Graphique 1 : Les charges d'exploitation association La Clepsydre	18
Graphique 2 : Les produits d'exploitation association La Clepsydre	18
Tableau 2 : Les subventions perçues par l'association La Clepsydre	19
Tableau 3 : Structure financière association La Clepsydre	19
Tableau 4 : Compte de résultat association APASO	21
Graphique 3 : Les charges d'exploitation association APASO.....	21
Graphique 4 : Les produits d'exploitation association APASO	22
Tableau 5 : Les subventions perçues par l'association APASO.....	22
Tableau 6 : Structure financière association APASO	23
Tableau 7 : Compte de résultat association EPOC	24
Graphique 5 : Les charges d'exploitation association EPOC	24
Graphique 6 : Les produits d'exploitation association EPOC	25
Tableau 8 : Les subventions perçues par l'association EPOC	26
Tableau 9 : La structure financière de l'association EPOC	26
Tableau 10 : Compte de résultat association Processus Recherche	27
Graphique 7 : Les charges d'exploitation association Processus Recherche	28
Graphique 8 : Les produits d'exploitation association Processus Recherche.....	28
Tableau 11 : Les subventions perçues par l'association Processus Recherche	29
Tableau 12 : Structure financière association Processus recherche.....	29
Tableau 13 : Comparaison des indicateurs par association, par type de contrat et par cœur d'activité 2013	36

PROCEDURE CONTRADICTOIRE

Dans le cadre de la procédure contradictoire en vigueur à l'Inspection Générale, le rapport provisoire « Audit des relations entre la DASES et quatre associations » a été transmis le 9 décembre 2014 à [.....], Directeur de l'action sociale, de l'enfance et de la santé.

La réponse au rapport provisoire de [.....] a été adressée par courrier le 10 mars 2015.

Réponse de la Direction de l'action sociale, de l'enfance et de la santé



Direction de l'Action Sociale, de l'Enfance et de la Santé
Sous-Direction de l'Insertion et de la Solidarité

Bureau du RSA

Paris,

Le 10 MARS 2015



Note à l'attention de :

Directrice de l'inspection générale

Objet :

Observations sur le rapport provisoire de l'audit des relations entre la DASES et les associations gérant des lieux d'accueil psychologique (APASO, La Clepsydre, EPOC, Processus-Recherche)

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-dessous mes observations sur les constats présentés dans le rapport cité en objet ainsi que mon avis sur les recommandations formulées dans ce document.

A titre liminaire, il me semblerait préférable d'intituler le rapport *Audit des relations entre la DASES et les associations participant au soutien psychologique d'allocataires du RSA*, l'association Processus-Recherche ne gérant pas de lieu d'accueil psychologique.

Par ailleurs, en raison de la fusion des espaces insertion et cellules d'appui pour l'insertion en espaces parisiens pour l'insertion en juin 2014, il serait souhaitable de remplacer les termes « espace d'insertion » et « cellule d'appui pour l'insertion » par « espace parisien pour l'insertion ».

En outre, afin d'éviter la confusion avec le terme « accompagnement global » repris par Pôle Emploi pour illustrer l'accompagnement conjoint entre un travailleur social et un conseiller emploi de Pôle emploi au bénéfice d'un demandeur d'emploi, il serait préférable de ne pas utiliser la formulation « services d'accompagnement global » mais plutôt marchés publics d'accompagnement des allocataires du RSA. Concernant ces marchés, je relève par ailleurs une erreur au point 5.1 de la page 32, deuxième et troisième paragraphe. En effet, les marchés publics lancés pour accompagner les allocataires du RSA en vue de leur insertion sociale et professionnelle s'exercent depuis 2005 (première passation) et non depuis 2011 (date de renouvellement). L'exécution des marchés en cours, dont il est question au troisième paragraphe, a débuté le 1^{er} janvier 2012 et non en 2011.

Globalement, je souscris pleinement à l'appréciation de la situation effectuée par les rapporteurs et les remercie pour leur diligence.

S'agissant de la recommandation n°1, il est possible que nous recourrions à l'appel à projet plutôt qu'au marché pour bénéficier d'un co-financement au titre du FSE.

En ce qui concerne la recommandation n°2, je ne peux qu'approuver vos préconisations quant au respect du droit de la commande publique.

Je tiens néanmoins à souligner que la législation sur les marchés publics prohibe l'intervention de modifications trop importantes au cours de l'exécution du marché, ce qui n'a

page 1/2

pas permis de procéder à une redéfinition du champ du marché SAS santé après sa notification. S'agissant du soutien aux référents sociaux réalisé à titre expérimental, compte tenu du caractère très innovant de l'action, il convenait, dans un premier temps, de tester le bien-fondé de ce dispositif dans un cadre souple et peu contraignant, ce que ne permet pas la rigidité du droit de la commande publique. Grâce aux vérifications effectuées lors de cette période d'essai, il est désormais possible de déterminer avec précision les modalités juridiques et financières dans lesquelles cette action pourrait perdurer.

La recommandation n°3 a été suivie et aucune subvention exceptionnelle n'a été allouée à l'association La Clepsydre qui a été informée de la décision du Département (échéance de la recommandation 2015 et non 2016 à notre sens).

Si je partage votre recommandation d'établir une ligne de partage plus claire entre les actions d'accompagnement psychologique et les actions de soutien aux référents sociaux, je ne comprends pas totalement le sens de la recommandation n°4.

En revanche, mettre en œuvre la recommandation n°5 constitue pour moi une priorité, de même qu'harmoniser et simplifier les outils de contrôle et d'évaluation (recommandation n°6) et définir des indicateurs de suivi et de contrôle pertinents (recommandation n°7).

Ces recommandations feront l'objet d'une attention particulière lors de l'élaboration des documents de cadrage des futurs dispositifs.

Enfin, exiger la fourniture d'une comptabilité analytique (recommandation n°8) et déployer les fonctionnalités de l'application ISIS à l'ensemble des associations partenaires (recommandation n°9) constituent des objectifs cibles mais qui ne pourront être atteints en 2015. Ces recommandations ne pourront être mises en œuvre avant 2016.

Directeur de la Direction de l'action
sociale, de l'enfance et de la santé

LISTE DES ANNEXES

- Annexe 1 : Lettre de mission
- Annexe 2 : Liste des personnes rencontrées
- Annexe 3 : Annexes 3, 4 et 5 du CCTP du marché 2011D310007800 - accompagnement d'allocataires du RSA souffrant de troubles d'ordre psychologique, en vue de leur insertion professionnelle
- Annexe 4 : Modèles annexés aux conventions de participation des associations
- Annexe 5 : Extrait du rapport sur les contrats d'objectifs et de performances - Budget primitif 2014
- Annexe 6 : Tableau des actions de soutien psychologique aux allocataires du RSA

Avis : *La version publiée de ce rapport ne comprend pas les annexes. Sous réserve des dispositions de la loi du 17 juillet 1978 relative à la communication des documents administratifs, et de la délibération 2014 IG 1001, celles-ci sont consultables, sur demande écrite, au service de documentation de l'Inspection générale.*