

Inspection générale
des Finances

N°2006-M-087-01

Inspection générale
des Affaires Sociales

N° RM 2006-169 P

Inspection générale
de l'Administration

N° PAM 06-020-01

Mission d'audit de modernisation

Rapport

sur

l'impact de la décentralisation sur les administrations d'État

Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale
Ministère de la Santé et des solidarités

Établi par

Jean-Baptiste NICOLAS
Inspecteur des Finances

Michel GAGNEUX
Inspecteur général des
Affaires sociales

Jean-Yves LE GALLOU
Inspecteur général de
l'Administration

Sous la supervision de
Bruno DURIEUX
Inspecteur général des Finances

Laurent CHAMBAUD
Inspecteur général des
Affaires sociales

Nicolas GRIVEL
Inspecteur général des
Affaires sociales

Synthèse

L'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat

Constats

Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale / ministère de la Santé et des solidarités

1. Cadre de l'audit

- Le Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale et le ministère de la Santé et des solidarités sont fortement impactés par la décentralisation
- Une question centrale : dans quelle mesure les administrations d'Etat ont-elles tiré les conséquences de la décentralisation ?
 - ✓ Les effectifs ont-ils été ajustés aux transferts de compétences?
 - ✓ L'organisation des services a-t-elle été adaptée à leurs nouvelles missions?
 - ✓ Les activités des administrations d'Etat sont-elles cohérentes avec le nouveau contexte institutionnel?

2. Dysfonctionnements constatés

- La décentralisation ne s'est pas toujours traduite par une baisse des effectifs des administrations d'Etat. L'effectif global (Etat + collectivités locales) a donc fortement augmenté depuis 1982 :
 - ✓ Formation professionnelle : quadruplement
 - ✓ Action sanitaire et sociale : + 60%
- Les modalités d'intervention de l'Etat n'ont pas été adaptées au contexte nouveau issu de la décentralisation :
 - ✓ Persistance d'interventions directes dans les matières transférées, ce qui entraîne des pertes d'efficacité et des surcoûts,
 - ✓ « Retours » de l'Etat dans les domaines décentralisés, notamment dans les domaines de l'insertion des jeunes, de l'apprentissage et la formation professionnelle

MINEFI - DOME - 2007

IGAS - IGA - IGF

1

L'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat

Propositions

Ministère de l'Emploi et de la Cohésion sociale / ministère de la Santé et des solidarités

3. Recommandations

- Le court terme :
 - ✓ Apporter des ajustements techniques pour mieux unifier les responsabilités.
 - ✓ Déléguer la gestion du Fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) aux conseils généraux;
 - ✓ Confier aux régions la gestion du volet « illettrisme » du programme « Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme – IRILL », et leur transférer les crédits associés.
 - ✓ Permettre aux régions d'arrêter elles-mêmes la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage sur leur territoire;
 - ✓ Supprimer la procédure d'autorisation préalable par l'Etat des établissements de formation de travailleurs sociaux.
 - ✓ Transférer à la CNSA la responsabilité de la gestion de l'intégralité des crédits du programme 157 (« Handicap et dépendance »), à l'exception de l'Allocation aux adultes handicapés (AAH).
- Adapter l'organisation et les moyens de l'organisation de l'Etat,
 - ✓ Redéployer les effectifs affectés à la validation des contrats d'apprentissage
 - ✓ Poursuivre et porter à son terme le redéploiement des coordonnateurs emploi-formation
 - ✓ Renforcer les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle.
- Envisager une réorganisation du ministère
- Le long terme :
 - ✓ Poursuivre les transferts de compétences : Instaurer pour les bénéficiaires de l'Allocation de parent isolé un droit d'accès aux actions d'insertion organisées par les conseils généraux, procéder en 2008 au bilan des deux premières années d'application de la loi du 11 février 2005, Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à de nouveaux transferts de compétences vers les départements en matière de prise en charge du handicap et de la dépendance.
 - ✓ Moderniser le cadre institutionnel de la décentralisation

4. Impacts attendus et échéances

- Des politiques publiques plus efficaces et moins coûteuses : redéploiement d'effectifs et renforcement des services de contrôle,
- Des responsabilités unifiées, plus lisibles pour le citoyen

MINEFI - DOME - 2007

IGAS - IGA - IGF

2

SYNTHÈSE

Depuis 1982, les lois de décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales d'importantes compétences en matière d'action sociale et de formation professionnelle. Les récentes lois du 18 décembre 2003 et du 13 août 2004 ont franchi des étapes supplémentaires dans ce processus, en consacrant la responsabilité des départements en matière d'action sociale et d'insertion, et celle des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Le mouvement d'adaptation des administrations d'Etat à ces transferts de compétences n'a pas encore été porté à son terme :

- *les effectifs des administrations d'Etat n'ont pas partout été ajustés à leurs nouvelles missions – alors que les collectivités territoriales ont procédé à d'importants recrutements ;*
- *l'organisation des administrations d'Etat n'a pas systématiquement été mise en cohérence avec l'évolution de leur environnement ;*
- *plus profondément, les missions de l'Etat n'ont pas été redéfinies, et les modalités d'intervention de l'Etat restent souvent peu cohérentes avec la nouvelle répartition des compétences, ce qui induit dans de nombreux domaines une dispersion des leviers de pilotage coûteuse et préjudiciable à l'efficacité des politiques publiques.*

L'intrication des compétences et la persistance d'interventions directes de l'Etat dans le champ des compétences transférées constituent probablement les principaux freins à l'adaptation des effectifs et des structures des administrations d'Etat à la décentralisation. Cette inertie résulte à la fois de l'absence de « blocs de compétences », des interactions entre les politiques d'Etat et les politiques décentralisées, de l'absence de mécanisme institutionnel de régulation de l'exercice des compétences, et d'une série d'initiatives politiques qui ont amené l'Etat à réinvestir le champ des compétences transférées.

La conduite de la politique économique et sociale amène parfois l'Etat à mobiliser des instruments qui relèvent de la compétence des collectivités territoriales. Les inflexions de court terme de la politique gouvernementale sont parfois peu cohérentes avec la fonction de programmation à moyen et long terme des collectivités locales.

Les administrations d'Etat semblent marquer une relative défiance à l'égard des collectivités territoriales, qui explique dans une large mesure leur difficulté à se dessaisir de leurs compétences au profit d'institutions pourtant soumises à des contrôles démocratiques et juridictionnels.

Pour autant, c'est vers l'Etat que se tournent les collectivités territoriales lorsque, dans l'exercice de leurs compétences, elles cherchent un médiateur capable d'arbitrer leurs différends. Dans les représentations collectives, l'Etat semble ainsi demeurer le seul garant de l'intérêt général.

Ces constats ont conduit la mission à formuler une série de propositions (cf. liste jointe) visant à permettre à l'Etat de mieux exercer un nombre restreint de fonctions essentielles, en recentrant ses moyens.

LISTE DES PRINCIPALES PROPOSITIONS

Les constats établis par la mission l'ont amenée à formuler une série de propositions visant à permettre à l'Etat de mieux exercer un nombre restreint de fonctions essentielles, en recentrant ses moyens.

Cette liste reprend les plus importantes de ces propositions, qui sont intégralement détaillées dans les annexes.

Toutes ces préconisations opérationnelles sont guidées par les principes d'action suivants :

Principe d'action n°1 : mieux distinguer les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales, en travaillant à la définition de blocs de compétences plus cohérents.

Principe d'action n°2 : éviter les interventions directes de l'Etat dans le champ des compétences transférées.

Principe d'action n°3 : recentrer le rôle de l'Etat dans les matières décentralisées autour des fonctions normative, de contrôle, de péréquation, de suivi statistique et d'évaluation des politiques locales, et d'interface avec les institutions européennes.

Principe d'action n°4 : associer systématiquement les collectivités territoriales à l'exercice des fonctions de l'Etat dans les domaines décentralisés.

Principe d'action n°5 : adapter la structuration des administrations d'Etat au contexte nouveau issu de la décentralisation, en favorisant notamment la déconcentration et l'adaptation locale, et redéployer leurs effectifs sur leurs fonctions essentielles.

1. A court terme : ajustements techniques visant à améliorer l'efficacité de la décentralisation

1.1. Aménagements visant à mieux unifier les responsabilités sans impliquer de nouveaux transferts de charges

1.1.1. Dans le domaine de l'insertion

Proposition n°1 : éviter les interventions de l'Etat en matière d'insertion professionnelle des jeunes, soit en transférant le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) aux départements, soit en déléguant systématiquement aux conseils généraux la responsabilité de la conduite des actions éligibles au FIPJ, dont les crédits devraient alors être reversés aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ) départementaux.

1.1.2. Dans le domaine de la formation professionnelle

Proposition n°2 : transférer aux régions les crédits destinés au financement des actions des ateliers pédagogiques personnalisés (APP).

Proposition n°3 : confier aux régions la gestion du volet « illettrisme » du programme « insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL), et leur transférer les crédits associés.

Proposition n°4 : confier la gestion du volet « détenus » du programme IRILL à la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice.

Proposition n°5 : transférer aux régions les financements et les outils du programme « Objectif cadres ».

Proposition n°6 : dans le cadre des conventions de transfert anticipé des crédits de la commande publique à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), permettre aux régions qui le souhaitent d'exercer la compétence en matière de formation de publics très spécifiques (personnes handicapées, militaires, français de l'étranger...).

Proposition n°7 : transférer aux régions les crédits destinés aux actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) des demandeurs d'emploi non indemnisés. Recentrer les interventions directes de l'Etat en matière de VAE sur des actions liées à des mutations et des restructurations économiques.

1.1.3. Dans le domaine de l'apprentissage

Proposition n°8 : confier aux régions la responsabilité exclusive de la création de centres de formation d'apprentis (CFA).

Proposition n°9 : permettre aux régions d'arrêter elles-mêmes la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage sur leur territoire.

Proposition n°10 : alléger l'intervention de l'Etat dans le champ de l'apprentissage, en limitant l'objet des contrats d'objectifs et de moyens à la mise en cohérence des actions des régions avec celles des partenaires sociaux – à l'exclusion de toute négociation financière entre l'Etat et les régions.

Proposition n°11 : associer plus étroitement les régions à la gestion du programme LEONARDO, en garantissant leur représentation au sein des organes de décision de l'agence LEONARDO de Bordeaux comme des comités de sélection des projets.

Proposition n°12 : simplifier les procédures de contrôle de la déclaration préalable de l'employeur et d'enregistrement du contrat d'apprentissage, en supprimant les procédures de transmission des déclarations préalables des employeurs et de validation des contrats d'apprentissage par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).

1.1.4. Dans le domaine des formations sanitaires et sociales

Proposition n°13 : supprimer la procédure de déclaration préalable à l'Etat des établissements de formation de travailleurs sociaux.

Proposition n°14 : inclure des représentants des régions dans les conseils techniques et les conseils de discipline des instituts de formation aux professions sanitaires, et limiter les attributions de ces conseils aux aspects strictement pédagogiques de la vie des établissements.

Proposition n°15 : unifier le régime applicable aux formations médicales, en restaurant la compétence de l'Etat en matière d'agrément et de financement des instituts de formation des sages-femmes.

1.1.5. Dans le domaine du handicap et de la dépendance

Proposition n°16 : supprimer dès 2007 le fonds de concours de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) créé par la loi de finances pour 2005, et restituer le reliquat de crédits à la CNSA.

Proposition n°17 : transférer à la CNSA la responsabilité de la gestion de l'intégralité des crédits du programme 157 (« *Handicap et dépendance* »), à l'exception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH). Confier à la CNSA la responsabilité du pilotage du Centre national pour l'aménagement des structures et des exploitations agricoles (CNASEA) pour la gestion de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

Proposition n°18 : insérer dans le code de l'action sociale et des familles une disposition prévoyant que les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) sont élaborés sur la base des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale.

1.2. Mesures d'adaptation de l'organisation et de moyens des administrations d'Etat à la décentralisation

1.2.1. Administrations centrales

Proposition n°19 : parachever la réorganisation de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et son recentrage sur ses fonctions normative et de contrôle.

Proposition n°20 : envisager une réorganisation du ministère pouvant impliquer la disparition de la direction générale de l'action sociale (DGAS) sous sa forme actuelle, et la création d'une direction élargie reprenant une partie de ses attributions.

Proposition n°20 bis : si la mise en œuvre de la proposition n°20 ne semble pas envisageable à court terme, réorganiser profondément la DGAS, en la structurant autour d'un nombre de pôles restreint, après avoir procédé à une revue de l'adéquation de ses moyens à ses missions.

1.2.2. Services déconcentrés

Proposition n°21 : redéployer les effectifs affectés à la validation des contrats d'apprentissage dans les DDTEFP (140 équivalents temps plein).

Proposition n°22 : poursuivre et porter à son terme le redéploiement des coordonnateurs emploi-formation (325 équivalents temps plein) sur des activités autres que des actions de formation professionnelle.

Proposition n°23 : renforcer les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle.

2. A plus long terme : poursuite des transferts de compétences et modernisation du cadre institutionnel de la décentralisation

2.1. Nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités territoriales

2.1.1. Dans le domaine de l'insertion

Proposition n°24 : instaurer pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) un droit d'accès aux actions d'insertion organisées par les conseils généraux, et étendre le cas échéant cette faculté aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS). A défaut, déléguer systématiquement aux conseils généraux la responsabilité de la conduite des actions d'insertion pour les bénéficiaires de minima sociaux autres que le revenu minimum d'insertion (RMI). Quelle que soit l'option retenue, organiser la participation financière de l'Etat à ces actions dans le cadre de conventions mobilisant notamment les crédits de l'appui social individualisé (ASI).

Proposition n°25 : autoriser des expérimentations locales permettant aux services de l'Etat et aux départements de rapprocher, voire de fusionner différents contrats aidés, et de déterminer localement des règles de gestion communes de ces dispositifs.

Proposition n°26 : prévoir une évaluation complète des interventions publiques en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, par exemple fin 2007 ou début 2008, en lien avec le conseil national des missions locales. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à la décentralisation repoussée en 2004.

2.1.2. Dans le domaine du handicap et de la dépendance

Proposition n°27 : procéder en 2008 au bilan des trois premières années d'application de la loi du 11 février 2005. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à de nouveaux transferts de compétences vers les départements en matière de prise en charge du handicap et de la dépendance.

2.2. Mesures modernisant le cadre institutionnel des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

Proposition n°28 : préciser par une loi organique l'alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon* ».

Proposition n°29 : dans les matières décentralisées, mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice par l'Etat de sa fonction normative, notamment lorsque l'adoption d'un texte est susceptible de produire une incidence financière. A cet effet, systématiser la production d'une étude d'impact des projets de texte pour les collectivités locales ainsi que d'une fiche financière, et instaurer un délai permettant d'organiser la concertation entre la diffusion des projets de textes et leur adoption.

Proposition n°30 : faire précéder toute nouvelle étape de la décentralisation d'études d'impact approfondies permettant d'anticiper les conséquences concrètes des transferts envisagés sur les processus de décision, les organisations administratives nationales et locales et les démarches des usagers.

Proposition n°31 : faire systématiquement précéder les transferts de personnels d'audits préalables, qui devraient être confiés à des experts indépendants de l'Etat et des collectivités territoriales.

Proposition n°32 : mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice de la fonction de suivi statistique et d'évaluation de l'Etat, en créant les conditions d'une définition partenariale du cadre méthodologique des différentes enquêtes.

Proposition n°33 : dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage associant l'Etat et les collectivités locales, créer un système d'information partagé sur les politiques sociales décentralisées.

Proposition n°34 : enrichir le contenu des documents d'information budgétaire des collectivités locales, et garantir leur accessibilité en ligne.

Proposition n°35 : créer les conditions d'un dialogue plus structuré entre les différents acteurs des politiques sociales décentralisées, en fusionnant les différentes instances de concertation existantes, et en confiant à un nouvel ensemble une fonction d'orientation, d'animation et d'évaluation des politiques sociales décentralisées.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	10
I. L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT À LA DÉCENTRALISATION RESTE AUJOURD'HUI INACHEVÉE	11
A. LES LOIS DE DECENTRALISATION ONT OPERE D'IMPORTANTES TRANSFERTS DE COMPETENCES AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES	11
1. <i>La définition et la mise en œuvre des politiques d'action sociale et d'insertion incombent désormais aux départements</i>	<i>11</i>
2. <i>D'importantes responsabilités ont été confiées aux régions dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage</i>	<i>12</i>
B. L'AMPLEUR DES REDEPLOIEMENTS ENGAGES PAR LES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT N' A PAS PARTOUT ETE A LA HAUTEUR DES TRANSFERTS DE COMPETENCES	13
1. <i>Les effectifs des administrations concernées par les transferts de compétences n'ont pas toujours été réduits</i>	<i>13</i>
2. <i>Les réorganisations n'ont pas pleinement pris en compte la décentralisation.....</i>	<i>22</i>
C. LES MODALITES D'INTERVENTION DE L'ÉTAT N'ONT PAS ETE ADAPTEES AU CONTEXTE NOUVEAU ISSU DE LA DECENTRALISATION	23
1. <i>La décentralisation laisse subsister de multiples interventions de l'Etat dans le champ des compétences transférées</i>	<i>23</i>
2. <i>L'intrication des compétences et la persistance d'interventions directes de l'Etat dans le champ des compétences transférées sont des facteurs de complexité et de pertes d'efficacité.....</i>	<i>26</i>
II. DANS UNE RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE, L'ÉTAT DOIT REDÉFINIR SON RÔLE POUR SE RECENTRER SUR SES FONCTIONS ESSENTIELLES	36
A. L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT A LA DECENTRALISATION IMPLIQUE UNE CLARIFICATION PREALABLE DE LEURS NOUVEAUX ROLES.....	36
1. <i>Un ensemble de facteurs constitutionnels, politiques et culturels a retardé l'adaptation des administrations d'Etat à la décentralisation.....</i>	<i>36</i>
2. <i>Les principes d'action de l'Etat dans le champ des compétences transférées doivent aujourd'hui être redéfinis</i>	<i>37</i>
B. UN NOMBRE LIMITE D'AJUSTEMENTS TECHNIQUES PERMETTRAIT D'AMELIORER L'EFFICACITE DE LA DECENTRALISATION	39
1. <i>Une série d'aménagements mineurs, n'impliquant aucun nouveau transfert de charges, pourrait viser à mieux unifier les responsabilités</i>	<i>39</i>
2. <i>L'organisation et les moyens des administrations d'Etat doivent être adaptés au contexte nouveau résultant de la décentralisation.....</i>	<i>47</i>
C. A PLUS LONG TERME, LA POURSUITE DES TRANSFERTS DE COMPETENCES N'EST PAS DISSOCIABLE D'UNE MODERNISATION DU CADRE INSTITUTIONNEL DE LA DECENTRALISATION	50
1. <i>L'indispensable rationalisation des processus de décision implique de nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités locales.....</i>	<i>50</i>
2. <i>Cette nouvelle étape de la décentralisation devra être précédée de mesures modernisant le cadre institutionnel des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales</i>	<i>53</i>
OBSERVATIONS DGEFP ET DGAS.....	57
REPONSE DE LA MISSION.....	119
ANNEXES.....	123

INTRODUCTION

Depuis 1982, les lois de décentralisation successives ont transféré aux collectivités territoriales d'importantes compétences en matière d'action sociale et de formation professionnelle. Les récentes lois du 18 décembre 2003 et du 13 août 2004 ont franchi des étapes supplémentaires dans ce processus, en consacrant la responsabilité des départements en matière d'action sociale et d'insertion sociale, et celle des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage. Ces évolutions ont profondément modifié les missions de l'Etat, comme leurs conditions d'exercice.

Les ministres chargés de l'Emploi et de la cohésion sociale, de la Santé et de la solidarité et de la réforme de l'Etat ont demandé à l'inspection générale des Finances, à l'inspection générale des Affaires sociales et à l'inspection générale de l'Administration d'évaluer l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, dans le cadre d'une mission d'audit de modernisation¹.

La mission s'est donc attachée à évaluer l'adaptation des administrations d'Etat au contexte nouveau issu de la décentralisation en examinant l'évolution des effectifs et des structures, mais aussi celle des fonctions, des modalités d'intervention, et plus largement de la stratégie de l'Etat dans le champ des compétences transférées depuis 1982.

La mission confiée aux inspections ne consistait ni à procéder à une évaluation de la décentralisation en tant que telle, ni à se prononcer sur les transferts de charges ou de personnel réalisés dans le cadre de la décentralisation.

Conduites entre juin et septembre 2006, les investigations ont notamment comporté une série d'entretiens dans les administrations centrales et les services déconcentrés des ministères concernés, ainsi que dans des collectivités départementales et régionales. L'annexe I au présent rapport retrace de manière détaillée la liste de ces auditions.

Le rapport est accompagné de dix annexes techniques, qui reprennent de manière détaillée l'ensemble des constats relevés dans le cadre de ces investigations.

- cinq annexes transversales, qui décrivent l'impact de la décentralisation sur les effectifs, l'organisation et l'activité des administrations d'Etat, et analysent le fonctionnement des systèmes de suivi statistique et d'évaluation des politiques locales, ainsi que des instances de concertation entre l'Etat et les collectivités territoriales ;
- cinq annexes thématiques, décrivent l'articulation des interventions des administrations d'Etat avec celles des collectivités territoriales dans cinq grandes politiques ayant fait l'objet d'une décentralisation totale ou partielle, territoriale ou fonctionnelle (insertion, formation professionnelle, apprentissage, formations sanitaires et sociales, handicap et dépendance).

Ces constats ont amené la mission à formuler une série de propositions visant à permettre à l'Etat de mieux exercer un nombre restreint de fonctions essentielles, en recentrant ses moyens. La liste de ces propositions est jointe à la synthèse qui accompagne ce rapport.

¹ La mission a également bénéficié du concours de MM. Alexis de SCHONEN et Brahim AMMOR, assistants de vérification à l'inspection générale des Finances.

I. L'ADAPTATION DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT À LA DÉCENTRALISATION RESTE AUJOURD'HUI INACHEVÉE

A. Les lois de décentralisation ont opéré d'importants transferts de compétences au profit des collectivités locales

1. La définition et la mise en œuvre des politiques d'action sociale et d'insertion incombent désormais aux départements

Les lois de décentralisation successives ont transféré d'importantes compétences aux départements en matière d'action sanitaire et sociale :

- les lois² des 7 janvier et 22 juillet 1983 ont affirmé leur compétence en matière de protection maternelle et infantile, ainsi que d'aide sociale à l'enfance, aux personnes handicapées adultes et aux personnes âgées ;
- la loi³ du 18 décembre 2003 leur a confié le gestion du revenu minimum d'insertion (RMI), ainsi que des contrats d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) ;
- la loi⁴ du 13 août 2004 leur a transféré de nouvelles compétences en matière d'insertion des jeunes, d'action sociale en faveur des personnes âgées et de protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

L'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles dispose désormais que « *le département définit et met en oeuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale* ».

Cette même disposition consacre le rôle de chef de file du département en matière d'action sociale, en indiquant que le département « *coordonne les actions menées sur son territoire* » qui concourent à cette politique et « *organise la participation de l'Etat, des collectivités territoriales et de leurs établissements publics, des organismes de sécurité sociale, des associations et des institutions sociales et médico-sociales* » à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre.

Dans le domaine du handicap et de la dépendance, la décentralisation territoriale a été accompagnée d'une décentralisation fonctionnelle : sur ces politiques en effet, la loi du 11 février 2005 a simultanément renforcé le rôle du département (création des maisons départementales des personnes handicapées – MDPH - placées sous l'autorité du président du conseil général) et transféré à un établissement public administratif des attributions antérieurement exercées par les administrations d'Etat (renforcement des attributions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie – CNSA – créée par la loi du 30 juin 2004).

² Lois n°83-8 du 07/01/83 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat et 83-663 du 22/07/83 complétant la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

³ Loi n°2003-1200 du 18/12/03 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité.

⁴ Loi n°2004-809 du 13/08/04 relative aux libertés et responsabilités locales.

2. D'importantes responsabilités ont été confiées aux régions dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Parallèlement, les lois de décentralisation ont confié d'importantes responsabilités aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage :

- la loi du 7 janvier 1983 a affirmé leur compétence en matière de création et de financement des centres de formation d'apprentis (CFA), tout en préservant la compétence de l'Etat sur une série d'actions limitativement énumérées ;
- la loi⁵ du 20 décembre 1993 leur a transféré les actions de formation et d'insertion professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, en les dotant d'un outil de programmation à travers le plan régional de développement de la formation des jeunes (PRDFJ) ;
- la loi du 27 février 2002 a étendu le champ d'application du PRDF aux adultes, et confié aux régions la responsabilité de l'élaboration du schéma régional des formations de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;
- la loi du 13 août 2004 a prolongé ce mouvement d'extension de la compétence des régions à la formation professionnelle des adultes en prévoyant le transfert des crédits de la commande publique à l'AFPA aux régions au 31 décembre 2008 au plus tard, et en confiant aux régions le réseau des points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE). Parallèlement, elle a mis fin à la compétence résiduelle de l'Etat en matière de formation professionnelle des jeunes, transféré aux régions de nouvelles responsabilités en matière d'apprentissage (enregistrement des contrats, modulation des primes d'apprentissage) et de formations sanitaires et sociales (agrément et financement des organismes de formation, attribution des bourses).

L'article L. 214-12 du code de l'Education dispose désormais que la région « définit et met en oeuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle ».

L'article L. 214-13 du même code consacre le rôle de chef de file de la région en matière de formation professionnelle en lui confiant la responsabilité de l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), qui a pour objet de « définir une programmation à moyen terme des actions de formation professionnelle des jeunes et des adultes et de favoriser un développement cohérent de l'ensemble des filières de formation » sur son territoire.

⁵ Loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

B. L'ampleur des redéploiements engagés par les administrations d'Etat n'a pas partout été à la hauteur des transferts de compétences

1. Les effectifs des administrations concernées par les transferts de compétences n'ont pas toujours été réduits

a) Toutes les administrations touchées par les transferts de compétences n'ont pas ajusté le niveau de leurs effectifs

- *Méthodologie*

La mesure de l'évolution des effectifs affectés à l'exercice des compétences décentralisées au sein des administrations d'Etat depuis 1982 soulève un certain nombre de difficultés méthodologiques :

- il n'existe pas dans les ministères concernés de base de données retraçant l'évolution des effectifs des services depuis 1982 ;
- les données fournies par les directions supports des ministères concernés⁶ ne sont pas toujours homogènes ;
- les réorganisations successives des administrations concernées (fusion des services en charge de l'emploi avec les services en charge de la formation professionnelle entre 1994 et 1997, fusion de la direction de l'action sociale avec la délégation interministérielle au RMI en 2000) créent des modifications de périmètre qui rendent délicate la mesure de l'évolution des effectifs.

Pour reconstituer ces évolutions, la mission a donc dû compléter les données fournies par la DAGEMO et par la DAGPB par l'exploitation de sources variées (réponses à des questionnaires parlementaires notamment), et corriger les effets de périmètre liés à l'évolution des organigrammes ou des modalités de décompte des agents par l'application de clés de répartition ou de projection (cf. annexe II).

Les données qui figurent dans les développements qui suivent sont donc à considérer comme des ordres de grandeur, qui permettent d'apprécier l'évolution des effectifs des services centraux et déconcentrés de l'Etat intervenant dans le champ des compétences transférées depuis 1982.

Il importe de souligner que la méthode d'analyse de l'évolution des effectifs des services déconcentrés affectés à l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'action sanitaire et sociale diffère de celle que la mission a mise en œuvre pour mesurer l'évolution des effectifs dans le domaine de la formation professionnelle.

En matière de formation professionnelle, il était possible de mesurer de l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées :

- pour la période 1982-1994, cet effectif correspond à celui des directions régionales de la formation professionnelle (DRFP) ;

⁶ Direction de l'administration générale, des personnels et du budget (DAGPB) du ministère de la Santé et des solidarités ; direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO) du ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale.

- pour mesurer l'évolution de l'effectif sur la période 1994-2006, la mission a pu procéder à une enquête auprès des services déconcentrés, en leur demandant de comptabiliser les agents affectés à la formation professionnelle.

Il n'en va pas de même en matière d'action sanitaire et sociale :

- il n'est pas possible de connaître l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées pour le passé dans la mesure où, après la partition de 1984-1985, l'effectif des DDASS et des DRASS a toujours été comptabilisé de manière globale ;
- le périmètre de référence ne pouvant être que l'effectif global des DDASS et des DRASS en 1984, la comparaison avec 2006 ne pouvait donc porter que sur l'effectif global des DDASS et des DRASS – qui comprend à la fois des agents affectés à l'exercice de compétences transférées et des agents affectés à d'autres tâches.

Il aurait au demeurant été particulièrement délicat de tenter d'évaluer le nombre d'agents affectés à l'exercice des compétences transférées en 2006, tant les compétences de l'Etat et celles des départements sont enchevêtrées - l'Etat comme le département intervenant tant en matière d'action sanitaire que d'action sociale.

Les chiffres relatifs aux effectifs des services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale ne sauraient donc être directement comparés aux chiffres relatifs aux effectifs des services déconcentrés chargés de la formation professionnelle :

- les chiffres relatifs aux services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale sont des chiffres globaux, dont le périmètre correspond à l'effectif global des DDASS et des DRASS. Tel n'est pas le cas des chiffres relatifs aux services déconcentrés chargés de la formation professionnelle, dont le périmètre se limite à l'effectif affecté à l'exercice de cette compétence – à l'exclusion des autres attributions des DDTEFP et des DRTEFP ;
- dans le cas de l'action sanitaire et sociale, l'analyse porte sur des services qui dépendent à la fois de la DGAS et des autres directions d'administrations centrales – alors que l'effectif affecté à la formation professionnelle dépend essentiellement de la DGEFP.

- *Les administrations centrales*

L'évolution des effectifs des administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées a été contrastée selon les ministères.

Si les effectifs des services centraux chargés de la formation professionnelle ont globalement augmenté depuis 1982, ils ont cependant diminué depuis 1993, année au cours de laquelle sont intervenus d'importants transferts de compétences au profit des régions (cf. tableau 1).

Cette évolution a été favorisée par les deux réorganisations successives des services centraux intervenues en 1997 (fusion de la délégation générale à l'emploi et de la délégation à la formation professionnelle) et 2005 (cf. *infra*, I.B.2.a).

Tableau 1 : Effectif des services centraux en charge de la formation professionnelle (1982-2006)

Année	1982	1986	1989	1993	1997	2006	Variation 1982-1993 (%)	Variation 1993-2006 (%)	Variation 1982-2006 (%)
Effectif	62	68	88	142	131	70	+ 129%	- 51%	+ 13%

Source : archives DFP, DAGEMO, calculs de la mission.

Les effectifs des services centraux chargés de l'action sociale ont également progressé depuis 1985, et n'ont été que légèrement réduits depuis 2003 (cf. tableau 2).

Tableau 2 : Effectif des services centraux en charge de l'action sociale (1985-2006)

Année	1985	1996	2000	2003	2006	Variation 1985-2003 (%)	Variation 2003-2006 (%)	Variation 1985-2006 (%)
Effectif	171	195	186	220	208	+ 29%	- 6%	+ 21%

Source : archives DAGPB, DAGPB, DGAS, enquête de la mission.

La légère réduction d'effectif intervenue au cours de la période 2003-2006 a cependant été nettement trop faible pour compenser les créations de postes liées à la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), qui reprend des attributions antérieurement exercées par la direction générale de l'action sociale (cf. tableau 3). Ce constat est toutefois à nuancer, dans la mesure où le champ de compétences de la CNSA ne se limite pas aux attributions qu'elle a reprises de la DGAS.

Tableau 3 : Effectif global affecté à l'action sociale au niveau central
(DGAS + CNSA)

	2003	2006			Variation 2003-2006 (%)
	DGAS	DGAS	CNSA	Total	
Effectif	220	208	62	270	+ 23%

Source : calculs de la mission.

- *Les services déconcentrés*

La mesure de l'évolution des effectifs des services déconcentrés de l'Etat chargés de la formation professionnelle sur longue période soulevant des difficultés particulières, liées aux modifications d'organigrammes qui ont résulté de la fusion des services chargés de l'emploi avec les services chargés de la formation professionnelle intervenue en 1997, la mission s'est limitée à mesurer l'évolution des effectifs des services déconcentrés affectés à la formation professionnelle au niveau régional⁷.

A cet échelon territorial, **les effectifs des services déconcentrés en charge de la formation professionnelle ont augmenté de plus de 15 % depuis 1994**, et de près d'un quart depuis 1984 :

⁷ Les postes de coordonnateurs emploi-formation (325 ETP) créés au sein des DDTEFP à partir de 1989 n'ont donc pas été comptabilisés dans ce total - leurs titulaires n'étant dans les faits pas exclusivement affectés à des actions de formation professionnelle.

Tableau 4 : Effectif des services déconcentrés de l'Etat chargés de la formation professionnelle (1984-2006)

Année	1984	1994	2006*	Variation 1994-2006 (%)	Variation 1984-2006 (%)
Effectif	420	440	514	+ 17%	+ 22%

Source : archives DFP, DAGEMO, enquête de la mission auprès des DRTEFP. (*) : estimation.

Les effectifs des services déconcentrés en charge de l'action sanitaire et sociale ont fortement diminué depuis 1984 (cf. tableau 5) :

- le nombre d'agents des DDASS et des DRASS a été réduit de plus d'un tiers (36,34 %) entre 1984 et 1992 ;
- il a ensuite augmenté de plus d'un quart (+ 27,02 %) entre 1992 et 2002 ;
- les nouveaux transferts de compétences opérés à partir de 2002 se sont accompagnés d'une nouvelle réduction d'effectif (- 13,5 % en décomptant les agents mis à disposition des départements et des maisons départementales des personnes handicapées dans le cadre de l'application des lois du 18 décembre 2003 et 11 février 2005).

Au total, sur la période 1984-2006, l'effectif des DDASS et des DRASS a été réduit de plus de 20 % - plus de 30 % en tenant compte des mises à disposition.

Tableau 5 : Effectif des directions départementales et régionales de l'action sanitaire et sociale (DDASS et DRASS – 1984-2006)

Année	1984	1992	2002	2006 (MAD inclus)	2006 (hors MÀD)	Variation 1984-1992 (%)	Variation 1984-2006 (%) (MAD inclus)	Variation 1984-2006 (%) (hors MAD)
Effectif	14 722	9 372	11 771	11 503	10 185	- 36%	- 22%	- 31%

Source : DAGPB, enquête de la mission (France entière).

- *Synthèse*

L'ajustement des effectifs des administrations d'Etat n'a pas partout été à la hauteur des transferts de compétences :

- si l'effectif des services centraux en charge de la formation professionnelle a fortement progressé (+ 40,32%) depuis 1982, cette progression globale ne doit pas occulter l'important effort de réduction de l'effectif (- 38,73 %) engagé à partir de 1993 ;
- l'effectif des services centraux en charge de l'action sociale a progressé dans une moindre mesure depuis 1982 (+21,16 %), mais l'ajustement de l'effectif la DGAS aux transferts de compétence intervenus depuis 2003 n'est pas réellement significatif (- 6,45 % entre 2003 et 2006). La création de la CNSA n'ayant pas été accompagnée d'une réduction de l'effectif de la DGAS, la décentralisation fonctionnelle intervenue en 2005 a débouché sur un net accroissement de l'effectif affecté à l'action sociale au niveau central (+ 22,73 %) ;

- l'effectif des services déconcentrés en charge de l'emploi et de la formation professionnelle a fortement progressé depuis 1994 (+ 16,82 %) ;
- l'effectif des services déconcentrés en charge de l'action sociale a quant à lui été fortement été réduit depuis 1984 (- 21,86 %, et - 30,82% en tenant compte des mises à disposition réalisées à la suite des lois de 2003 et 2005).

La décentralisation ne constitue certes pas l'unique facteur d'évolution des missions des administrations d'Etat : l'évolution de l'effectif doit également être interprétée à la lumière d'autres mutations, qui ont pu influencer sur la charge de travail des services concernés, et requérir des moyens supplémentaires. Dans un contexte caractérisé par la persistance d'un chômage élevé, les domaines de la formation professionnelle et de l'action sociale ont au cours des deux dernières décennies été marqués par la multiplication et la sophistication des dispositifs, ainsi que de l'augmentation des populations prises en charge et des enjeux financiers.

L'inégal ajustement des effectifs des administrations d'Etat s'explique néanmoins également par l'absence de redéfinition des modalités d'intervention de l'Etat dans le champ des compétences transférées (cf. *infra*, I.C).

La modification de la structure des effectifs des administrations d'Etat qui a suivi la décentralisation a été relativement limitée.

Dans les services déconcentrés de l'administration sanitaire et sociale par exemple, la proportion d'agents de catégorie C dans le total des effectifs n'a été réduite que de 6,5 points entre 1992 et 2003 – le nombre de ces agents ayant même progressé en valeur absolue de 4 655 en 1992 à 4 875 en 2003, soit une augmentation de 6,79% (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Structure de l'effectif des DDASS et des DRASS (1992-2003)

Grade	1992		2003		Variation 1992-2003	
	Effectif	Part dans le total	Effectif	Part dans le total	Effectif (%)	Part dans le total (points de pourcentage)
A	2 205	23,53%	2 931	25,95%	+ 32,93%	+ 2,42
B	2 511	26,80%	3 487	30,88%	+ 38,87%	+ 4,08
C	4 565	49,67%	4 875	43,17%	+ 6,79%	- 6,50

Source : DAGPB (France métropolitaine).

Cette relative inertie de la structure des emplois des administrations d'Etat reflète l'absence de redéfinition des fonctions de l'Etat dans le champ des compétences transférées : le poids persistant des tâches de gestion a limité la capacité des services à se recentrer sur des fonctions de veille, de contrôle, d'animation ou d'évaluation des politiques.

b) *Compte tenu de la croissance parallèle des effectifs des collectivités locales, la décentralisation a constitué un facteur de démultiplication des effectifs des administrations publiques*

Au cours des deux dernières décennies, les collectivités locales se sont dotées des moyens humains nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences : les départements ont constitué des services compétents en matière d'action sociale, tandis que les régions se dotaient de services compétents en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

La mission, dont l'objet se limitait à l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, n'avait pas pour mandat d'examiner l'évolution des effectifs des collectivités locales.

Dans le cadre de ses investigations cependant, elle a pu constater que **les créations de postes rendues nécessaires par les décentralisations successives dans les collectivités territoriales ont largement excédé les réductions d'effectifs mises en oeuvre par les administrations d'Etat après les transferts de compétences.**

Ainsi par exemple, l'effectif global affecté par l'Etat⁸ et les régions à la formation professionnelle en 2006 représente plus du triple de l'effectif affecté à cette politique par les services centraux et déconcentrés de l'Etat en 1984 :

Tableau 7 : Estimation de l'effectif global affecté à la formation professionnelle (Etat + régions - 1983-2006)

	1983			2006*			
	DFP	DRFP	Total	DGEFP	DRTEFP	Régions	Total
Effectif	65	420	485	70	514	1 262	1 846

Source : archives DFP, DAGEMO, enquête de la mission. (*) : estimations.

De la même manière, l'effectif global affecté par l'Etat et les départements à l'action sanitaire et sociale au niveau territorial (i.e., hors administrations centrales) a augmenté de près de deux tiers (65,63 %) entre 1984 et 2003 :

Tableau 8 : Effectif global (Etat + départements) affecté à l'action sanitaire et sociale au niveau territorial (hors administrations centrales) – 1984-2003

	31/12/1984			31/12/2003		
	Etat	Départements	Total	Etat	Départements*	Total*
Effectif	14 722	53 573	68 295	11 573	101 547	113 120

Sources : DAGPB, INSEE, calculs de la mission sur données DGCP et DGCL. (*) : estimations.

La décentralisation a donc eu pour conséquence une augmentation nette de l'effectif des administrations publiques. Cette augmentation a été d'autant plus forte que les collectivités locales semblent consacrer davantage de moyens en personnel que l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Les investigations conduites par la mission dans trois départements ont par exemple permis d'établir que, dans ces départements, le transfert du RMI a donné lieu à une importante augmentation de l'effectif affecté à la gestion de ce dispositif (de l'ordre de cinq agents affectés pour un agent mis à disposition) :

⁸ Hors coordonnateurs emploi-formation (cf. note précédente).

Tableau 9 : Impact de la décentralisation sur l'effectif affecté à la gestion du RMI dans les départements du Loiret, de l'Eure et de la Seine-Maritime (2003-2006)

Département	2003	2006	
	Effectif DDASS (Etat)	Effectif mobilisé par le conseil général pour exercer ses nouvelles compétences	
		Agents mis à disposition par l'Etat*	Effectif supplémentaire mobilisé par le département
Loiret	5,10	5,10	15,00
Seine-Maritime	15,00	15,00	67,00
Eure	4,60	4,60	28,50
Total général	24,70	24,70	110,50
		135,20	

Source : enquête de la mission. (*) : sur emplois ou sur crédits.

Les enseignements de cette étude de cas doivent certes être interprétés avec précaution :

- le nombre d'agents affectés à la gestion du RMI avant 2003 a pu être sous-estimé par les services de l'Etat ;
- il n'est pas certain que l'augmentation de l'effectif affecté à la gestion du dispositif résulte exclusivement de recrutements - des redéploiements ayant également pu y contribuer ;
- les créations de postes effectuées par les conseils généraux correspondent essentiellement à des postes de travailleurs sociaux ou d'animateurs de terrain (« référents »), visant à offrir aux bénéficiaires du RMI un accompagnement individualisé – prestation qui n'était mise en œuvre ni par les services de l'Etat, ni par ceux des départements avant 2003.

Ces constats sont cependant convergents avec les résultats d'une enquête⁹ conduite par l'Observatoire de la décentralisation sur le même thème.

Ils semblent également cohérents avec les résultats d'une autre étude conduite par la mission sur les formations sanitaires et sociales – domaine dans lequel la loi du 13 août 2004 a transféré d'importantes compétences aux régions.

Les investigations conduites par la mission dans trois régions (Centre, Haute-Normandie, Franche-Comté) ont permis d'établir qu'à l'instar des départements dans le cas du RMI (et avec les mêmes réserves méthodologiques), les régions ont affecté davantage de moyens que l'Etat à l'exercice de la compétence transférée (cf. tableau 10).

⁹ Sénat, session ordinaire 2004-2005, rapport n°316 - Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion par M. Michel MERCIER, sénateur). Cette enquête fait état pour 41 départements d'un rapport moyen de 32 ETP affectés par les départements à la gestion du RMI pour 6,5 ETP mis à disposition par l'Etat – soit un rapport de 1 à 5.

Tableau 10 : Impact de la décentralisation sur l'effectif affecté aux compétences transférées en matière de formations sanitaires et sociales dans les régions Centre, Haute-Normandie et Franche-Comté

Région	2004	2006
	Effectif DRASS	Effectif Conseil régional
Haute-Normandie	0,16	3,60
Centre	0,44	4,00
Franche-Comté	0,80	2,80
Total général	1,40	10,40

Source : enquête de la mission.

La mission s'est également attachée à évaluer l'impact du transfert de l'enregistrement du contrat d'apprentissage aux organismes consulaires.

Devant l'échec d'une tentative de décentralisation territoriale, cette procédure a fait l'objet d'une décentralisation fonctionnelle :

- jusqu'en 2004, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) étaient responsables du contrôle des déclarations préalables des employeurs, ainsi que de l'enregistrement des contrats d'apprentissage ;
- l'article 10 de la loi du 13 août 2004 a transféré ces responsabilités aux régions ;
- compte tenu des difficultés soulevées par cette disposition, l'article 37 de la loi¹⁰ du 2 août 2005 a finalement transféré cette responsabilité aux organismes consulaires – qui sont des établissements publics administratifs.

Les investigations conduites par la mission dans trois départements (Loiret, Haute-Normandie, Eure) ont permis d'établir que, dans ces départements, ce transfert a donné lieu à une importante augmentation de l'effectif affecté à la gestion de la procédure par les administrations publiques (cf. tableau 11).

¹⁰ Loi n°2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises, précisée par le décret n°2006-290 du 26/07/06.

Tableau 11 : Effectif affecté à l'enregistrement des contrats d'apprentissage dans les départements du Loiret, de l'Eure et de la Seine-Maritime (2003-2006)

Département	2004	Effectif DDTEFP (validation)	2006	
	Effectif DDTEFP (enregistrement)		Effectif organismes consulaires (enregistrement)	
Seine-Maritime	1,50	1,50	CCI Elbeuf	0,50
			CCI Fécamp	0,40
			CCI Le Havre	1,80
			CCI Le Tréport	0,10
			CCI Bolbec	0,40
			CCI Dieppe	0,50
			CCI Rouen	3,50
			CA Seine Maritime	2,00
			CM Seine Maritime	n.d.
			Total consulaires	9,20
Eure	1,50	1,50	CCI Eure	0,50
			CA Eure	0,50
			CM Eure	1,50
			Total consulaires	2,50
Loiret	2,00	2,00	CCI Loiret	2,80
			CA Loiret	0,60
			CM Loiret	1,00
			Total consulaires	4,40
Eure-et-Loir	2,05	0,50	CCI Eure et Loir	1,00
			CA Eure et Loir	0,20
			CM Eure et Loir	1,00
			Total consulaires	2,20
Loir-et-Cher	1,80	1,80	CCI Loir et Cher	0,53
			CA Loir et Cher	0,40
			CM Loir et Cher	1,30
			Total consulaires	2,23
Total général	8,85	7,30	20,53	
			27,83	

Source : enquête de la mission.

Cette évolution résulte de deux facteurs :

- un effet de démultiplication inhérent à l'émiettement territorial des organismes consulaires ;
- le fait que les administrations d'Etat continuent à intervenir dans la procédure d'enregistrement du contrat d'apprentissage, à travers les procédures de délivrance du récépissé de la déclaration préalable de l'employeur et de validation du contrat.

Dans ce cas, la tendance à l'augmentation des effectifs liée à la décentralisation a été renforcé par le maintien d'une intervention des services de l'Etat dans une procédure décentralisée.

2. Les réorganisations n'ont pas pleinement pris en compte la décentralisation

Les développements qui suivent reprennent de manière synthétique les principales conclusions de l'annexe III au présent rapport.

a) La décentralisation a été accompagnée de réorganisations ponctuelles

Plusieurs exemples de réorganisations intervenues dans le prolongement des lois de décentralisation illustrent la capacité des administrations d'Etat à tirer les conséquences des transferts de compétences opérés au profit des collectivités locales, parmi d'autres facteurs d'évolution :

- **les services centraux chargés de la formation professionnelle se sont réorganisés** (fusion de la délégation générale à l'emploi et de la délégation à la formation professionnelle en 1997 ; nouvelle réorganisation de la DGEFP en 2005) ;
- **les services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale ont également adapté leur organisation à leurs nouvelles compétences**, dans le prolongement des partitions de services et transferts de personnels opérés entre 1983 et 1985, puis des mises à disposition de personnels intervenues à partir de 2004 au profit des conseils généraux).

b) Certains transferts de compétences ne semblent néanmoins pas avoir été pleinement pris en compte dans les organigrammes

Il apparaît que certaines mesures de décentralisation n'ont pas encore été totalement intégrées par les administrations de l'Etat, dont l'organisation n'a pas été adaptée au contexte nouveau issu des transferts de compétences :

- **la DGAS n'a pas été réorganisée** après les lois du 18 décembre 2003 (transfert du RMI aux conseils généraux), du 13 août 2004 et du 11 février 2005 (transferts de compétences aux départements dans le domaine du handicap et de la dépendance, création des maisons départementales des personnes handicapées, renforcement des attributions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) ;
- **l'organisation du réseau des DDTEFP et des DRTEFP n'a pas été totalement mise en cohérence avec la nouvelle répartition des compétences.** La persistance d'interventions de l'Etat en lisière des politiques de formation professionnelle (compétence régionale), d'insertion (compétence départementale) et d'emploi (qui relève à titre principal de la responsabilité de l'Etat) a abouti au maintien au sein de ces services d'unités en charge d'actions de formation ou d'insertion, et de coordonnateurs emploi-formation dont les missions semblent aujourd'hui de plus en plus fortement remises en cause (certaines régions s'étant parallèlement dotées de fonctions similaires, comme le réseau des « délégués formation-emploi », en région Haute-Normandie par exemple).

C. Les modalités d'intervention de l'Etat n'ont pas été adaptées au contexte nouveau issu de la décentralisation

1. La décentralisation laisse subsister de multiples interventions de l'Etat dans le champ des compétences transférées

a) Typologie des fonctions exercées par l'Etat dans les matières décentralisées

L'Etat exerce dans le champ des compétences transférées un certain nombre de fonctions :

- une fonction **normative** (rédaction des textes législatifs et réglementaires, prestation de services d'expertise juridique au profit des collectivités locales ou des opérateurs...);
- une fonction de **contrôle** (inspections, contrôle financier...);
- une fonction de **péréquation** (répartition de fonds nationaux de péréquation entre les collectivités territoriales);
- une fonction d'**orientation** ou d'animation de certaines politiques (apprentissage, formation professionnelle, insertion...) qui, si elles ont été largement décentralisées, doivent néanmoins être mises en cohérence avec des objectifs nationaux (emploi, lutte contre l'exclusion...);
- une fonction d'**évaluation** des politiques locales, dont l'exercice par l'Etat, bien que prévue par certains textes, se heurte dans les faits aux réticences des collectivités territoriales¹¹.
- une fonction d'**intervention** directe, à travers la gestion d'un certain nombre de dispositifs (attribution d'aides individuelles, financement ou cofinancement de structures ou d'actions diverses, en partenariat avec les collectivités territoriales ou des opérateurs associatifs...).

b) Ventilation de l'activité des administrations centrales entre ces différentes fonctions

La mission s'est attachée à quantifier la ventilation de l'activité de deux sous-directions d'administration centrale particulièrement touchées par la décentralisation entre les différentes fonctions exercées par l'Etat dans le champ des compétences transférées (cf. tableaux 12 et 13 page suivante) :

- au sein de la DGEFP, la sous-direction des politiques de formation et du contrôle;
- au sein de la DGAS, la sous-direction des personnes handicapées.

Pour conduire cet exercice, elle a été amenée à adapter la typologie décrite *supra* aux spécificités de l'administration centrale, en distinguant deux fonctions spécifiques aux services centraux :

¹¹ Les régions se sont notamment opposées à la publication des résultats de l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle prévue par la loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

- la fonction d'**information** des pouvoirs publics (réponses aux demandes d'information du Parlement et des cabinets) ;
- la fonction de **pilotage** des services déconcentrés pour la mise en oeuvre des dispositifs gérés par l'Etat.

Si une étude fine des activités débouche sur des préconisations opérationnelles différentes selon les directions, qui s'inscrivent chacune dans un environnement institutionnel spécifique (cf. annexe IV et *infra*, II.A.2), des indications convergentes ressortent néanmoins de l'analyse de l'activité de ces deux sous-directions :

- **l'activité des administrations centrales dans le champ des compétences transférées est dominée par les fonctions juridique et de contrôle**, qui absorbent entre la moitié et les deux tiers de leur effectif opérationnel¹² ;
- contrairement à une idée largement répandue, la fonction d'information des pouvoirs publics (réponse aux demandes d'information émanant des cabinets et aux questions parlementaires, notamment) représente une part réelle, mais relativement limitée de l'activité de ces services ;
- **la fonction de pilotage de dispositifs qui restent gérés par l'Etat dans des champs de compétences partiellement ou totalement décentralisés ne représente qu'entre 10 et 15% de l'activité des administrations centrales ;**
- les administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées n'exercent plus ou quasiment plus de fonctions de gestion directe.

¹² Effectif net des agents affectés aux fonctions d'encadrement et de support (soit 25,96% de l'effectif total à la sous-direction des politiques de formation et du contrôle de la DGEFP et 31,77% à la sous-direction des personnes handicapées de la DGAS).

Tableau 12 : Ventilation des moyens de la sous-direction des politiques de qualification et du contrôle entre ses différentes activités

Fonction	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)	Part dans le total hors « Encadrement et support » (%)
Juridique (réglementation, prestations de services juridiques, contentieux...)	14,18	38,74%	52,32%
Contrôle	3,35	9,15%	12,36%
Péréquation entre collectivités territoriales	n.s.	n.s.	n.s.
Information des pouvoirs publics (collecte de données, réponses aux questions du Parlement et des cabinets...)	4,32	11,80%	15,94%
Pilotage de dispositifs résiduels (instructions aux services déconcentrés et répartition des moyens entre ces derniers pour le pilotage de dispositifs d'Etat...)	3,70	10,11%	13,65%
Orientation et animation (élaboration d'orientations générales dans le champ des compétences partagées, coordination interministérielle...)	0,95	2,60%	3,51%
Autres fonctions	0,60	1,64%	2,22%
Encadrement et support	9,50	25,96%	-
Total	36,60	100,00%	100,00%

Source : enquête de la mission.

Tableau 13 : Ventilation des moyens de la sous-direction des personnes handicapées entre ses différentes activités

Fonction	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)	Part dans le total hors « Encadrement et support » (%)
Juridique (réglementation, prestations de services juridiques, contentieux...)	5,15	16,61%	24,35%
Contrôle	5,45	17,58%	25,77%
Information des pouvoirs publics (collecte de données, réponses aux questions du Parlement et des cabinets...)	1,00	3,23%	4,73%
Pilotage (instructions aux services déconcentrés et répartition des moyens entre ces derniers pour le pilotage de dispositifs d'Etat...)	2,50	8,06%	11,82%
Orientation et animation (élaboration d'orientations générales dans le champ des compétences partagées, coordination interministérielle...)	3,00	9,68%	14,18%
Gestion directe	1,25	4,03%	5,91%
Autres fonctions	2,80	9,03%	13,24%
Encadrement et support	9,85	31,77%	-
Total	31,00	100,00%	100,00%

Source : enquête de la mission.

2. L'intrication des compétences et la persistance d'interventions directes de l'Etat dans le champ des compétences transférées sont des facteurs de complexité et de pertes d'efficacité

a) L'exemple des actions d'insertion

La loi du 18 décembre 2003 ayant mis fin au co-pilotage de la politique d'insertion qui prévalait jusqu'alors, l'article L. 263-1 du code de l'action sociale et des familles dispose désormais que « *le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* ».

La loi de 2003 constitue une rupture, dans la mesure où elle confie à une collectivité territoriale la gestion intégrale d'une prestation fondée sur la solidarité nationale. Les DDASS n'interviennent donc plus à aucun titre dans la gestion de l'allocation, ni dans les actions d'insertion de ses bénéficiaires.

Dans les faits cependant, les services de l'Etat gèrent plusieurs dispositifs concourant à l'insertion sociale ou professionnelle de personnes en difficulté :

- des dispositifs d'insertion sociale (aides à la mobilité, à l'accès aux soins de santé...) destinés aux bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI ;
- divers dispositifs d'insertion professionnelle ouverts à toutes les personnes en difficulté, dont les bénéficiaires des minima sociaux, y compris le RMI ;
- des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes.
 - *Les dispositifs d'insertion sociale destinés aux bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI*

La nature des actions d'insertion sociale ne diffère pas fondamentalement en fonction du public concerné : quels que soient leurs bénéficiaires, elles mobilisent souvent les mêmes opérateurs associatifs et les mêmes instruments financiers (notamment le fonds de solidarité logement et le fonds d'aide aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone, transférés aux départements par la loi du 13 août 2004).

Les leviers de la politique d'insertion sociale restent néanmoins partagés entre le département et l'Etat selon une logique de publics : aucune disposition du code de l'action sociale ne garantissant l'accès des bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI (allocation de parent isolé – API, allocation d'adulte handicapé – AAH, allocation spécifique de solidarité – ASS, minimum invalidité...) aux actions d'insertion sociale organisées par le département¹³, c'est aux opérateurs de l'Etat¹⁴ qu'il revient d'organiser les actions d'insertion destinées à ces publics. L'Etat peut par exemple mobiliser le dispositif d'appui social individualisé (ASI), qui représentait 41 millions d'euros en 2006, pour rapprocher de l'emploi ces publics en difficulté.

Cette situation est à l'origine d'effets pervers : les départements n'ayant pas d'intérêt financier direct à assumer la charge financière de l'insertion des bénéficiaires des minima sociaux autres que le RMI, leurs actions d'insertion ne sont pas ouvertes aux bénéficiaires des autres minima sociaux¹⁵, qui présentent pourtant des caractéristiques et des

¹³ L'article L. 263-18 du code de l'action sociale et des familles prévoit cependant que les personnes bénéficiaires de l'allocation de parent isolé peuvent souscrire à l'engagement de participer à ces activités d'insertion.

¹⁴ ANPE pour les bénéficiaires de l'ASS, réseau Cap'Emploi pour les bénéficiaires de l'AAH.

¹⁵ Inversement, le comité interministériel de lutte contre l'exclusion (CILE) du 12 mai 2006 a indiqué que l'ASI devrait à l'avenir être réservé en priorité aux bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI.

besoins très proches de ceux des bénéficiaires du RMI. A rebours de la logique de guichet unique et de simplification des démarches qui semble devoir inspirer un domaine comme celui de l'action sociale, cette segmentation des dispositifs est difficilement compréhensible pour les personnes concernées, et engendre des pertes d'efficacité.

- *Les dispositifs d'insertion professionnelle ouverts aux bénéficiaires du RMI*

Les lois du 18 décembre 2003 et du 18 janvier 2005 ont donné aux départements la possibilité de financer deux types de contrats aidés pour favoriser le retour à l'emploi des bénéficiaires du RMI :

- dans le secteur marchand, le contrat d'insertion-revenu minimum d'activité ;
- dans le secteur non marchand, le contrat d'avenir.

Réservés aux bénéficiaires de minima sociaux, ces contrats aidés sont financés par « activation » du minimum social par le département pour les bénéficiaires du RMI, et par l'Etat pour les bénéficiaires des autres minima sociaux.

Les crédits du RMI ayant été transférés aux départements, les départements sont financièrement intéressés à l'accès à l'emploi des bénéficiaires. Avec ces contrats nouveaux, ils disposent de leviers nouveaux, souvent utiles pour ce type de publics.

L'Etat conserve néanmoins le rôle de financeur et (par le biais de l'ANPE) de prescripteur de tous les types de contrats aidés :

- CI-RMA et contrats d'avenir pour les bénéficiaires des minima sociaux ;
- contrat initiative emploi (CIE) et contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE) pour les publics en difficulté.

Tableau 14 : Les contrats d'aide à l'emploi – situation au 31/12/05

Type de contrat	Bénéficiaires	Financement	Secteur	Nombre de bénéficiaires
Contrat d'insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA)	Bénéficiaires des minima sociaux	Département pour RMIstes - Etat pour bénéficiaires des autres minima sociaux	Marchand	5 587
Contrat d'avenir	Bénéficiaires des minima sociaux	Département pour RMIstes (avec aide complémentaire de l'Etat) - Etat pour bénéficiaires des autres minima sociaux	Non marchand	17 991
Contrat initiative-emploi (CIE)	Publics en difficulté	Etat	Marchand	87 581
Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)	Publics en difficulté	Etat	Non marchand	134 694

Source : DARES, mission.

Comme l'illustre le tableau 14 ci-dessus, **les périmètres d'intervention de l'Etat et des départements sont désormais étroitement enchevêtrés.**

Ces imbrications peuvent engendrer des effets pervers, et peser sur l'efficacité des politiques publiques : elles aboutissent à mettre en concurrence les dispositifs de l'Etat et du département, qui ont chacun un intérêt financier à promouvoir séparément leurs propres publics. Cette situation risque de déboucher sur une séparation de plus en plus stricte des publics, l'Etat durcissant progressivement ses instructions en tentant d'exclure au maximum les bénéficiaires du RMI des contrats aidés qui ne leur sont pas réservés¹⁶. Cette concurrence entre financeurs peut placer l'ANPE dans des situations inconfortables lorsqu'elle est simultanément prescriptrice de contrats aidés pour le compte de l'Etat et du département.

La différenciation des contrats limite par ailleurs la capacité des départements à placer les bénéficiaires du RMI, en créant un effet de stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux. Dès 2005, la proportion de bénéficiaires de minima sociaux embauchés dans le cadre des contrats aidés s'est établie à 30% seulement (contre 43% dans le cadre des dispositifs antérieurs). Les politiques départementales d'insertion sont directement pénalisées par cette situation.

- *Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes*

L'actuelle répartition des compétences et des outils en matière d'insertion professionnelle des jeunes est particulièrement complexe :

- la loi du 20 décembre 1993 ayant transféré aux régions les actions de formation professionnelle des jeunes de 16 à 25 ans, ces dernières ont développé des dispositifs d'accompagnement et d'orientation, ainsi que des actions de pré-qualification visant à permettre aux jeunes les plus en difficulté de maîtriser les pré-requis permettant l'entrée en formation qualifiante ;
- l'article 51 de la loi du 13 août 2004 a introduit dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 263-15 nouveau, qui dispose que « *le département est compétent pour attribuer aux jeunes en difficulté âgés de 18 à 25 ans des aides destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle* », et transféré aux départements le fonds d'aide aux jeunes (FAJ), soit 13,5 millions d'euros ;
- parallèlement cependant, l'Etat a conservé un rôle en matière d'accompagnement des jeunes vers la vie active, à travers notamment une participation au financement du réseau d'accompagnement des jeunes (missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation – PAIO), à hauteur de 90 millions d'euros, et le financement des contrats d'insertion dans la vie sociale (CIVIS – 60 millions d'euros).

Deux tentatives de rationalisation de ces interventions ont échoué en 2004 :

- la loi de finances pour 2004 a confié aux régions la compétence d'insertion professionnelle des jeunes en difficulté, à travers le transfert d'une partie du programme CIVIS – mais cette disposition a été abrogée par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 ;
- le projet de loi sur les libertés et responsabilités locales prévoyait de transférer aux régions la responsabilité du réseau d'accompagnement des jeunes (missions locales et PAIO) – mais la disposition en cause n'a finalement pas été adoptée.

¹⁶ La circulaire DGEFP N°2006/20 du 03/07/06 relative au redéploiement des contrats aidés au deuxième semestre 2006 affirme clairement que les bénéficiaires des minima sociaux « *n'ont plus vocation à rentrer en CAE ou CIE* ».

A l'inverse, les leviers d'action de l'Etat en matière d'insertion professionnelle des jeunes ont été substantiellement renforcés en 2005-2006 :

- immédiatement après le transfert aux départements du fonds d'aide aux jeunes (FAJ), la loi de finances pour 2005 a créé un fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), doté de 75 millions d'euros ;
- la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, puis la loi du 21 avril 2006 créant le parcours d'accès à la vie active (PAVA) ont renforcé et élargi le dispositif CIVIS.

Cet éclatement des responsabilités ne crée pas les conditions de l'émergence d'une politique cohérente d'insertion des jeunes au niveau local - les leviers de pilotage du réseau d'accompagnement des jeunes et des dispositifs qu'il met en œuvre étant dispersés entre la région, le département - et, au sein des services de l'Etat, entre la DDASS, les DDTEFP et les DRTEFP.

b) L'exemple de la formation professionnelle

Les lois de décentralisation successives ont progressivement affirmé la compétence des régions en matière de formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi¹⁷. La loi du 13 août 2004 a franchi une étape supplémentaire dans cette évolution, en prévoyant notamment le transfert aux régions :

- des crédits de la commande publique à l'AFPA, qui constitue un opérateur important en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi ;
- du réseau d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Dans ces domaines, la fonction de programmation à moyen terme du développement des différentes filières actions de formation appartient désormais aux régions, qui mettent en œuvre cette compétence dans le cadre de l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF), conformément à l'article L. 214-13 du code de l'Education.

L'Etat a cependant conservé des instruments d'intervention directe dans ces domaines, à travers notamment :

- un nombre restreint de dispositifs ciblés, destinés à des publics particulièrement fragiles ou présentant un caractère innovant (programme « Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » – IRILL ; ateliers de pédagogie personnalisée – APP ; formations ouvertes et ressources éducatives – FORE ; programme « Objectif cadres »), représentant 50 millions d'euros en loi de finances 2006 ;
- le financement d'actions de validation d'acquis de l'expérience au bénéfice des demandeurs d'emploi non indemnisés ou des publics les moins qualifiés (25 millions d'euros en loi de finances 2006).

¹⁷ Dans les faits, les actions de formation des demandeurs d'emploi mises en œuvre par les régions concernent essentiellement les demandeurs d'emploi non indemnisés – les actions de formation des demandeurs indemnisés étant mises en œuvre par l'UNEDIC dans le cadre du PARE, en concertation avec les régions.

En 2006, l'Etat s'est doté de deux nouveaux instruments de financement d'actions de formation professionnelle destinés aux jeunes et aux demandeurs d'emploi, mises en œuvre par ses opérateurs :

- dans le cadre du parcours d'accès à la vie active (PAVA) créé par la loi du 21 avril 2006 relative à l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, le programme « *50 000 jeunes en entreprise* » a prévu le financement par l'Etat et les partenaires sociaux d'actions de formation préparatoires à l'entrée dans des formations en alternance, mises en œuvre par l'AFPA. En 2006, les crédits Etat affectés à ce programme se sont élevés à 25 millions d'euros environ ;
- dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, le projet de loi de finances pour 2007 prévoit la mise en œuvre par l'ANPE d'actions préparatoires au recrutement (APR), destinées aux demandeurs d'emploi non indemnisés (y compris bénéficiaires des minima sociaux), et principalement des jeunes accompagnés dans le cadre du contrat d'insertion à la vie sociale.

La nécessité de conserver une capacité d'intervention ponctuelle et de court terme au service des objectifs de la politique d'emploi est fréquemment invoquée à l'appui des interventions de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle.

Elle semble néanmoins difficilement compatible avec le rôle de programmation à moyen terme et de mise en cohérence des différentes filières de formation assigné aux régions par les lois de décentralisation. L'éclatement de la commande publique entre les régions et les services de l'Etat pose en effet un problème de pilotage de l'offre de formation par les régions : les interventions ponctuelles de l'Etat induisent d'amples fluctuations de la demande de formation, qui peut se traduire par la saturation des capacités locales au détriment des actions programmées par les régions.

Le cas du parcours d'accès à la vie active (PAVA) est à cet égard révélateur : alors que plusieurs régions ont accepté le transfert anticipé de la subvention AFPA au 1^{er} janvier 2007 permis par la loi du 31 août 2004, la mise en œuvre des nouvelles actions de formation prévues par la loi de finances pour 2007 nécessitera de mobiliser les capacités de formation de l'AFPA – ce qui pèsera sur la capacité de cet opérateur à répondre aux autres demandes de formation émanant des régions.

Au-delà de ces difficultés de programmation à moyen terme, l'éclatement des leviers d'action induit également des surcoûts : facteur de déséconomies d'échelle, le morcellement de la commande publique affaiblit le pouvoir de négociation des régions dans leurs relations avec les organismes de formation.

c) L'exemple de l'apprentissage

Les lois de décentralisation successives ont confié aux régions d'importantes responsabilités dans le domaine de l'apprentissage : la création et le financement des centres de formation d'apprentis (CFA) relèvent désormais de la compétence régionale, comme la détermination du niveau et des conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire (« prime d'apprentissage »).

Ces lois ont néanmoins laissé subsister plusieurs interventions directes de l'Etat dans le champ de l'apprentissage, dont notamment :

- la création de « *CFA à recrutement national* » ;

- l'établissement de la liste des formations susceptibles de bénéficier de versements libérateurs de la taxe d'apprentissage, qui est établie chaque année par les préfets de région.

La loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005 a considérablement renforcé ces leviers d'intervention directe en dotant l'Etat d'un nouvel instrument d'orientation des politiques régionales d'apprentissage, le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage. Doté de 327,5 millions d'euros¹⁸ en 2005, ce fonds comporte une section dont le versement aux régions est subordonné à la conclusion avec l'Etat de contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage.

Ces interventions directes de l'Etat dans le domaine de l'apprentissage paraissent contestables, et produisent des effets pervers :

- la préservation d'une compétence résiduelle de l'Etat pour la création des centres de formation d'apprentis « à *recrutement national* » (notion qui n'a été précisée par aucune disposition législative ou réglementaire) ne semble pas trouver de réelle justification : dans les faits, la compétence des régions ne fait pas obstacle à l'émergence de formations en apprentissage très spécialisées, à vocation interrégionale ; la plupart des CFA forment par ailleurs d'ores et déjà de nombreux apprentis originaires de régions autres que leur région d'implantation¹⁹ ;
- la préservation de la compétence de l'Etat pour élaborer la liste des formations éligibles aux financements issus de la taxe d'apprentissage semble peu cohérente avec la compétence attribuée aux régions en matière de financement de l'apprentissage et de la formation professionnelle – d'autant plus que la création d'un CFA ou d'une section d'apprentissage par la région vaut de fait habilitation à bénéficier de financements au titre de la taxe d'apprentissage ;
- la subordination de l'accès aux financements issus de la deuxième section du FNDMA à la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat est peu cohérente avec la compétence confiée aux régions en matière de programmation à moyen terme des actions de formation : dans plusieurs régions²⁰, les objectifs fixés par l'Etat dans le cadre de la négociation de ces contrats d'objectifs se sont révélés contradictoires avec les objectifs de moyen terme arrêtés par les régions en matière d'apprentissage dans le cadre des PRDF (détermination des capacités d'accueil en CFA, filières ou niveaux de qualification prioritaires...).

Le dispositif créé par la loi du 18 janvier 2005 apparaît particulièrement peu respectueux des compétences des collectivités territoriales : alors que le plan de cohésion sociale du 30 juin 2004 avait essentiellement fixé un objectif de progression quantitative globale du nombre d'apprentis (500 000 apprentis à l'horizon 2009), la loi a restitué aux services de l'Etat une capacité d'intervention sur la détermination des modalités de la formation en apprentissage, qui relèvent clairement de la compétence des régions.

¹⁸ En 2006, les sommes affectées au FNDMA devraient dépasser 400 millions d'euros.

¹⁹ Le dernier alinéa de l'article L. 214-12 du code de l'éducation garantit d'ailleurs la libre circulation des apprentis d'une région à l'autre, en disposant que la région « assure l'accueil en formation de la population résidant dans une autre région, si la formation désirée n'y est pas accessible »

²⁰ Dans la région Haute-Normandie par exemple, l'objectif de progression quantitative de l'offre de formation en apprentissage poursuivi par les services de l'Etat ne correspondait pas aux priorités régionales – le nombre d'apprentis étant déjà particulièrement élevé dans la région. Dans la région Centre, des divergences d'appréciation analogues sont apparues entre les services de l'Etat et ceux de la région sur le niveau de qualification des formations en apprentissage à promouvoir en priorité.

Cette ingérence des services de l'Etat semble d'autant moins légitime que les ressources dont elle est la contrepartie ne résultent pas véritablement de la mobilisation de financements additionnels par l'Etat – le FNDMA étant financé par une fraction de la taxe d'apprentissage.

d) L'exemple des formations sanitaires et sociales

La loi du 13 août 2004 a transféré d'importantes compétences aux régions dans le domaine des formations sanitaires et sociales :

- concernant la formation des travailleurs sociaux²¹, l'article L. 451-2 du code du travail dispose désormais que « *la région définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux* ». Elle agréé les établissements dispensant ces formations et assure leur financement, et est compétente pour attribuer des aides aux étudiants inscrits dans ces établissements ;
- concernant les formations sanitaires²², l'article L. 4383-3 du code de la santé publique n'attribue pas de compétence générale aux régions, mais confère au président du conseil régional un pouvoir d'autorisation de la création des instituts ou écoles, ainsi qu'un pouvoir d'agrément des directeurs de ces établissements, sur la base de critères fixés par voie réglementaire²³. La charge du financement des établissements de formation publics est transférée aux régions, qui sont également compétentes pour attribuer des aides aux élèves et étudiants de ces établissements.

S'agissant de formations conduisant à l'obtention de diplômes d'Etat, ce dernier a logiquement conservé la compétence de délivrance des diplômes :

- les référentiels pédagogiques, le programme, la nature et le contenu des épreuves de diplôme sont organisés par arrêté ministériel ;
- les jurys sont nommés par le représentant de l'Etat dans la région ; présidés par le directeur régional des affaires sanitaires et sociales, ils incluent des représentants de l'Etat.

Cependant, le contrôle pédagogique exercé par l'Etat en matière de formations sanitaires et sociales va bien au-delà des conditions de délivrance du diplôme : dans le domaine des formations sociales, le transfert aux régions de la compétence d'agrément des organismes de formation aux régions n'a pas été accompagné de la suppression de la procédure de déclaration préalable²⁴, dans le cadre de laquelle le représentant de l'Etat dispose de fait d'un véritable pouvoir d'autorisation.

Cette intervention de l'Etat en amont des épreuves de diplôme constitue une source de blocages potentiels et de surcoûts inutiles : la coexistence d'une procédure d'agrément par le président du conseil régional et d'une procédure de déclaration au préfet de

²¹ Les formations concernées sont celles qui débouchent sur les diplômes visés au titre V du livre IV du code de l'action sociale et des familles (articles R. 451-1 et s.) : assistant de service social, éducateur spécialisé, éducateur de jeunes enfants, médiateur familial...

²² Les formations sanitaires visées par l'article 73 de la loi du 13 août 2004 se distinguent des formations médicales et des professions de la pharmacie, qui ne sont pas concernées par le transfert de compétences (à l'exception de la profession de sage-femme). Elles correspondent aux formations conduisant aux diplômes visés aux titres I à VII du livre III de la quatrième partie du code de la santé publique (infirmier, masseur-kinésithérapeute, orthophoniste...), ainsi qu'aux diplômes d'aide-soignant, d'auxiliaire de puériculture, d'ambulancier et de technicien de laboratoire de biologie médicale.

²³ Décret n°2006-93 du 20/03/06 relatif aux instituts et écoles de formation de certaines professions de santé.

²⁴ Article R. 451-2 du code de l'action sociale et des familles.

région crée un risque de blocage en cas de divergence entre l'Etat et la région. La coexistence de deux procédures d'instruction parallèles aboutit en outre à mobiliser deux fois plus de moyens en personnel pour le traitement des mêmes dossiers.

e) L'exemple du handicap et de la dépendance

La répartition des compétences est particulièrement complexe en matière d'action médico-sociale :

- dans ce domaine, la logique de proximité qui sous-tend la décentralisation doit être conciliée avec une logique de régulation nationale d'un secteur dont le financement repose largement sur des crédits d'assurance-maladie, et d'une prestation (l'allocation d'adulte handicapé - AAH) dont le financement relève du budget de l'Etat ;
- en matière de handicap et de dépendance, la volonté des pouvoirs publics de mieux associer les associations de personnes handicapées et les partenaires sociaux aux prises de décision a conduit à la création de structures originales associant Etat, partenaires sociaux, collectivités locales et associations (Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie - CNSA - au niveau national, Maisons départementales des personnes handicapées - MDPH - au niveau local).

La compétence du département en matière d'action médico-sociale a été progressivement affirmée depuis 1983 :

- la loi²⁵ du 22 juillet 1983 a transféré aux départements d'importantes responsabilités dans le domaine de l'action sociale (qui inclut notamment l'aide sociale aux personnes âgées) ;
- les lois du 24 janvier 1997 et du 20 juillet 2001 ont confié aux départements le financement et l'attribution de la prestation spécifique dépendance (PSD), puis de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) ;
- la loi du 13 août 2004 a consacré la responsabilité du département en matière d'aide sociale, en insérant dans le code de l'action sociale et des familles un article L. 121-1 nouveau disposant que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale* ». La loi met fin au co-pilotage du schéma départemental d'action sociale et médico-sociale, en affirmant la responsabilité exclusive du président du conseil général dans cette procédure ;
- la loi du 11 février 2005²⁶ confère des attributions renforce les attributions des départements dans le domaine du handicap, en renforçant leur représentation au sein des instances en charge de l'évaluation du handicap, et leur confie la tutelle des MDPH, dont le conseil d'administration est présidé par le président du conseil général.

Parallèlement à cette décentralisation territoriale, les lois du 30 juin 2004 et du 11 février 2005 ont procédé à une décentralisation fonctionnelle, en confiant à un établissement public administratif, la CNSA, la mission de « *contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire* ».

²⁵ Loi n°83-663 du 22/07/83 relative à la décentralisation en matière sociale.

²⁶ Loi n°2005-102 du 11/02/05 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les leviers du pilotage de la politique de prise en charge des personnes handicapées ou dépendantes sont donc dispersés :

- au niveau national, les crédits concourant à la prise en charge des personnes dépendantes ou handicapées sont partagés entre le budget de l'Etat (qui a mobilisé 7,86 milliards d'euros dans le cadre du programme 157 « *Handicap et dépendance* » en 2006 – cf. tableau 15) et celui de la CNSA (près de 14 milliards d'euros en 2006). Ce morcellement des crédits a été renforcé par la création en loi de finances 2005 d'un fonds de concours de la CNSA venant abonder le budget de l'Etat, et géré par la DGAS²⁷ (cf. tableau 16). Cet éclatement des leviers d'action est problématique lorsque les crédits viennent financer des dispositifs qui nécessitent un véritable pilotage national²⁸ ;
- au niveau local, si le préfet de département reste l'ordonnateur secondaire des crédits délégués par la CNSA et l'autorité de tarification dans le département, le président du conseil général détient également un pouvoir d'autorisation ou de co-autorisation de certains investissements (cf. tableau 17). La même complexité se retrouve en matière de planification des investissements, pour laquelle le président du conseil général et le préfet de région sont tous deux compétents, quoique dans le cadre d'exercices différents et faiblement coordonnés (schéma départemental d'action sociale et médico-sociale dans le premier cas, programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie – PRIAC – dans l'autre).

Tableau 15 : Structure du programme 157 (« *Handicap et dépendance* ») en 2006

Action	Crédits de paiement (M€)
01 – Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées (financement du fonctionnement des sites pour la vie autonome)	13,80
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 229,60
<i>dont garantie de ressources des personnes handicapées</i>	<i>980,00</i>
<i>dont fonctionnement des centres d'aide par le travail</i>	<i>1 250,00</i>
03 – Ressources d'existence	5 491,50
04 – Compensation des conséquences du handicap	91,04
<i>dont financement des instituts nationaux de jeunes sourds et aveugles</i>	<i>13,05</i>
<i>dont services auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées</i>	<i>55,70</i>
<i>dont fonds départementaux de compensation</i>	<i>13,94</i>
<i>dont subventions d'investissement à destination des établissements pour personnes handicapées</i>	<i>5,27</i>
05 - Personnes âgées (financement d'associations et subventions d'investissement pour les établissements accueillant des personnes handicapées)	16,90
06 – Pilotage du programme	5,57
Total	7 848,49

²⁷ Le fonds de concours n'ayant pas entièrement été consommé en 2005, le reliquat de crédits a été reporté sur 2006. Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit une nouvelle prorogation du dispositif.

²⁸ Par exemple, la circulaire DGAS/2C/2006/66 du 17 février 2006 relative à la mise en œuvre des actions éligibles au financement de la section IV de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie précise les principes et modalités de financement des actions de formation et de professionnalisation des personnels œuvrant auprès des personnes âgées dépendantes, sans prévoir aucune intervention de la CNSA pour définir les conditions d'éligibilité, ou même prononcer un avis. De la même manière, le cahier des charges des groupes d'entraide mutuelle (GEM) diffusé par la circulaire DGAS/3B/2005/418 du 29 août 2005 ne prévoit aucune transmission à la CNSA des informations communiquées à la DGAS par les DDASS, alors que ce dispositif est financé par le fonds de concours de la CNSA.

Tableau 16 : Structure du fonds de concours de la CNSA (2005)

Objet	Montant (M€)
Aides techniques, aménagement du logement et du véhicule	110
Aide complémentaire pour les personnes très lourdement handicapées (PLTH)	180
Mise en place des MDPH	50
Clubs psychiques (groupes d'entraide mutuelle)	20
Places établissements spécialisés d'aide par le travail	49
Fonds d'accessibilité des immeubles administratifs aux personnes handicapées	25
Investissements des établissements accueillant des personnes handicapées	23
Fonds d'intervention pour les services de l'artisanat et du commerce (FISAC)	2

Tableau 17 : Répartition des compétences en matière d'autorisation et de financement des établissements et services pour personnes âgées dépendantes ou handicapées (hors protection de l'enfance et établissements d'hébergement social)

Type d'établissement	Autorisation	Financement
Etablissements et services pour enfants handicapés		
Instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP)	Préfet de département	Assurance maladie
Instituts médico-éducatifs (IME)	Préfet de département	Assurance maladie
Services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (SESSAD)	Préfet de département	Assurance maladie
Centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP)	Préfet de département + président du conseil général (PCG)	Assurance maladie (80%) Conseil général (20%)
Etablissements et services pour adultes handicapés		
Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT)	Préfet de département	Etat
Auxiliaires de vie sociale (AVS)	Préfet de département	Etat
Maisons d'accueil spécialisées (MAS)	Préfet de département	Assurance maladie
Services de soins infirmiers à domicile – personnes handicapés (SSIAD-PH)	Préfet de département	Assurance maladie
Foyers d'accueil médicalisés (FAM)	Préfet de département + PCG	Assurance maladie + conseil général
Services d'accompagnement médico-social pour personnes adultes handicapées (SAMSAH)	Préfet de département + PCG	Assurance maladie + conseil général
Foyers d'hébergement	+ PCG	Conseil général
Foyers occupationnels	+ PCG	Conseil général
Centres de réadaptation et d'orientation professionnelle	Préfet de région	Assurance maladie
Etablissements et services pour personnes âgées dépendantes		
Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)	Préfet de département + PCG	Assurance maladie + conseil général
Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD)	Préfet de département	Assurance maladie
Foyers logement	Préfet + PCG ou PCG seul	Conseil général + assurance maladie ou conseil général seul
Services de soins de longue durée (SSLD)	Directeur de l'ARH	Assurance maladie

II. DANS UNE RÉPUBLIQUE DÉCENTRALISÉE, L'ÉTAT DOIT REDÉFINIR SON RÔLE POUR SE RECENTRER SUR SES FONCTIONS ESSENTIELLES

A. L'adaptation des administrations d'Etat à la décentralisation implique une clarification préalable de leurs nouveaux rôles

1. *Un ensemble de facteurs constitutionnels, politiques et culturels a retardé l'adaptation des administrations d'Etat à la décentralisation*

Les investigations conduites par la mission ont permis d'établir que le mouvement d'adaptation des administrations d'Etat à la décentralisation n'a pas encore été porté à son terme :

- ni le niveau, ni la structure des effectifs n'ont partout été ajustés aux nouvelles missions de l'Etat ;
- si des réorganisations ont été engagées, la structuration de certains services centraux ou déconcentrés n'a pas encore été mise en cohérence avec l'évolution de leurs attributions ;
- plus profondément, les missions de l'Etat n'ont pas été redéfinies, et les modalités d'intervention de l'Etat restent parfois contradictoires avec la nouvelle répartition des compétences, ce qui induit dans de nombreux domaines un éclatement des leviers de pilotage préjudiciable à l'efficacité et à l'efficience des politiques publiques.

Cette rigidité des modes d'intervention de l'Etat constitue probablement le principal frein à l'adaptation des effectifs et des structures de ses administrations.

Dans ce contexte, l'absence de « blocs de compétences » constitue une première explication des difficultés d'adaptation de l'Etat. A la différence des Etats fédéraux en effet, il n'existe pas en France de délimitation constitutionnelle des compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales par grands ensembles cohérents et relativement indépendants les uns par rapport aux autres. Les politiques d'insertion, du handicap et de la dépendance relèvent ainsi simultanément de la compétence des départements et de celle de l'Etat, qui conserve dans ces domaines la gestion directe de nombreux dispositifs.

Les interactions entre les politiques d'Etat et les politiques décentralisées conduisent également l'Etat à intervenir dans des matières ayant été complètement décentralisées, comme l'ont récemment illustré plusieurs initiatives gouvernementales dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage. Deux catégories de facteurs se conjuguent pour expliquer ce phénomène :

- en l'absence de mécanisme institutionnel de régulation de l'exercice des compétences, les lois de décentralisation n'ont pas eu pour effet de priver l'Etat de sa capacité d'intervention dans le champ des compétences transférées. Si la révision constitutionnelle²⁹ de 2003 a notamment introduit à l'article 72 de la Constitution un alinéa nouveau, qui dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon* », le juge constitutionnel ne s'est jusqu'ici jamais appuyé sur cette disposition ;

²⁹ Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

- dans ce contexte, le pouvoir exécutif peut être conduit à prendre des initiatives dans des matières décentralisées immédiatement connexes à des politiques relevant de la responsabilité de l'Etat. C'est par exemple un processus de ce type qui a conduit l'Etat à réinvestir le champ de la formation professionnelle et de l'apprentissage dans le cadre du plan de cohésion sociale, avec les programmes « 500 000 jeunes en apprentissage » ou « 50 000 jeunes en entreprise ».

C'est le plus souvent à l'occasion d'inflexions politiques de court terme que l'Etat intervient dans le champ des compétences transférées, dans lesquelles la fonction de programmation à moyen et long terme est en réalité assurée par les collectivités locales, à rebours des représentations traditionnelles.

Pour autant, c'est vers l'Etat que se tournent les collectivités territoriales lorsque, dans le cadre de l'exercice de leurs compétences, elles cherchent un médiateur neutre, capable d'arbitrer leurs différends. En l'absence de spécialisation et de hiérarchisation des collectivités locales, c'est le plus souvent à l'Etat qu'il revient de coordonner ces dernières lorsque des actions nécessitent l'intervention simultanée de deux ou plusieurs collectivités. C'est par exemple le cas en matière de formation des demandeurs d'emploi et des bénéficiaires des minima sociaux – domaine qui, outre les départements et les régions, fait également intervenir les ASSEDIC.

En matière de formation professionnelle, cette fonction de médiation trouve également à s'exercer entre les collectivités locales et les partenaires sociaux, dont les structures de représentation ne sont à ce stade pas véritablement adaptées au contexte nouveau issu de la décentralisation.

Dans les représentations collectives, l'Etat semble ainsi demeurer le seul garant de l'intérêt général. Inversement, **les administrations d'Etat semblent conserver une relative défiance à l'égard des collectivités territoriales**, qui explique au fond leur difficulté à se dessaisir de leurs compétences au profit d'institutions pourtant soumises à des contrôles démocratiques et juridictionnels.

2. Les principes d'action de l'Etat dans le champ des compétences transférées doivent aujourd'hui être redéfinis

En amont de la formulation de préconisations techniques, la mission s'est attachée à identifier une série de principes directeurs qui pourraient guider l'action de l'Etat dans les matières décentralisées.

La précision de la délimitation des compétences constitue la première condition d'une rationalisation des interventions de l'Etat. Si certaines lois de décentralisation (comme par exemple celle de 1993 en matière de formation professionnelle) ont été inspirées par cette logique de « blocs de compétences », les politiques d'insertion, du handicap et de la dépendance relèvent aujourd'hui simultanément de la compétence des départements et de celle de l'Etat.

Principe d'action n°1 : mieux distinguer les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales, en travaillant à la définition de blocs de compétences plus cohérents.

Même dans le champ des compétences transférées « en bloc » aux collectivités territoriales, l'Etat continue à participer directement aux politiques publiques, à travers la mise en œuvre d'un certain nombre de dispositifs qui se superposent aux actions des collectivités territoriales.

Souvent motivées par la volonté de répondre à des sollicitations ponctuelles, les interventions directes de l'Etat dans le champ des compétences transférées constituent une source de perturbation des politiques de moyen terme mises en œuvre par les collectivités locales. En dispersant les leviers de pilotage des politiques, elles affectent la cohérence et l'efficacité de l'action publique, et induisent souvent des surcoûts inutiles.

Ces interventions prennent parfois la forme d'incitations financières, par le biais de co-financements subordonnés à la mise en œuvre d'orientations définies par l'Etat. Cette capacité de l'Etat à mobiliser des ressources additionnelles au profit des politiques décentralisées constitue indéniablement un facteur de souplesse de l'action publique. Cependant, les négociations entourant l'attribution de ces fonds amènent parfois les services de l'Etat à chercher à influencer sur les modalités de mise en œuvre de ces politiques, ce qui peut perturber les orientations de moyen et long terme développées par les collectivités locales.

Principe d'action n°2 : éviter les interventions directes de l'Etat dans le champ des compétences transférées.

Dans le champ des compétences transférées, un certain nombre de fonctions ne semblent pouvoir être exercées que par l'Etat :

- la fonction normative (rédaction des textes législatifs et réglementaires, prestation de services d'expertise juridique au profit des collectivités locales ou des opérateurs...);
- la fonction de contrôle que la loi du confie (contrôle de légalité, inspections, contrôle financier...);
- la fonction de péréquation (répartition de fonds nationaux de péréquation entre les collectivités territoriales);
- la fonction d'évaluation et de suivi statistique des politiques sociales décentralisées;
- une fonction plus transversale d'interface avec les institutions européennes.

Principe d'action n°3 : recentrer le rôle de l'Etat dans les matières décentralisées autour des fonctions normative, de contrôle, de péréquation, de suivi statistique et d'évaluation des politiques locales, et d'interface avec les institutions européennes.

Dans l'exercice de ses fonctions régaliennes, l'Etat peut être amené à adopter des décisions susceptibles de produire des impacts significatifs sur les conditions d'exercice des compétences transférées. Il en va ainsi, par exemple, de l'élaboration de normes réglementaires ayant une incidence financière sur les collectivités territoriales.

La possibilité même d'exercer certaines fonctions est par ailleurs subordonnée à la coopération des collectivités locales : les résultats de l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle prévue par la loi de 1993 n'ont pu être publiés, faute d'adhésion des régions.

Dans le champ des compétences transférées, les fonctions de l'Etat semblent donc devoir être exercées selon des modalités spécifiques, visant à mieux associer les collectivités locales à des décisions qui les concernent directement.

Principe d'action n°4 : associer systématiquement les collectivités territoriales à l'exercice des fonctions de l'Etat dans les domaines décentralisés.

Dans le champ des compétences transférées, le recentrage de l'Etat sur un nombre restreint de fonctions essentielles devrait permettre de redéployer des moyens, qui pourraient être affectés à ces activités prioritaires.

Ces redéploiements devraient être accompagnés de réorganisations visant à mettre en cohérence la structuration des services de l'Etat avec leurs missions et leur environnement. Ces réorganisations devraient être conduites dans un souci de déconcentration des attributions et des procédures.

Dans ce cadre, la plus grande latitude devrait être laissée à chaque structure déconcentrée pour adapter au mieux son organisation aux spécificités locales.

Principe d'action n°5 : adapter la structuration des administrations d'Etat au contexte nouveau issu de la décentralisation, en favorisant notamment la déconcentration et l'adaptation locale, et redéployer leurs effectifs sur leurs fonctions essentielles.

B. Un nombre limité d'ajustements techniques permettrait d'améliorer l'efficacité de la décentralisation

1. Une série d'aménagements mineurs, n'impliquant aucun nouveau transfert de charges, pourrait viser à mieux unifier les responsabilités

a) Dans le domaine de l'insertion

La succession de la décentralisation du fonds d'aide aux jeunes (FAJ) par la loi du 13 août 2004 et de la création d'un fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), dont l'objet est très proche, voire identique à celui du FAJ en loi de finances 2005 semble relativement peu cohérente.

Si la création du FIPJ peut se justifier par une volonté de l'Etat de mobiliser des ressources additionnelles (75 millions d'euros en 2006) en faveur de l'insertion des jeunes, la démultiplication des dispositifs et des interventions des administrations publiques doit cependant être évitée.

Proposition n°1 : éviter les interventions de l'Etat en matière d'insertion professionnelle des jeunes, soit en transférant le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) aux départements, soit en déléguant systématiquement aux conseils généraux la responsabilité de la conduite des actions éligibles au FIPJ, dont les crédits devraient alors être reversés aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ) départementaux.

b) Dans le domaine de la formation professionnelle

La DGEFP a récemment fait état de son intention de mettre un terme à sa participation au programme FORE (formations ouvertes et ressources éducatives), destiné aux publics les plus fragiles et basés sur les nouvelles technologies, et doté de 3,5 millions d'euros pour 2006.

Ce désengagement pourrait être suivi du transfert aux régions des derniers dispositifs résiduels financés et gérés par l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle.

L'Etat finance aujourd'hui les actions de formation professionnelle mises en œuvre par le réseau des ateliers de pédagogie personnalisée, animé par l'association ALGORA, à hauteur de 20 millions d'euros par an environ. Les crédits associés à ces actions de formation, qui contribuent essentiellement à la formation des demandeurs d'emploi, pourraient être transféré aux régions, qui participent d'ores et déjà à leur financement.

Proposition n°2 : transférer aux régions les crédits destinés au financement des actions des ateliers pédagogiques personnalisés (APP).

Le cas du programme IRILL (insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme), qui finance des actions destinées à des publics particulièrement fragiles (à hauteur de 19 millions d'euros en 2006), est plus complexe.

Le volet « lutte contre l'illettrisme » du programme pourrait sans difficulté être transféré aux régions, qui conduisent déjà des actions de ce type, et pourraient ainsi développer une politique plus globale sur leur territoire, en lien avec l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme et la nouvelle agence nationale de cohésion sociale.

Proposition n°3 : confier aux régions la gestion du volet « illettrisme » du programme IRILL, et leur transférer les crédits associés.

Le volet « détenus » du programme IRILL est actuellement co-piloté par la DGEFP et la direction de l'administration pénitentiaire (DAP) du ministère de la Justice.

Compte tenu de la spécificité des publics concernés, et surtout des conditions de délivrance des prestations de formation qui leur sont destinées, ces actions ne semblent pas devoir être confiées aux régions.

En revanche, la responsabilité du pilotage de ces actions pourrait être unifiée au profit de l'administration pénitentiaire – à laquelle devraient alors être transférés les crédits associés.

La mise en œuvre de ces actions pourrait s'appuyer localement sur l'expertise et l'appareil de formation des régions.

Proposition n°4 : confier la gestion du volet « détenus » du programme IRILL à la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice.

Le programme « Objectif Cadres » (6,7 millions d'euros en 2006) constitue une autre intervention directe de l'Etat dans le champ des compétences transférées : alors que les régions sont désormais compétentes pour la formation « *des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* », ce programme précisément pour objet « *d'aider des techniciens et des cadres intermédiaires, ainsi que des demandeurs d'emploi ayant précédemment exercé ces fonctions, à réaliser un parcours de formation conduisant à une certification de niveau II ou I, dans le cadre d'un projet de promotion sociale et d'évolution professionnelle* ».

La circulaire de la DGEFP relative à la mise en œuvre de ce programme invite d'ores et déjà les DRTEFP à se coordonner avec les régions pour la mise en œuvre de ce dispositif.

Le transfert du programme aux régions permettrait de supprimer ces coûts de coordination, en renforçant les leviers d'action dont disposent les régions pour l'exercice de leurs attributions.

Proposition n°5 : transférer aux régions les financements et les outils du programme « Objectif cadres ».

Les actions de formation destinées aux autres publics spécifiques (personnes handicapées, militaires, français de l'étranger... soit au total 70 millions d'euros) sont en l'état actuel des choses financées par l'Etat et mises en œuvre par l'AFPA.

Ces dispositifs résiduels, qui démultiplient les actions de formation et accroissent la complexité des processus de décision, pourraient être transférés ou délégués aux régions à titre expérimental – ce transfert étant assorti de mécanismes garantissant la stabilité des moyens consacrés à ces publics.

Proposition n°6 : dans le cadre des conventions de transfert anticipé des crédits de la commande publique à l'AFPA, permettre aux régions qui le souhaitent d'exercer la compétence en matière de formation de publics très spécifiques (personnes handicapées, militaires, français de l'étranger...).

Les conventions de transfert pourraient comporter une clause garantissant la stabilité des moyens affectés aux actions de formation destinées aux publics très spécifiques, au moins pendant une période transitoire.

En 2006, 25 millions d'euros ont été inscrits au budget de l'Etat pour le financement direct par l'Etat d'actions de validation des acquis de l'expérience (VAE). Ce dispositif présente un caractère exceptionnel, et est limité à deux catégories de bénéficiaires : les publics très peu qualifiés d'une part, les demandeurs d'emploi non indemnisés d'autre part.

La fraction de ces crédits destinée aux actions de VAE des demandeurs d'emploi non indemnisés (10 millions d'euros) semble devoir être transférée aux régions, qui disposent d'une compétence générale en matière de formation des demandeurs d'emploi, et tendent précisément à concentrer leurs moyens sur des actions à destination des demandeurs d'emploi non indemnisés (l'UNEDIC mobilisant d'importants moyens pour la formation des demandeurs d'emploi indemnisés).

Les interventions directes de l'Etat en faveur de la VAE pourraient être recentrées sur des actions liées à des mutations et des restructurations économiques, en complément des autres instruments dont dispose la DGEFP (fonds national pour l'emploi, conventions de site, politique de développement de l'emploi et des compétences...).

Proposition n°7 : transférer aux régions les crédits destinés aux actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) des demandeurs d'emploi non indemnisés.

Recentrer les interventions directes de l'Etat en matière de VAE sur des actions liées à des mutations et des restructurations économiques.

c) Dans le domaine de l'apprentissage

Par exception à la compétence des régions en matière de création de centres de formation en apprentissage (CFA), l'article L. 116-2 du code du travail permet à l'Etat de créer des CFA « *dans le cas de centres à recrutement national* ».

A ce jour cependant, les champs d'intervention respectifs de l'Etat et des régions ne sont pas précisément délimités – aucune disposition législative ou réglementaire ne définissant précisément la notion de « *centre à recrutement national* ».

En outre, dans les faits, la compétence des régions ne fait pas obstacle à l'émergence de formations en apprentissage très spécialisées, à vocation interrégionale. La plupart des CFA forment d'ores et déjà de nombreux apprentis originaires de régions autres que leur région d'implantation.

Dans ces conditions, la compétence résiduelle exercée par l'Etat en matière de création de CFA ne trouve pas de réelle justification.

Proposition n°8 : confier aux régions la responsabilité exclusive de la création de centres de formation d'apprentis (CFA).

L'article R. 119-3 du code du travail prévoit que les préfets de région publient, avant le 31 décembre de chaque année, la liste des premières formations technologiques et professionnelles éligibles au bénéfice des versements libératoires de la taxe d'apprentissage.

Pour les CFA et sections d'apprentissage, la possibilité de bénéficier de financements au titre de la taxe d'apprentissage se trouve donc subordonnée à une intervention des services de l'Etat.

L'attribution de cette compétence au représentant de l'Etat semble peu cohérente avec la compétence attribuée aux régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle – d'autant plus que la création d'un CFA ou d'une section d'apprentissage par la région vaut de fait habilitation à bénéficier de financements au titre de la taxe d'apprentissage.

Le transfert aux régions de l'élaboration de la liste des premières formations technologiques et professionnelles éligibles au bénéfice des versements libératoires de la taxe d'apprentissage permettrait de mieux unifier les responsabilités, et de renforcer les leviers d'action des régions sur la structuration de l'offre de formation régionale.

Proposition n°9 : permettre aux régions d'arrêter elles-mêmes la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage sur leur territoire.

L'article 32 de la loi du 18 janvier 2005 prévoit la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage entre l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et, au besoin, d'autres parties.

Les actions prévues par ces contrats d'objectifs sont financées par la seconde section du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA), qui est alimenté par une fraction de la taxe d'apprentissage.

La subordination de l'accès aux financements issus de la deuxième section du FNDMA à la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat est peu cohérente avec la compétence confiée aux régions en matière de programmation à moyen terme des actions de formation : dans plusieurs régions, les objectifs fixés par l'Etat dans le cadre de la négociation de ces contrats d'objectifs se sont révélés contradictoires avec les objectifs de moyen terme arrêtés par les régions en matière d'apprentissage dans le cadre des PRDF (détermination des capacités d'accueil en CFA, filières ou niveaux de qualification prioritaires...).

Il semble en réalité que la fraction de taxe d'apprentissage affectée au financement des contrats d'objectifs et de moyens devrait plutôt être soit librement affectée par les redevables, soit répartie entre les régions sur la base de critères arithmétiques.

Proposition n°10 : alléger l'intervention de l'Etat dans le champ de l'apprentissage, en limitant l'objet des contrats d'objectifs et de moyens à la mise en cohérence des actions des régions avec celles des partenaires sociaux – à l'exclusion de toute négociation financière entre l'Etat et les régions.

En tout état de cause, la fraction de taxe d'apprentissage aujourd'hui affectée au financement des actions prévues par les contrats d'objectifs (qui devrait excéder 200 millions d'euros en 2006) pourrait être soit librement affectée par les redevables, soit répartie entre les régions sur la base de critères arithmétiques.

La gestion du programme LEONARDO, dans le cadre duquel s'inscrivent les actions de soutien à la mobilité des apprentis, est aujourd'hui assurée par les services de l'Etat, qui conduisent les négociations relatives à ce programme au sein des instances communautaires et participent au conseil d'administration de l'agence LEONARDO de Bordeaux.

Afin de mieux associer les régions au développement de la dimension européenne de l'apprentissage, il pourrait être envisagé de garantir leur représentation au sein des organes de décision de l'agence LEONARDO de Bordeaux comme des comités de sélection des projets.

Proposition n°11 : associer plus étroitement les régions à la gestion du programme LEONARDO, en garantissant leur représentation au sein des organes de décision de l'agence LEONARDO de Bordeaux comme des comités de sélection des projets.

Le transfert aux organismes consulaires de l'enregistrement des contrats d'apprentissage a laissé subsister des procédures parallèles de contrôle et de validation par les DDTEFP, qui mobilisent un effectif que la mission a pu évaluer à 140 ETP.

En vue de simplifier les démarches des employeurs désireux d'embaucher des apprentis, et de réduire les coûts de gestion supportés par la collectivité, il pourrait être envisagé :

- de supprimer la procédure de transmission des déclarations préalables des employeurs aux DDTEFP - ou tout au moins la délivrance des récépissés par ces dernières ;
- de supprimer la procédure de validation des contrats d'apprentissage par les DDTEFP.

En cas de doute sérieux sur la déclaration préalable d'un employeur, ou sur légalité d'un contrat d'apprentissage, les organismes consulaires conserveraient néanmoins la faculté de saisir la DDTEFP d'une demande d'avis.

Proposition n°12 : simplifier les procédures de contrôle de la déclaration préalable de l'employeur et d'enregistrement du contrat d'apprentissage, en supprimant les procédures de transmission des déclarations préalables des employeurs et de validation des contrats d'apprentissage par les DDTEFP.

Les effectifs correspondants (140 ETP) pourraient être redéployés au sein du réseau des services déconcentrés du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

d) Dans le domaine des formations sanitaires et sociales

Dans le domaine des formations sociales, le transfert aux régions de la compétence d'agrément des organismes de formation aux régions n'a pas été accompagné de la suppression de la procédure de déclaration préalable, dans le cadre de laquelle le représentant de l'Etat dispose de fait d'un véritable pouvoir d'autorisation.

La coexistence d'une procédure d'agrément par le président du conseil régional et d'une procédure de déclaration au préfet de région crée un risque de blocage en cas de divergence entre l'Etat et la région. La coexistence de deux procédures d'instruction parallèles aboutit en outre à mobiliser deux fois plus de moyens en personnel pour le traitement des mêmes dossiers.

La pertinence de l'exercice par l'Etat d'un contrôle pédagogique sur pièces en amont de la délivrance des diplômes semble en outre discutable, dans la mesure où l'Etat conserve l'entière maîtrise de la procédure de contrôle des aptitudes acquises par les candidats aux épreuves du diplôme (définition des programmes et des épreuves, nomination et présidence des jurys).

La procédure de déclaration préalable semble donc devoir être supprimée.

Proposition n°13 : supprimer la procédure de déclaration préalable à l'Etat des établissements de formation de travailleurs sociaux.

Dans le domaine des formations sanitaires, le contrôle pédagogique des instituts de formation est assuré par des conseils techniques et des conseils de discipline nommés par le représentant de l'Etat, présidés par le DDASS et investis d'un rôle consultatif.

Ces conseils ne comprennent pas de représentants des régions.

Leurs attributions vont en outre bien au-delà des aspects strictement pédagogiques de la vie des établissements, puisqu'elles s'étendent par exemple au budget, à l'utilisation des locaux ou au montant des droits d'inscription.

Proposition n°14 : inclure des représentants des régions dans les conseils techniques et les conseils de discipline des instituts de formation aux professions sanitaires, et limiter les attributions de ces conseils aux aspects strictement pédagogiques de la vie des établissements.

La composition et les attributions des conseils techniques et les conseils de discipline des instituts de formation des travailleurs sociaux pourraient alors être alignées sur celles des instituts de formation aux professions sanitaires.

La loi du 13 août 2004 a réservé un traitement spécifique à la formation des sages-femmes qui, à la différence des autres formations sanitaires ayant fait l'objet d'une décentralisation, est assimilée aux professions médicales au sens du code de la santé publique : si les établissements sont désormais agréés par le président du conseil régional, c'est le représentant de l'Etat qui en agréé le directeur.

Ce partage des compétences pourrait laisser apparaître des divergences entre l'Etat et la région, qui pourraient se traduire par des blocages.

La restauration de la compétence de l'Etat en matière d'agrément et de financement des instituts de formation de sages-femmes permettrait de neutraliser ces risques, en unifiant le régime applicable à l'ensemble des formations médicales.

Proposition n°15 : unifier le régime applicable aux formations médicales, en restaurant la compétence de l'Etat en matière d'agrément et de financement des instituts de formation des sages-femmes.

e) Dans le domaine du handicap et de la dépendance

Les leviers du pilotage de la politique de prise en charge des personnes handicapées ou dépendantes sont particulièrement dispersés.

Au niveau national, les crédits concourant à la prise en charge des personnes dépendantes ou handicapées sont partagés entre le budget de l'Etat et celui de la CNSA.

Ce morcellement des crédits a été renforcé par la création en loi de finances 2005 d'un fonds de concours de la CNSA venant abonder le budget de l'Etat, et géré par la DGAS – décision dont la pertinence semblait discutable dès l'origine. Le fonds de concours n'ayant pas entièrement été consommé en 2005, le reliquat de crédits a été reporté sur 2006.

Un nouveau report ne semble pas souhaitable, dans la mesure où il aboutirait à prolonger un éclatement des leviers d'action dépourvu de réelle justification.

Proposition n°16 : supprimer dès 2007 le fonds de concours de la CNSA créé par la loi de finances pour 2005, et restituer le reliquat de crédits à la CNSA.

Au-delà du fonds de concours de la CNSA, de très importants moyens destinés au financement de la prise en charge du handicap et de la dépendance restent gérés par la DGAS.

L'éclatement des leviers d'action est problématique lorsque les crédits viennent financer des actions ou des investissements qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de prise en charge du handicap, comme par exemple les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), ou les sites pour la vie autonome (SVA).

Le transfert à la CNSA de la responsabilité de gestion de ces crédits donnerait à la CNSA un ensemble de moyens permettant d'apporter une réponse globale et cohérente aux besoins exprimés dans le cadre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale et des plans interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC).

Le transfert à la CNSA des crédits de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), qui constitue désormais un outil indissociable du pilotage des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), implique naturellement que lui soit également confiée la responsabilité du pilotage du CNASEA pour la gestion de ces crédits.

Proposition n°17 : transférer à la CNSA la responsabilité de la gestion de l'intégralité des crédits du programme 157 (« Handicap et dépendance »), à l'exception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH). Confier à la CNSA la responsabilité du pilotage du CNASEA pour la gestion de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

Les leviers de pilotage de la politique de prise en charge du handicap et de la dépendance sont également très éclatés au niveau local.

En particulier, les deux exercices parallèles de planification des investissements conduits d'une part par le président du conseil général (schéma départemental d'action sociale et médico-sociale) et par le préfet de région (programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie – PRIAC) pourraient être mieux coordonnés.

Proposition n°18 : insérer dans le code de l'action sociale et des familles une disposition prévoyant que les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) sont élaborés sur la base des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale.

2. L'organisation et les moyens des administrations d'Etat doivent être adaptés au contexte nouveau résultant de la décentralisation

a) Si l'organisation actuelle de la DGEFP est globalement cohérente avec la décentralisation, une profonde évolution de la DGAS paraît aujourd'hui indispensable

Les constats effectués par la mission (cf. annexe IV, ainsi que chacune des annexes thématiques) ont permis d'établir que le degré d'adaptation des administrations centrales est variable :

- la DGEFP a globalement tiré les conséquences de la décentralisation, même si d'éventuels ajustements d'organisation restent possibles ;
- à l'inverse, une réorganisation plus profonde de la DGAS semble devoir être envisagée.

Cette différence de situation s'explique essentiellement par la chronologie des transferts de compétences :

- les principaux transferts intervenus en matière de formation professionnelle remontent à 1993, et ont pu être absorbés par l'administration centrale à travers deux réorganisations successives, étalées sur plus de dix ans à compter de la loi de 1993 (en 1997, puis 2005) ;
- inversement, la décentralisation du RMI et la création de la CNSA étant respectivement intervenues en 2003 et 2005, il était jusqu'à une période récente relativement difficile d'en mesurer toute la portée institutionnelle, et d'adapter en conséquence l'organisation de la DGAS.

- *Le cas de la DGEFP*

La réorganisation de la DGEFP mise en œuvre en 2005 paraît cohérente avec les mutations induites par la décentralisation. En particulier, le regroupement au sein d'une même sous-direction de l'ensemble des attributions exercées par l'Etat en matière de formation professionnelle semble bienvenu.

Quelques ajustements pourraient néanmoins être envisagés :

- le découpage des différentes missions de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle pourrait être revu, dans l'objectif de favoriser l'émergence de blocs d'activité plus cohérents. Tous les agents affectés à l'exercice de la fonction normative pourraient ainsi être regroupés au sein d'un pôle « réglementation », un pôle « régulation » rassemblant toutes les activités de contrôle et de suivi du système de formation professionnelle ;
- la mission chargée du suivi l'AFPA, qui avait été maintenue en 2005, pourrait être supprimée d'ici 2009 au plus tard. Ses attributions pourraient être transférées à la mission chargée du marché du travail, et le nombre d'agents affectés à ses missions ramenée de quatre à un ou deux.

Les préconisations du présent rapport ne devraient pas produire d'impact significatif³⁰ sur l'activité de la DGEFP.

Proposition n°19 : parachever la réorganisation de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle de la DGEFP, et son recentrage sur ses fonctions normative et de contrôle.

- *Le cas de la DGAS*

Les lois du 18 décembre 2003, du 13 août 2004 et du 11 février 2005 ont profondément modifié les attributions comme l'environnement institutionnel de la DGAS.

Engagée dès 2004 au sein de la direction, la réflexion sur l'impact de ces mutations n'a à ce stade pas encore véritablement débouché sur l'identification de scénarios de réorganisation.

La mission s'est donc attachée à imaginer les réorganisations qui pourraient être mises en œuvre pour mieux adapter la DGAS à ses nouvelles attributions et à son nouvel environnement.

Dans ce cadre, elle a été amenée à identifier deux scénarios, qu'elle invite à privilégier :

- un scénario de réorganisation *a minima*, consistant à réorganiser la DGAS autour d'un nombre de pôles fonctionnels restreints. Dans ce cadre, un premier pôle pourrait regrouper toutes les attributions de la DGAS en matière d'insertion et d'action sociale (correspondant aux interventions sociales des départements) ; un deuxième pôle pourrait regrouper regroupant l'ensemble des politiques d'autonomie (handicap, dépendance des personnes âgées), correspondant aux interventions médico-sociales des départements, et assurer le pilotage stratégique de la CNSA ; un troisième et dernier pôle pourrait assumer les fonctions transversales, ainsi que l'animation des services déconcentrés et du travail social ;
- un scénario plus ambitieux, s'inscrivant dans le cadre d'une réforme plus large du ministère, qui impliquerait l'intégration de la DGAS au sein d'un ensemble plus vaste, chargé de la cohésion sociale et de la lutte contre les inégalités. Cette nouvelle direction exercerait des attributions actuellement confiées à la direction des populations et des migrations (intégration) et au service des droits des femmes (égalité hommes-femmes). Les autres fonctions actuellement exercées par la DGAS pourraient être transférées aux directions compétentes en matière d'organisation des soins et de protection sociale.

Proposition n°20 : envisager une réorganisation du ministère pouvant impliquer la disparition de la DGAS sous sa forme actuelle, et la création d'une direction élargie reprenant une partie de ses attributions.

³⁰ Les transferts proposés par la mission (APP, IRILL, Objectif cadres) pourraient cependant libérer 3 ETP environ, qui pourraient par exemple être redéployés sur les fonctions normative ou de contrôle.

Proposition n°20 bis : si la mise en œuvre de la proposition n°20 ne semble pas envisageable à court terme, réorganiser profondément la DGAS, en la structurant autour d'un nombre de pôles restreint, après avoir procédé à une revue de l'adéquation de ses moyens à ses missions.

En tout état de cause, la mise en œuvre de ce scénario *a minima* ne devrait pas compromettre la possibilité d'évolutions ultérieures plus ambitieuses.

Indépendamment de cette réorganisation d'ensemble, les investigations de la mission ont permis d'établir que des marges de manœuvre significatives existaient au sein de la sous-direction chargée des personnes handicapées, dont l'effectif pourrait être ramené à une dizaine d'agents – contre une trentaine actuellement.

Si les investigations de la mission ont été moins approfondies dans les autres sous-directions, il apparaît cependant que les marges de redéploiement y sont plus étroitement conditionnées à une réorganisation d'ensemble qui permettrait, en tirant les conséquences de l'évolution des missions de l'Etat, d'y adapter les moyens et les compétences de l'administration centrale.

b) Parallèlement, la répartition des moyens des services déconcentrés pourra évoluer pour tenir compte du positionnement renouvelé de l'Etat

L'organisation et les moyens des services déconcentrés ne constituaient pas le cœur des investigations de la mission. Un audit de l'adéquation missions-moyens des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales étant en cours, la mission n'a par ailleurs pas souhaité se prononcer sur les réorganisations susceptibles d'être envisagées dans ces services.

Néanmoins, dans la mesure où les services déconcentrés chargés de la formation professionnelle seront impactés par les ajustements de compétences proposés par le présent rapport, plusieurs points peuvent être soulignés.

La suppression de la procédure de validation des contrats d'apprentissage proposée par la mission (cf. proposition n°12) permettrait de passer d'un contrôle systématique a priori à un contrôle ciblé a posteriori, en limitant l'intervention des DDTEFP aux cas signalés par les organismes consulaires. Cette intervention à titre subsidiaire des services de l'Etat devrait pouvoir être exercée dans le cadre des compétences de droit commun de l'inspection du travail. Les effectifs actuellement dédiés à la validation des contrats d'apprentissage pourraient alors être redéployés.

Proposition n°21 : redéployer les effectifs affectés à la validation des contrats d'apprentissage dans les DDTEFP (140 ETP).

Par ailleurs, la redéfinition du rôle de l'Etat dans le contexte de la décentralisation peut fournir l'occasion d'un réexamen de la question des coordonnateurs emploi-formation, dont la mission originelle, lors de leur création à la fin des années 1980, était directement liée aux dispositifs de formation des jeunes décentralisés à partir de 1993. Leur rôle a progressivement évolué, en particulier avec la territorialisation des politiques de l'emploi mises en œuvre dans la seconde moitié des années 1990, et ils sont devenus les animateurs du service public de l'emploi local. Ils ont également été très mobilisés sur le programme « nouveaux services – nouveaux emplois » de 1997 à 2002.

A l'heure actuelle, les missions confiées aux coordonnateurs emploi-formation sont très diverses selon les départements. Ils semblent avoir pour certains un rôle qui continue de correspondre à l'intitulé de leur fonction, en raison de l'expérience initiale acquise en la matière. Ils développent souvent des actions autour des mutations économiques et des restructurations et sont appelés à assurer la « promotion » locale des outils de la politique de l'emploi, notamment autour des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique. Ils interviennent enfin dans l'ensemble des actions partenariales locales autour des problématiques d'emploi, d'insertion et de formation, en lien parfois avec la politique de la ville.

Mais leur rôle est une nouvelle fois interrogé par la mise en place des maisons de l'emploi, qui là où elles existent rendent l'animation du service public de l'emploi moins utile. Certaines directions départementales ont d'ailleurs choisi de redéployer en leur sein les coordonnateurs emploi-formation en leur confiant d'autres fonctions. D'autres les ont renommés, par exemple en « chargés de mission territoriaux ».

Le devenir des coordonnateurs emploi-formation est directement lié aux choix à opérer en matière de territorialisation de la politique de l'emploi. Or, la création des maisons de l'emploi implique de repenser cette question et a minima d'y apporter des réponses modulaires, qui puissent prévoir l'existence d'un délégué territorial de la DDTEFP là où elles n'existent pas et son absence dans le cas inverse.

Proposition n°22 : poursuivre et porter à son terme le redéploiement des coordonnateurs emploi-formation (325 ETP) sur des activités autres que des actions de formation professionnelle.

Enfin, les services déconcentrés devront également refléter dans leur organisation et l'affectation de leurs moyens le recentrage de l'Etat sur ses fonctions essentielles en matière de formation professionnelle. Ainsi, la fin de l'intervention de l'Etat dans la gestion directe de dispositifs pourrait permettre de consacrer davantage de moyens à la fonction de contrôle, dont il apparaît qu'elle est insuffisamment dotée.

Proposition n°23 : renforcer les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle.

C. A plus long terme, la poursuite des transferts de compétences n'est pas dissociable d'une modernisation du cadre institutionnel de la décentralisation

1. L'indispensable rationalisation des processus de décision implique de nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités locales

Dans plusieurs domaines, la rationalisation des processus de décision implique d'aller au-delà des simples ajustements techniques, en envisageant de nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités territoriales.

Cette nouvelle étape de la décentralisation ne semble pas pouvoir être envisagée à brève échéance – les mois à venir paraissant devoir être consacrés à la consolidation des transferts de compétences intervenus en 2003-2004.

Les propositions qui suivent s'inscrivent donc dans le long terme.

a) Dans le domaine de l'insertion

A mesure de la montée en charge des politiques départementales d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI, la juxtaposition de dispositifs d'insertion sociale différenciés selon une logique de publics apparaîtra probablement de moins en moins justifiable. C'est d'ores et déjà le cas pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API), dont les bénéficiaires présentent la plupart du temps des caractéristiques voisines des bénéficiaires du RMI, et qui passent parfois d'un dispositif à l'autre.

Le rapport des sénateurs Mercier et Raincourt propose à cet égard de rendre obligatoire la faculté déjà existante pour le conseil général de faire accéder les bénéficiaires de l'API aux mêmes actions d'insertion que ceux du RMI³¹, avec compensation financière pour les départements. La même solution est préconisée pour les bénéficiaires de l'ASS.

Ce transfert de compétences présenterait l'avantage de permettre la conduite d'actions cohérentes pour l'ensemble des publics concernés. A défaut, des partenariats plus systématiques devraient au moins être envisagés, notamment pour permettre l'accès des bénéficiaires de l'API, et dans un second temps de l'ASS, aux actions d'insertion financées par les conseils généraux.

La mise en œuvre de cette proposition permettrait de déléguer aux départements la gestion des crédits de l'appui social individualisé (ASI), dans le cadre de conventions permettant d'éviter les effets d'éviction au détriment des bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI.

Proposition n°24 : instaurer pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) un droit d'accès aux actions d'insertion organisées par les conseils généraux, et étendre le cas échéant cette faculté aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

A défaut, déléguer systématiquement aux conseils généraux la responsabilité de la conduite des actions d'insertion pour les bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI.

Quelle que soit l'option retenue, organiser la participation financière de l'Etat à ces actions dans le cadre de conventions mobilisant notamment les crédits de l'appui social individualisé (ASI).

Il n'est pas improbable que les chevauchements existants entre les différents dispositifs d'emploi aidé relevant du département et de l'Etat induisent au cours des mois à venir d'importants effets d'éviction (cf. *supra*, I.C.2.a). Parallèlement, des effets de stigmatisation pourraient résulter de la création de contrats aidés spécifiquement destinés aux bénéficiaires des minima sociaux.

³¹ Article L. 263-18 du code de l'action sociale et des familles : « Les personnes bénéficiant du droit à l'allocation de parent isolé dans les conditions prévues à l'article L. 524-1 du code de la sécurité sociale peuvent souscrire l'engagement de participer aux activités d'insertion sociale et professionnelle mentionnées à l'article L. 262-1 et tenant compte de leur situation particulière ».

Pour limiter ces risques, il pourrait être envisagé de fusionner différents dispositifs, sur la base d'expérimentations locales, et de répartir une enveloppe globale de contrats entre les services de l'Etat et ceux du conseil général. Cette enveloppe pourrait être gérée conjointement, dans le cadre d'une convention signée par le représentant de l'Etat et le président du conseil général, qui définirait notamment la répartition de l'enveloppe entre les différentes catégories de bénéficiaires, ainsi que ses modalités de gestion. L'intensité des aides pourrait également être ajustée aux caractéristiques individuelles des personnes concernées, et non plus à leur statut et aux allocations qu'elles perçoivent.

La mise en œuvre de ce dispositif supposerait d'accepter de laisser des marges de manœuvre et d'ajustement aux acteurs locaux, et donc une forme de différenciation locale des modalités du partenariat – en approfondissant une perspective d'ores et déjà ouverte par le projet de loi de finances pour 2007.

Proposition n°25 : autoriser des expérimentations locales permettant aux services de l'Etat et aux départements de rapprocher, voire de fusionner différents contrats aidés, et de déterminer localement des règles de gestion communes de ces dispositifs.

Le projet de loi sur les libertés et responsabilités locales prévoyait de transférer aux régions la responsabilité du réseau d'accompagnement des jeunes (missions locales et PAIO) – mais la disposition en cause n'a finalement pas été adoptée.

Pour autant, l'actuel éclatement des leviers de pilotage du réseau de jeunes ne constitue pas une situation satisfaisante.

Proposition n°26 : prévoir une évaluation complète des interventions publiques en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, par exemple fin 2007 ou début 2008, en lien avec le conseil national des missions locales. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à la décentralisation repoussée en 2004.

b) Dans le domaine du handicap et de la dépendance

Le domaine du handicap et de la dépendance est sans doute celui dans lequel les compétences respectives de l'Etat et des collectivités territoriales sont le plus étroitement enchevêtrées.

Une unification des leviers de cette politique au profit des départements semble devoir être recherchée, autour de deux axes possibles :

- la délégation ou le transfert au président du conseil général de la compétence actuellement exercée par le préfet en matière de contrôle et de tarification des établissements et services du champ médico-social³² ;
- le transfert aux départements de la compétence en matière de financement de ces établissements, qui devrait être accompagné du transfert des ressources correspondantes.

³² Cette solution avait été préconisée par le rapport de préfiguration de la CNSA présenté au Premier ministre par MM. Raoul Briet et Pierre Jamet en 2004.

Proposition n°27 : procéder en 2008 au bilan des trois premières années d'application de la loi du 11 février 2005. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à de nouveaux transferts de compétences vers les départements en matière de prise en charge du handicap et de la dépendance.

2. Cette nouvelle étape de la décentralisation devra être précédée de mesures modernisant le cadre institutionnel des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

La loi constitutionnelle du 28 mars 2003 a modifié l'article 72 de la Constitution, en y introduisant notamment un alinéa nouveau qui dispose que « *les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon* ».

Inspirée par le principe de subsidiarité, cette disposition pourrait permettre au juge constitutionnel de censurer une disposition législative prévoyant une intervention de l'Etat dans le champ d'une compétence transférée.

L'adoption d'une loi organique précisant le deuxième alinéa de l'article 72 de la Constitution renforcerait les mécanismes de régulation des interventions de l'Etat, et préciserait la portée du nouvel alinéa de l'article 1^{er} qui dispose que « *l'organisation de la République est décentralisée* ».

Proposition n°28 : préciser par une loi organique l'alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon ».

La fonction normative fait partie des fonctions qui ont vocation à rester exercées par l'Etat, quel que soit le domaine de compétence en cause (cf. principe directeur n°3).

Lorsque l'adoption d'un texte est susceptible de produire une incidence financière significative pour les collectivités territoriales, l'association de ces dernières au processus de décision devrait être mieux garantie.

Proposition n°29 : dans les matières décentralisées, mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice par l'Etat de sa fonction normative, notamment lorsque l'adoption d'un texte est susceptible de produire une incidence financière.

A cet effet, systématiser la production d'une étude d'impact des projets de texte pour les collectivités locales ainsi que d'une fiche financière, et instaurer un délai permettant d'organiser la concertation entre la diffusion des projets de textes et leur adoption.

Les lois de décentralisation ont créé une architecture de compétences qui, dans les faits, a engendré un enchevêtrement des interventions respectives de l'Etat et des collectivités territoriales.

Dans les faits, cette situation se traduit par une complexification des processus de décision, ainsi que des démarches des usagers – l'exigence de simplification administrative ayant souvent été reléguée au second plan des débats préparatoires aux lois de décentralisation.

Cette complexité induite par la décentralisation aurait probablement pu être limitée par la réalisation préalable d'expertises plus approfondies sur l'impact des transferts sur les processus concrets.

Proposition n°30 : faire précéder toute nouvelle étape de la décentralisation d'études d'impact approfondies permettant d'anticiper les conséquences concrètes des transferts envisagés sur les processus de décision, les organisations administratives nationales et locales, et les démarches des usagers.

Dans le cadre de la mise en œuvre des dernières lois de décentralisation, la détermination du niveau des effectifs à transférer a suscité d'importantes divergences d'appréciation entre l'Etat et les collectivités territoriales.

Sources d'une dégradation des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, ces divergences d'appréciation pourraient à l'avenir être évitées par un meilleur encadrement de la procédure d'évaluation des effectifs affectés par l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Proposition n°31 : faire systématiquement précéder les transferts de personnels d'audits préalables, qui devraient être confiés à des experts indépendants de l'Etat et des collectivités territoriales.

Si la plupart des lois de décentralisation ont organisé des dispositifs de suivi statistique et d'évaluation, ces derniers ne fonctionnent pas de manière pleinement satisfaisante, du fait notamment de l'inégale coopération des collectivités territoriales.

La connaissance des politiques sociales est aujourd'hui lacunaire.

Cette situation n'est satisfaisante ni pour l'Etat, dont la fonction normative ne peut s'exercer qu'à la lumière de ces éléments d'analyse, ni plus généralement pour le fonctionnement de la démocratie locale, dont les débats ne peuvent pas toujours être éclairés par des données objectives.

La fonction de suivi statistique et d'évaluation des politiques sociales de l'Etat semble donc devoir être réaffirmée, et son exercice entouré de garanties supplémentaires, de nature à en renforcer l'effectivité.

Pour autant, s'agissant de matières décentralisées, les modalités d'exercice de cette fonction doivent être adaptées, et associer étroitement les collectivités territoriales à la définition des cadres méthodologiques des différentes enquêtes.

Proposition n°32 : mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice de la fonction de suivi statistique et d'évaluation de l'Etat, en créant les conditions d'une définition partenariale du cadre méthodologique des différentes enquêtes.

Sur un plan plus concret, les procédures d'échange d'informations entre l'Etat et les collectivités territoriales pourraient être simplifiées et fluidifiées.

La création d'un système d'information commun – qui pourrait prendre la forme d'une plate-forme Extranet unique – faciliterait la collecte des données aux fins d'enquête statistique, d'échange d'informations et de mutualisation des meilleures pratiques sur les politiques sociales décentralisées.

Proposition n°33 : dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage associant l'Etat et les collectivités locales, créer un système d'information partagé sur les politiques sociales décentralisées.

Les documents budgétaires des collectivités territoriales peuvent fournir des informations utiles pour la connaissance et l'évaluation des politiques sociales décentralisées.

En l'état actuel du droit cependant, les textes organisant la production des documents budgétaires des collectivités territoriales (articles L. 2313-1 et L. 2313-2 du code général des collectivités territoriales) ne prévoient pas l'élaboration de documents fonctionnels, analogues aux « jaunes » du budget de l'Etat, qui permettent de retracer les moyens affectés à chaque politique et d'en évaluer les résultats³³.

La production obligatoire de tels documents améliorerait l'information du public sur les politiques sociales décentralisées, et compléterait utilement les matériaux déjà disponibles pour l'évaluation de ces actions.

De manière générale, l'accès aux documents d'information budgétaire des collectivités territoriales reste difficile, dans la mesure où il implique une demande au service compétent, le règlement des frais de copie et de port, et le délai de routage des documents.

L'instauration d'une obligation de publication en ligne de ces informations permettrait de mieux garantir leur accessibilité.

Proposition n°34 : enrichir le contenu des documents d'information budgétaire des collectivités locales, et garantir leur accessibilité en ligne.

Les fonctions de suivi statistique, d'observation et d'évaluation des politiques décentralisées sont exercées dans des cadres très divers et fragmentés – observatoires parlementaires, observatoires rassemblant des représentants des collectivités territoriales, instances de concertation nationales...

Parallèlement, les instances de concertation permettant à l'Etat et aux collectivités territoriales de mettre en cohérence leurs politiques respectives se caractérisent par leur morcellement.

Le nombre de ces instances pourrait être réduit, et leurs attributions rationalisées, afin d'offrir à l'Etat et aux collectivités locales des espaces de dialogue bien identifiés, au sein desquels pourraient s'organiser l'orientation, l'animation et l'évaluation des politiques sociales décentralisées.

³³ L'article L. 4312-1 du CGCT prévoit cependant l'élaboration par les régions de documents de synthèse sur les politiques de formation professionnelle et d'apprentissage.

A plus long terme, la création d'une ou de plusieurs agence(s) regroupant l'Etat, les collectivités territoriales et, le cas échéant, des représentants des partenaires sociaux, permettrait de créer les conditions d'un dialogue plus structuré entre les différents acteurs des politiques sociales décentralisées.

Proposition n°35 : créer les conditions d'un dialogue plus structuré entre les différents acteurs des politiques sociales décentralisées, en fusionnant les différentes instances de concertation existantes, et en confiant à un nouvel ensemble une fonction d'orientation, d'animation et d'évaluation des politiques sociales décentralisées

Observations des services audités



Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement
Ministère de la santé et des solidarités

Direction générale de l'action sociale

**Délégation générale à l'emploi
et à la formation professionnelle**

Le directeur général

Le délégué général

Paris, le 4 janvier 2007

NOTE

à

**Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Affaires sociales,
Monsieur le Chef de l'Inspection Générale des Finances
Monsieur le Chef de l'Inspection Générale de l'Administration**

OBJET : Observations relatives au rapport d'audit sur l'impact de la décentralisation sur l'organisation des administrations d'Etat

Vous avez bien voulu transmettre à la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et à la direction générale de l'action sociale le rapport d'audit sur l'impact de la décentralisation sur l'organisation des administrations d'Etat.

Compte tenu de l'analyse et des propositions présentées, celui-ci nécessite une réponse détaillée de nos directions. Vous voudrez bien trouver ci-après les observations communes de nos deux directions.

signé

Jean-Jacques TREGOAT

signé

Jean GAEREMYNCK

REPONSE DE LA DGEFP

Note liminaire

Le projet de rapport que vous me soumettez passe en revue les politiques restées à la main de l'Etat en matière de formation professionnelle et s'interroge sur les conditions de la décentralisation. Il examine l'opportunité de décentraliser ces politiques aux régions tant par souci de cohérence institutionnelle que par souci d'efficacité. Le rapport, à travers sa vingtaine de propositions, conclut dans la plupart des cas à la nécessité de ces transferts. Un examen de chaque proposition, réalisé par mes services, et dont vous trouverez le résultat en annexe, aboutit à des conclusions plus nuancées. La présente note tente de mettre ces réponses en perspective.

1°/ La logique des blocs de compétences, aux termes de laquelle, l'Etat devrait se priver de toute capacité d'intervention en matière de formation professionnelle bute sur un certain nombre de réalités.

Les lois de décentralisation confèrent indiscutablement aux régions une compétence de droit commun en matière de détermination des politiques régionales de formation professionnelle. La nouvelle rédaction de l'article 72 de la constitution, issue de la révision de 2003, n'a fait que conforter cette évolution naturelle. De manière générale, s'agissant de matières intrinsèquement liées au développement économique et à l'attractivité des territoires, le niveau régional est le niveau d'intervention publique pertinent, sous réserve d'une bonne articulation avec les autres acteurs de ces politiques, notamment les partenaires sociaux (branches et OPCA), qui sont encore aujourd'hui les premiers financeurs de la formation professionnelle.

L'Etat garde des fonctions prééminentes en matière de création normative, de péréquation et de contrôle. A cet égard, il convient certainement que l'Etat poursuive ses efforts en matière de simplification des normes, et d'équité en matière de péréquation. Il doit également accroître ses capacités de contrôle. Dans cette optique, redéployer des effectifs en direction du contrôle des fonds de la formation professionnelle, voire donner la possibilité à des agents de catégorie A non inspecteurs d'aider les inspecteurs dans leur tâche de contrôle, seraient des évolutions bienvenues.

Vous notez à juste titre que l'Etat a conservé un certain nombre d'interventions (formations de publics spécifiques), voire réinvesti certains champs d'action (notamment l'insertion professionnelle des jeunes et, dans une moindre mesure, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi non indemnisés).

Je pense pour ma part que cette situation, loin de traduire une volonté de recentralisation s'explique par un certain nombre de raisons.

Tout d'abord, certains choix sont guidés par les nécessités de la politique de l'emploi. Je remarque qu'en matière d'emploi et de formation professionnelle, la logique des blocs de compétence ne permet pas à elle seule de tracer des lignes de démarcations infranchissables. C'est que les actions publiques en matière de formation professionnelle sont rarement déconnectées de tout lien avec la politique de l'emploi, qui reste clairement une compétence de l'Etat et dont aucun gouvernement n'envisagerait de se dessaisir. Dans certains cas, on aurait peine à savoir si une action relève de la formation professionnelle ou de la politique de l'emploi. Il en va ainsi notamment de certaines actions de pré-qualification en faveur des jeunes (opérations PAVA) ou d'accès aux savoirs de base (APP). De même, compte tenu de l'importance nationale que revête l'insertion dans l'emploi des jeunes, l'Etat, me semble parfaitement fondé à intervenir financièrement en faveur du développement de l'apprentissage.

Dans ces matières, la clé du succès réside sans doute davantage dans la recherche d'une bonne articulation entre l'action de l'Etat (qui se fixe des objectifs nationaux) et des régions (qui agissent compte tenu de leurs spécificités) plutôt que dans un renoncement (sans doute illusoire) de la part de l'Etat à intervenir de quelque manière que ce soit dans des domaines qui sont d'intérêt national. Les contrats d'objectifs et de moyens et les APP sont des exemples de telles collaborations entre l'Etat et les régions. Dans ces domaines, l'Etat doit à mon sens conserver des crédits d'intervention, non pas pour se substituer aux régions, mais pour jouer un rôle d'animateur et de coordonnateur, au niveau central (DGEFP) et au niveau territorial (DRTEFP et DDTEFP) permettant d'atteindre des objectifs fixés nationalement (par ex. lutter contre l'illettrisme, atteindre 500.000 apprentis en 2009).

Un second argument justifie que dans certains cas l'Etat conserve des capacités d'intervention. Il s'agit des cas où la nature des actions à mener doit être homogène d'un territoire à l'autre. Autant la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, jeunes ou adultes relève d'une logique essentiellement territoriale, autant la situation de certains publics peut justifier une action (ou du moins une participation) de la part de l'Etat. Il en va ainsi certainement de la reconversion des militaires : c'est à l'Etat employeur de financer leur reclassement. De même, les actions de réinsertion des détenus ne peuvent pas être déconnectées de la politique pénitentiaire, qui est de la compétence de l'Etat. Enfin, dans le cas des APP, le caractère uniforme sur le territoire du contenu des savoirs de base (cahier des charges unique) et l'intérêt national inhérent à la lutte contre l'illettrisme (qui concerne près de 10 % de la population active) justifient que l'Etat conserve une responsabilité première dans ces domaines même si les régions peuvent y contribuer au titre de leurs compétences.

Enfin, un argument d'opportunité peut être mis en avant pour justifier une intervention résiduelle de l'Etat dans ces matières, celui de la rapidité d'intervention. En effet, seul l'Etat a la capacité de mobiliser rapidement les principaux opérateurs du service public de l'emploi, dont il conserve la tutelle (AFPA et ANPE notamment). En cas de crise notamment, lorsqu'elle excède le cadre d'une région (ex : réponse à la crise des banlieues), il me semble indispensable que l'Etat conserve cette capacité de « réaction rapide ».

Bien entendu, ce qui précède ne fait que donner le cadre général de la réflexion que nous devons mener sur ces sujets. Il ne s'agit en aucun cas d'affirmer que le champ d'intervention de l'Etat tel qu'il est aujourd'hui est intangible et qu'aucun nouveau transfert de compétence ne serait opportun. Par exemple, l'intervention de l'Etat pour les formations AFPA à destination des travailleurs handicapés ne va pas de soi et une décentralisation des crédits afférents pourrait être envisagée. De même, des arguments solides vont à l'encontre de la poursuite d'un financement des CFA nationaux par l'Etat.

2°/ Ces arguments pèsent particulièrement lourd dans un contexte où, comme le note le rapport, la décentralisation se traduit en général par un manque patent de « reporting » et d'évaluation en matière de formation professionnelle.

Le projet de rapport met l'accent d'une part sur les défaillances du dialogue Etat / régions, tant sur la préparation des textes que sur leur mise en oeuvre et d'autre part sur les insuffisances en matière de remontées statistiques et d'évaluation des politiques décentralisées.

L'association des Régions de France (ARF) n'est pas le porte-parole des exécutifs régionaux qui par nature peuvent développer des positions différentes.

Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFP TLV) pourrait être le lieu de synthèse efficace car toutes les régions y sont représentées. Toutefois son mode de fonctionnement ne le permet pas en raison du nombre très important des membres de son Conseil et du fait que l'Etat, représenté par plusieurs départements ministériels, n'est pas en mesure de jouer son rôle dans la construction de cette synthèse.

Dans ce contexte, les propositions du rapport tendant à systématiser le dialogue avec les régions tant au moment de l'élaboration des textes que sur les modalités de leur mise en oeuvre sont bienvenues, mais ne surmontent pas la difficulté liée à l'absence d'une enceinte de concertation dédiée.

Concernant le « reporting » et l'évaluation, les premières lois de décentralisation ont été particulièrement timides. Les tentatives visant à instaurer par la loi des obligations en matière de reporting statistique ont généralement avorté au moment du passage au Sénat. Lorsque des obligations existent, elles ne sont jamais sanctionnées et leur application est très hétérogène. Ainsi, certaines régions n'ont pas présenté pendant de nombreuses années le plan de formation pourtant prévu par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 sur l'emploi et la formation professionnelle. L'organe prévu par cette même loi pour mener à bien une évaluation (le CCPRA), pourtant sur la base de diagnostics externes, n'a pas fonctionné conformément aux attentes. Au niveau régional, cette tâche incombe aux CCREFP, mais ces derniers peinent à assumer ce rôle. Finalement, contrairement à l'Etat, auquel des contraintes strictes sont imposées dans le cadre de la procédure budgétaire (élaboration de BOPs centraux et territoriaux, présentation chaque année d'un rapport annuel de performance, élaboration d'un jaune budgétaire...), les dispositions législatives actuelles ne permettent pas d'exiger des Conseils régionaux un bilan précis et exhaustif des actions conduites en matière de formation professionnelle.

Dans le cadre du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, pourtant compétent en la matière, les régions continuent à se montrer réticentes à toute tentative d'évaluation, considérant qu'elle porterait atteinte à leur libre administration. En matière d'apprentissage, les contrats d'objectifs et de moyen tentent de réaliser une évaluation des politiques mises en œuvre en prévoyant systématiquement des indicateurs de suivi. Force est de constater que les régions répondent de manière très hétérogène à ces obligations, pourtant librement consenties en échange d'un financement complémentaire de la part de l'Etat via le FNDMA.

Dans ces conditions, au moment même où la mondialisation fait du développement des compétences un impératif absolu, l'Etat, non plus qu'aucun observateur externe, n'a aujourd'hui une vision claire et consolidée des politiques menées en la matière sur le territoire. Cette situation est doublement fâcheuse. D'une part, elle complique considérablement la coordination des différents acteurs. D'autre part, elle peut alimenter de la part de nos concitoyens des tentations recentralisatrices, qui seraient sans doute un retour en arrière du point de vue de la gestion publique (doublonnage assuré des politiques et des effectifs).

Je note que d'autres pays, y compris des Etats fédéraux, comme les Etats-Unis, se sont parfois dotés d'outils de reporting très performants permettant à l'Etat central d'avoir une bonne connaissance des politiques menées, d'évaluer leurs performances et d'en tirer des conséquences en matière de transferts financiers vers les Etats fédérés. La France s'est timidement engagée dans cette voie en matière de gestion du RMI. D'une part, la loi décentralisant la gestion du RMI et créant le Ci-RMA a imposé un certain nombre d'obligations en matière de remontées d'information. D'autre part, la loi de finances rectificatives pour 2006 module une partie (150 M€ en 2007) du transfert de TIPP compensant la décentralisation aux conseils généraux de la gestion du RMI en fonction d'un indicateur de « performance », la part d'allocataires du RMI du département bénéficiant d'intéressement (donc en situation d'insertion professionnelle). Ces premières tentatives devront être suivies avec attention, pour éventuellement servir de modèle en matière de décentralisation de la formation professionnelle.

Tous ces éléments conduisent à penser que, contrairement à ce que suggère le projet d'audit, cette faiblesse en matière statistique et d'évaluation ne relève pas d'une réponse technique mais fondamentalement d'un débat politique sur les conditions de transferts de compétence. De ce fait, si la proposition de « mise en ligne » des informations va dans le bon sens, elle ne semble pas à la hauteur du problème.

Au total, j'estime que la résolution des problèmes exposés ci-dessus est un préalable à tout nouveau mouvement de décentralisation dans les domaines qui concernent la DGEFP.

REPONSES AUX PROPOSITIONS

1. A court terme : ajustements techniques visant à améliorer l'efficacité de la décentralisation

1.1. Aménagements visant à mieux unifier les responsabilités sans impliquer de nouveaux transferts de charges

1.1.1. Dans le domaine de l'insertion

Proposition n°1 : *éviter les interventions de l'Etat en matière d'insertion professionnelle des jeunes, soit en transférant le fonds d'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ) aux départements, soit en déléguant systématiquement aux conseils généraux la responsabilité de la conduite des actions éligibles au FIPJ, dont les crédits devraient alors être reversés aux fonds d'aide aux jeunes (FAJ) départementaux.*

Remarques communes à cette proposition et à la proposition 26 :

Les deux propositions participent d'un même objectif : revenir à certains axes de la politique de décentralisation engagée avant le changement de gouvernement de 2004 (suite aux élections régionales) et écartés lors des débats de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, votée en août 2004.

L'engagement de l'Etat en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes s'impose aujourd'hui politiquement du fait de sa gravité et d'ailleurs, la loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale en prend acte (reconnaissance, dans le code du travail, du rôle et de la participation des missions locales au service public de l'emploi et création du contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS). C'est au nom de sa compétence en matière d'emploi, que l'Etat a mis en œuvre pour la durée du plan de cohésion sociale (5 ans) un ensemble de dispositifs d'accompagnement ayant pour finalité l'amélioration des conditions d'accès à l'emploi des jeunes. Pour autant, ces dispositifs font appel à de nécessaires partenariats avec les collectivités territoriales : les régions (formation professionnelle), les départements (volet social du CIVIS et FAJ), les communes ou leurs groupements (actions de proximité et présidence des missions locales). Des contrats d'objectifs et de moyens sont signés en ce sens, ou en passe de l'être.

S'agissant du FIPJ :

L'utilisation de ces crédits permet d'agir sur :

- les domaines d'intervention où l'Etat est le plus légitime et utile à l'impulsion de dynamiques locales d'insertion des jeunes
- la satisfaction de besoins de publics jeunes prioritaires, dont la couverture est soit inexistante, soit inégalement satisfaite sur l'ensemble du territoire
- l'enrichissement et l'adaptation de l'offre de service des missions locales dans la mise en œuvre du CIVIS.

Le FIPJ est un levier des politiques de l'emploi, le FAJ intervenant plutôt dans le champ social. Des articulations sont possibles dans le cadre des COM. Une décentralisation du FIPJ ne ferait qu'augmenter les moyens d'aide sociale, au détriment des projets à véritable finalité d'insertion professionnelle, sauf à ce que les départements interviennent dans le champ d'action de l'emploi.

S'agissant de l'évaluation, en lien avec le CNML, de l'opportunité de procéder à la décentralisation repoussée en 2004 :

- des travaux d'évaluation de l'activité du réseau des ML-PAIO sont engagés depuis plusieurs années par le CNML : ils contribuent à enrichir la connaissance sur l'offre de service de ces structures. Leur finalité n'est pas cependant d'étudier l'opportunité d'une décentralisation que le CNML a contestée en 2004, ayant activement milité pour le retrait de l'article 11 du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales. Un groupe de travail a cependant été constitué sur le thème « décentralisation », sans réel contenu à ce jour.

- La DGEFP a engagé une réflexion sur la modernisation du financement du réseau ML-PAIO par l'Etat (incluant les financements FSE). Ce chantier interviendra en 2007-2008 devrait permettre de mieux cerner la contribution de l'Etat au fonctionnement des ML-PAIO ainsi que les mécanismes de co-financement par les collectivités territoriales.

Ces travaux contribueront à une évaluation du réseau et de sa capacité de mise en œuvre des politiques de l'Etat, mais ne suffisent pas à nourrir une réflexion sur la maîtrise d'ouvrage des politiques d'insertion professionnelle des jeunes.

Une réorientation en ce sens pourrait en revanche intervenir à la faveur de l'évaluation globale de la mise en œuvre du Plan de cohésion sociale (en 2010).

1.1.2. Dans le domaine de la formation professionnelle

Proposition n°2 : transférer aux régions les crédits destinés au financement des actions des ateliers pédagogiques personnalisés (APP)

La garantie d'accès aux savoirs de base est de la responsabilité de l'Etat au même titre que l'acquisition du socle des connaissances de base. Il s'agit d'ailleurs d'une action de l'Etat visant à compenser les défauts d'acquisition au cours de la formation initiale.

La politique en faveur des savoirs de base qui s'appuie notamment sur le réseau des APP s'intègre pleinement dans le cadre des compétences de l'Etat.

Le label APP est attribué au vu d'un cahier des charges national basé sur des méthodes pédagogiques spécifiques (l'autoformation accompagnée), centrées sur l'acquisition et la remise à niveau dans les domaines de la culture générale et de l'apprentissage technologique de base. Ce label national permet la mise en œuvre d'une démarche de qualité, garant d'une offre de formation homogène sur l'ensemble du territoire facilitant la construction de partenariat avec les acteurs locaux.

Les organismes répondant à ce label constituent un réseau mobilisé par l'Etat dans le cadre de sa politique de cohésion sociale, en faveur des publics les plus fragilisés dans leur accès ou maintien dans l'emploi.

Le financement de l'Etat, déconcentré au niveau régional, joue un rôle de levier auprès des autres financeurs, dont principalement les conseils régionaux. L'Etat participe, en moyenne à hauteur de 35% du nombre d'heures totales dispensées en APP (chiffre 2005).

Les APP prennent toute leur place dans des programmes interministériels sensibles concrétisés dans des accords nationaux (ministère de l'intérieur pour les adjoints de sécurité, ministère de la justice pour les détenus), avec le CNED pour accompagner les publics en difficultés, dans l'aide à la reconversion de professionnels (sportifs de haut niveaux)...

Dans la maîtrise des savoirs de base, il est à remarquer qu'à compter de 2008 l'Etat ne financera plus l'animation des APP via la subvention versée à l'association ALGORA. Cette animation sera prise en charge par les DRTEFP.

Proposition n°3 : confier aux régions la gestion du volet « illettrisme » du programme « insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme » (IRILL), et leur transférer les crédits associés.

Pour les mêmes raisons que précédemment énoncées, le programme IRILL est de la responsabilité de l'Etat.

La DGEFP contribue, au titre de la politique de l'emploi, à la politique de lutte contre l'illettrisme et, plus généralement, à la politique en faveur de la maîtrise des savoirs de base. Dans le cadre de la LOLF, les DRTEFP sont invités à mobiliser les outils dont ils disposent (Ateliers de Pédagogie Personnalisée, actions conventionnées dans le volet illettrisme du programme IRILL, Certificat de Navigation sur Internet) au service des personnes en situation d'illettrisme.

Plusieurs arguments convergent pour conserver cette action.

- Plus de la moitié des personnes en situation d'illettrisme est en emploi. Il importe de les aider à résoudre ces difficultés en amont des situations de crise (licenciement, délocalisation) où l'urgence sera d'apporter une réponse en termes d'emploi et non en termes de formation. Par ailleurs, les entreprises et les branches professionnelles considèrent que la maîtrise des savoirs de base relève, pour partie au moins, de la compétence des pouvoirs publics au nom de la responsabilité de la collectivité dans la maîtrise du socle de savoirs de base. Au sein des pouvoirs publics, cette responsabilité éducative relève de la compétence de l'Etat. C'est en ce sens qu'en 2006 un accord-cadre a été conclu avec la CAPEB au niveau national visant à recenser les besoins en formation aux savoirs de base de leurs salariés, et d'expérimenter des actions de formation.
- Les pratiques pédagogiques montrent que l'efficacité des actions dans ce domaine est liée à l'articulation entre la formation et la dimension professionnelle. En effet, les personnes illettrées ont souvent gardé un souvenir traumatisant de leur expérience scolaire et ne veulent en aucun cas « retourner à l'école ». Pour en faciliter l'acceptation, il s'agit par conséquent d'intégrer étroitement les politiques de lutte contre l'illettrisme à l'ensemble des mesures emploi mobilisées par l'Etat pour anticiper sur les effets négatifs des mutations économiques.
- Les formations professionnelles à caractère technique doivent être organisées en lien étroit avec l'analyse des besoins de compétences du territoire. Leur planification est donc tout naturellement du ressort premier des conseils régionaux. Les formations à la maîtrise des savoirs de base poursuivent, au contraire, des objectifs identiques en tous points du territoire national et exprimés par le socle. L'égalité d'accès des personnes à ces formations revêt par conséquent un sens tout particulier et justifie une action directe de l'Etat.

Le déroulement des dialogues de gestion a montré que les DRTEFP ont su développer les outils de la politique d'accès aux savoirs de base dans le cadre des politiques territoriales de l'emploi. Cette compétence avérée se matérialise par un ancrage dans la réalité concrète des acteurs, par la capacité de nouer des partenariats et l'exercice d'une ingénierie de projet.

Par conséquent, la DGEFP construira en 2007, à partir des différentes lignes budgétaires autrefois cloisonnées (APP, IRILL volet illettrisme, FORE), un programme unique de maîtrise des savoirs de base au sein des politiques territorialisées de l'emploi, mis en œuvre de manière déconcentrée et en articulation avec les actions conduites éventuellement par d'autres services de l'Etat (Education Nationale pour les scolaires) et par les collectivités territoriales (Régions pour les demandeurs d'emploi, Départements pour les publics de l'insertion), le tout coordonné au niveau régional dans un plan d'action concerté piloté par l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme (ANLCl).

Proposition n°4 : confier la gestion du volet « détenus » du programme IRILL à la direction de l'administration pénitentiaire du ministère de la Justice.

Le programme IRILL (volet Détenus) s'intègre pleinement dans la politique de l'emploi puisqu'il vise la réinsertion professionnelle des personnes placées sous main de justice à l'issue de la période de détention.

A cette fin, il est mis en œuvre dans un accord-cadre national conclu entre le ministère de la Justice (DAP), le ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement (DGEFP), l'ANPE et l'AFPA, sur la base du constat que la qualification et la réinsertion des personnes placées sous main de justice constituait un objectif partagé par ces institutions. Des déclinaisons de l'accord-cadre ont été signées au niveau régional. Les DRTEFP ont pour mission de coordonner l'action du service public de l'emploi en région pour la mise en œuvre de cet accord-cadre.

Le volet Détenus du programme IRILL est articulé aux autres programmes animés par la DGEFP (antennes carcérales APP, VAE, Bilans de compétence). L'Etat veille à ce que son action s'appuie sur l'intervention de l'ANPE dans les établissements pénitentiaires dans le cadre de sa mission d'accompagnement du retour à l'emploi de ces publics. Enfin, il veille à la mobilisation des prestations du volet Emploi du programme d'activités subventionné (PAS) de l'AFPA (prestations de définition et de construction de parcours de formation (S2), actions d'enseignement à distance, prestations de validation des acquis de l'expérience à titre expérimental).

Une attention particulière est portée à la construction de parcours de formation en faveur des détenus les plus faiblement formés et des femmes, qui accèdent difficilement aux formations et qui rencontrent les plus grands obstacles dans leur insertion professionnelle.

Proposition n°5 : *transférer aux régions les financements et les outils du programme « Objectif cadres ».*

A titre expérimental, la DGEFP a mis en place en 2002, le dispositif « Objectif cadres » dont l'objet est de soutenir des projets individuels de formation qualifiante de niveau I et II, à l'initiative de techniciens ou cadres intermédiaires, salariés ou en recherche d'emploi. Ce dispositif reposait sur un partenariat à double niveau : celui du traitement des demandes individuelles, et celui d'une « conférence de financeurs » pour la validation des dossiers présentés. Le principe du dispositif est de sécuriser le parcours professionnel de personnes dont la progression est limitée par l'absence d'une qualification supérieure, non acquise en formation initiale, et dont le coût en formation continue est trop élevé pour être assumé par une seule institution (Etat, Région, entreprise).

Cette mesure n'a pas été reconduite pour 2007. Il n'y a donc pas eu de transfert de compétence aux régions.

Même si ce point n'est pas abordé dans le rapport, il convient de s'interroger sur l'opportunité de garder à la charge de l'Etat des subventions accordées à des organismes de formation à recrutement national (CESI, INFA, ORT, FNMCB), pour un montant annuel en 2006 de 13M€. Ces conventionnements avec l'Etat, issus du programme national mis en place dans les années 1950, sont aujourd'hui en décalage par rapport au paysage institutionnel.

Proposition n°6 : *dans le cadre des conventions de transfert anticipé des crédits de la commande publique à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA), permettre aux régions qui le souhaitent d'exercer la compétence en matière de formation de publics très spécifiques (personnes handicapées, militaires, français de l'étranger...).*

Le sujet évoqué par les auditeurs appartient au passé ; à ce jour, 18 Régions ont signé des conventions de transfert.

Le cadre juridique actuel des conventions tripartites, qui découle des dispositions combinées des articles 8 et 13 de la loi n°2004-809 du 13 août 2004 modifiée relative aux libertés et responsabilités locales, ne permet pas une adaptation du cadre juridique des compétences transférées en matière d'organisation et de financement des stages de l'AFPA. En effet, la loi précitée départage clairement les compétences relevant de l'État et des régions dans le cadre de cette nouvelle étape de décentralisation et, surtout, organise le transfert des crédits qui accompagne celui des compétences. Ainsi, toute compétence nouvelle telle que celle proposée par la mission d'audit doit faire l'objet d'un projet de loi, les transferts financiers correspondants devant être prévus par une disposition budgétaire de la loi de finances.

Toutefois, dans le cadre de la proposition de la mission d'audit de modernisation, il convient de distinguer selon les publics.

Pour certains, leur situation sociale et professionnelle et leur éloignement de l'emploi et même de l'employabilité appellent de la part de l'Etat un traitement uniforme sur le territoire métropolitain ou un traitement approprié à la spécificité de la situation de ces publics. L'approche retenue consiste en un accompagnement personnalisé et adapté à l'emploi. Cet accompagnement se traduit par la mise en œuvre d'une palette de différentes prestations pas uniquement axées sur la formation. Il peut s'agir d'orientation pour définir le projet professionnel, de modules de formation qualifiante qui amènent à la certification par l'obtention d'un titre professionnel du ministère chargé de l'emploi inscrit au répertoire national des certifications professionnelles.

Ainsi, les détenus relèvent, durant leur vie carcérale, d'une politique d'insertion et de formation professionnelles conduite par le ministère de la Justice. Ce département ministériel s'attache à créer les conditions nécessaires de vie et de travail en milieu carcéral visant à préparer le passage du milieu carcéral vers celui de l'emploi. Cette action doit relever d'une politique de l'État afin d'assurer à ces publics une égalité de traitement sur tout le territoire dans des conditions de maintien d'ordre public et de sécurité.

La reconversion professionnelle des militaires quittant les Armées procède d'une politique publique menée par le ministère de la Défense qui inscrit au cœur de son action l'insertion professionnelle des militaires sur le marché du travail. Dans ce cas, l'Etat est employeur et mobilise des moyens de reclassement des militaires dans la vie professionnelle civile.

En revanche, s'agissant des travailleurs handicapés, un des objectifs de la loi n°2005-102 du 11 février 2005 relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées vise à accroître l'insertion professionnelle des personnes handicapées sur le marché du travail. Dans une logique de poursuivre la vague de décentralisation opérée par l'émergence des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) reprenant en partie les compétences dévolues aux COTOREP, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi travailleurs handicapés pourraient être confiée aux collectivités régionales qui sont déjà responsables de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. Ainsi, l'échelon territorial (région, département) aurait en charge l'ensemble des problématiques liées aux personnes handicapées, comme c'est déjà le cas avec l'insertion professionnelle des titulaires du revenu minimum d'insertion.

Cependant cette décentralisation nécessite un approfondissement préalable des conditions dans lesquelles un tel transfert pourrait être envisagé, sans perdre de vue la nécessité d'une égalité de traitement de ces publics, dont la qualification est un préalable nécessaire à l'accès à l'emploi compte tenu de leur faible niveau de qualification.

Proposition n°7 : transférer aux régions les crédits destinés aux actions de validation des acquis de l'expérience (VAE) des demandeurs d'emploi non indemnisés. Recentrer les interventions directes de l'Etat en matière de VAE sur des actions liées à des mutations et des restructurations économiques.

Les crédits VAE relatifs à l'information conseil en VAE ont été transférés aux régions pour 2006 selon les dépenses constatées de l'Etat en la matière (6,4Md'€).

Le recentrage des interventions directes de l'Etat sur la VAE dans le cadre des mutations économiques a été engagé dès 2006. En effet, la circulaire n° 2006-18 du 20 juin 2006 prise en vue de définir les actions de l'Etat dans le cadre du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et sociales » confirme, sur le sujet de la VAE (annexe III) les axes prioritaires notamment la mobilisation de cet outil dans tout projet collectif de développement de l'emploi en complémentarité « avec les autres outils du programme 103 » (GPEC, EDEC...). Il a bien été prévu d'impulser la mise en place de la VAE dans le cadre des politiques de ressources humaines et de la GPEC y compris à l'occasion des restructurations.

Dans ce cadre la VAE est clairement un outil de la politique de l'emploi au profit de l'ensemble des actifs occupés comme non occupés (demandeurs d'emploi indemnisés et non indemnisés). C'est à ce titre que l'Etat doit conserver des capacités d'intervention en particulier en termes financiers. Cet outil est un outil partagé avec les Régions qui souvent définissent des priorités relatives à la validation des acquis de l'expérience dans le cadre du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF).

La coopération entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux doit permettre d'atteindre les objectifs fixés par le Gouvernement de tripler les entrées en VAE et qui donnent lieu au plan d'action conduit par le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, nommé en 2006 délégué interministériel à la VAE.

1.1.3. Dans le domaine de l'apprentissage

Proposition n°8 : confier aux régions la responsabilité exclusive de la création de centres de formation d'apprentis (CFA).

L'article L116-2 du code du travail relatif à la création des centres de formation d'apprentis, permet à l'Etat comme aux conseils régionaux de conclure des conventions avec des organismes de formations, leur reconnaissant ainsi la qualité de centre de formation d'apprentis. Lorsque ces conventions sont conclues par l'Etat, elles le sont soit par le ministre en charge de l'éducation nationale, cas le plus fréquent, soit par le ministre de l'agriculture.

Dans la pratique, il subsiste très peu de centres de formation d'apprentis ayant une convention avec l'Etat.

Les derniers CFA sous convention avec le ministère de l'agriculture sont en voie de régionalisation.

Dans le même sens, des réflexions sont en cours qui devraient aboutir à un transfert de responsabilité aux Conseils régionaux pour trois antennes régionales du centre de formation d'apprentis des compagnons du devoir.

Ce transfert de responsabilité ne concerne pas directement le ministère en charge de l'emploi qui est d'ailleurs favorable à une telle initiative.

Toutefois, des difficultés, de nature principalement financière, ne manquent pas de se poser car la régionalisation des CFA ne s'accompagne pas des financements correspondants de la part des ministères qui les avaient en charge, au motif que ce transfert se fait non dans un cadre législatif contraint mais sur la base du volontariat de la part des régions. C'est pourquoi il conviendrait de préciser par la loi les conditions matérielles de ces transferts.

Face à ces désengagements financiers, les Conseils régionaux ont tendance à demander au ministère de l'emploi de les aider financièrement à assumer cette charge nouvelle, au travers d'une dotation complémentaire prélevée sur le fond national de modernisation et de développement de l'apprentissage (FNDMA).

Proposition n°9 : permettre aux régions d'arrêter elles-mêmes la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage sur leur territoire.

En 2005, le transfert de l'établissement de la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage du niveau départemental (préfet de département) au niveau régional (préfet de région) a entraîné de nombreuses difficultés. Pour remédier à ces difficultés, un travail interservices piloté par le ministère de l'intérieur a reconstruit en 2006 le processus d'élaboration de la liste. Dans le cadre de ce travail, l'hypothèse de transférer au président du conseil régional la responsabilité de l'établissement de la liste, en cohérence avec la compétence du conseil régional dans ce domaine, a été envisagée. L'ensemble des ministères y était favorable mais les régions représentées par l'association des régions de France s'y sont montrées ouvertement défavorables.

La démarche visant à améliorer la qualité du processus d'établissement de la liste, il n'a pas été jugé opportun de prendre une disposition contraire à la volonté des conseils régionaux. La circulaire du 24 août 2006, qui a matérialisé les conclusions de ce travail interministériel, confirme donc la responsabilité du préfet de région sur ce point dans l'attente d'une évolution de la position des conseils régionaux.

Proposition n°10 : alléger l'intervention de l'Etat dans le champ de l'apprentissage, en limitant l'objet des contrats d'objectifs et de moyens à la mise en cohérence des actions des régions avec celles des partenaires sociaux – à l'exclusion de toute négociation financière entre l'Etat et les régions.

L'intervention de l'Etat dans le champ de l'apprentissage se fonde sur l'article L. 2251-1 du code général des collectivités territoriales, aux termes duquel : « l'Etat a la responsabilité de la conduite de la politique économique et sociale ainsi que de la défense de l'emploi ».

L'objectif du Gouvernement de développer l'apprentissage, dans le cadre du plan de cohésion sociale, répond à la nécessité de lutter contre le chômage des jeunes et d'apporter une réponse aux besoins des employeurs de recruter des salariés qualifiés et rapidement employables. Au titre de ce plan de cohésion sociale l'Etat veut atteindre l'objectif de 500 000 apprentis en contrat en 2009.

L'institution des contrats d'objectifs et de moyens et du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) trouve son origine dans la nécessité de soutenir l'effort que devront consentir les régions pour concrétiser la volonté gouvernementale, affichée dans le plan de cohésion sociale, de développer et de revaloriser l'apprentissage.

L'Etat, dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens, apporte aux régions son expertise technique, ses connaissances en matière d'emploi et un soutien financier supplémentaire par l'intermédiaire du FNDMA. Ce financement de l'apprentissage s'appuyant sur un dispositif contractuel permet à l'ensemble des acteurs de l'apprentissage de formaliser leurs besoins et de répartir plus efficacement la taxe d'apprentissage, en tenant compte des caractéristiques socio-économiques locales.

Ces dispositifs ont été créés pour ajouter au mécanisme préexistant de péréquation de la taxe d'apprentissage, répondant à des critères purement arithmétiques, un financement sur projets plus incitatif. La signature et la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens ont fait l'objet d'un premier rapport du Gouvernement au Parlement, faisant état des actions programmées dans ces contrats et des fonds délégués par l'Etat au titre de leur mise en œuvre, mais aussi des difficultés rencontrées par les services de l'Etat pour obtenir des informations sur l'exécution des contrats et les financements qui y sont effectivement consacrés par les conseils régionaux. En effet, les dispositions législatives actuelles ne permettent pas d'exiger des Conseils régionaux un bilan précis et exhaustif des actions conduites dans les COM, alors même que l'Etat doit en rendre compte au Parlement.

Proposition n°11 : *associer plus étroitement les régions à la gestion du programme LEONARDO, en garantissant leur représentation au sein des organes de décision de l'agence LEONARDO de Bordeaux comme des comités de sélection des projets.*

Le renouvellement de la convention du Groupement d'intérêt public « Europe Education Formation France » pour la gestion de la nouvelle programmation 2007/2013 a prévu d'associer les régions à la politique de mobilité des publics éligibles à ces programmes.

Il est en effet prévu la création, à côté du conseil d'administration, d'un conseil d'orientation comprenant les régions, les partenaires sociaux et toute personne qualifiée permettant d'être force de proposition.

Par ailleurs, dans le cadre de la renégociation annuelle des contrat d'objectifs et moyens avec les régions, les préfets / DRTEFP ont été vivement invités à inciter les régions à apporter un cofinancement aux échanges conduits dans le cadre des programmes communautaires, soit en finançant des actions préparatoires aux échanges (préparation linguistique mais aussi socioculturelle), soit en complétant le montant de la bourse allouée aux jeunes participant à un échange.

Proposition n°12 : *simplifier les procédures de contrôle de la déclaration préalable de l'employeur et d'enregistrement du contrat d'apprentissage, en supprimant les procédures de transmission des déclarations préalables des employeurs et de validation des contrats d'apprentissage par les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP).*

I – La transmission de la déclaration préalable de l'employeur en vue de la formation d'apprentis, à la DDTEFP sera supprimée au début de l'année 2007 afin de simplifier la procédure et de clarifier les responsabilités des chambres et des DDTEFP.

- En premier lieu, l'article 33 du projet de loi relatif à la participation et à l'actionnariat salarié supprime l'alinéa 2 de l'article L.117-5 du code du travail susvisé prévoyant que l'employeur transmet la déclaration préalable à la DDTEFP qui en délivre récépissé : cette disposition était en effet source de complexité d'une part pour les employeurs et d'autre part pour les chambres consulaires et les services de l'Etat.

- Par ailleurs, les deux précédents formulaires relatifs au contrat d'apprentissage et à la déclaration préalable de l'employeur en vue de la formation d'apprentis ont été fusionnés : le nouveau formulaire « apprentissage » servira de support à la fois au contrat d'apprentissage et à la déclaration préalable de l'employeur.

En conséquence, l'employeur n'aura donc plus qu'un seul interlocuteur, la chambre consulaire à laquelle il transmettra un seul formulaire. C'est la chambre compétente qui examinera la conformité de la déclaration au moment de l'enregistrement du contrat.

II – La loi du 2 août 2005 transférant les compétences d'enregistrement des contrats aux chambres consulaires a maintenu la compétence de l'Etat en matière de validation.

Cette validation se traduit en pratique par des décisions tacites et, partant, n'entraîne pas de délais supplémentaires pesant sur les employeurs.

Toutefois, comme l'y invite l'audit, une expertise approfondie serait souhaitable quant au maintien de cette compétence de l'Etat. Par exemple, on pourrait envisager de réserver la validation au cas particulier des apprentis mineurs utilisant des machines dangereuses. Plus généralement, il conviendra d'expertiser l'ensemble des aspects juridiques (notamment responsabilité pénale) et financiers d'une éventuelle modification de l'équilibre entre responsabilité de l'Etat et des chambres consulaires posée par la loi.

1.1.4. Dans le domaine des formations sanitaires et sociales

Propositions n°13 à n°15 : *voir réponse de la DGAS*

1.1.5. Dans le domaine du handicap et de la dépendance

Propositions n°16 à n°18 : voir réponses de la DGAS

1.2. Mesures d'adaptation de l'organisation et de moyens des administrations d'Etat à la décentralisation

Remarque sur l'appréciation des effectifs

La méthode exposée pour expliciter les activités des agents et le temps qu'ils y consacrent repose sur une grille de lecture établie par les auditeurs :

- en aucune manière elle ne fait référence à la nomenclature « métiers » du secteur travail (validée en juin 2006)
- elle englobe à l'intérieur des activités de chaque agent des fonctions support qui faussent l'analyse qui en résulte du fait de la comparaison d'entités différentes (DFP, DE, DGEFP, SD-PFC).

Pour ce qui concerne l'administration centrale et la DGEFP, si l'effectif de la SD-PFC est conforme en volume, le fait d'y adosser MDEC et d'injecter un pourcentage de fonction support générale (service du financement et de la modernisation de la DGEFP) amène les auditeurs à doter le champ formation professionnelle de 70 ETP qualifiés d'ordre de grandeur.

Selon la clé de lecture du présent rapport, les 48,61% de fonction support "injectés" pour atteindre l'effectif de 70 agents est excessif car surdimensionné ; selon la clé de lecture du ministère le chiffre à retenir est de 50 agents ETP

1.2.1. Administrations centrales

Proposition n°19 : parachever la réorganisation de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et son recentrage sur ses fonctions normative et de contrôle.

La DGEFP a été entièrement réorganisée en novembre 2005 de manière entre autre à prendre en compte l'impact des nouvelles mesures de décentralisation. Aussi et compte tenu des réponses faites aux propositions de ce rapport d'audit, il n'apparaît pas nécessaire de réorganiser la sous-direction des Politiques de formation et du contrôle. Cependant, il serait utile de veiller lors du « turn-over » naturel des personnels de remplacer des attachés par des inspecteurs du travail de manière à accroître les missions de contrôle.

Propositions n°20 et n° 20 bis : voir réponse de la DGAS.

1.2.2. Services déconcentrés

Proposition n°21 : redéployer les effectifs affectés à la validation des contrats d'apprentissage dans les DDTEFP (140 équivalents temps plein).

L'objectif de redéploiement des effectifs qui étaient affectés à des activités de gestion supprimées ou transférées à des opérateurs extérieurs aux services déconcentrés a bien sur été intégré aux objectifs de la gestion des ressources humaines de la mission ministérielle. Il a été décliné dans les scénarios cibles de répartition des effectifs entre métiers qui on été transmis à la fonction publique en complément du schéma stratégique de gestion des ressources humaines élaboré en 2006, qui prévoyait, une baisse de 8,5 % (à horizon 2007), de 12 % (à horizon 2008) et de 17 % (à horizon 2010) des effectifs des « gestionnaires de dossier et d'information ». Ses conditions de mise en œuvre sont définies par les directeurs régionaux et départementaux, dans le cadre des CTRI, parallèlement à la répartition des effectifs de référence entre les directions de la région. Les métiers cibles de ces redéploiements sont soit d'autres fonctions de la gestion (FSE, dispositifs d'intervention relevant du niveau régional,...) soit l'appui et l'assistance au contrôle.

Il convient toutefois de souligner que les marges de manœuvre offertes par le dégageant des tâches de gestion et l'évolution des missions des services déconcentrés ont de fait été très largement consommées par les

diminutions d'emplois de catégorie C résultant des arbitrages budgétaires (129 suppressions brutes d'emplois de catégorie C en 2006, 139 suppressions d'emplois supplémentaires programmées à la fin 2007).

S'agissant plus précisément de l'enregistrement des contrats d'apprentissage, le législateur (loi n°2005 – 882 du 2 août 2005) a entendu transférer cette compétence aux compagnies consulaires mais a maintenu aux directions départementales de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) la mission de contrôle de la validité de l'enregistrement. Il convient donc de maintenir des agents pour assurer l'exercice effectif de cette mission. Dès lors toute suppression de cette compétence nécessiterait bien évidemment de nouveaux dispositifs législatifs.

Proposition n°22 : *poursuivre et porter à son terme le redéploiement des coordonnateurs emploi-formation (325 équivalents temps plein) sur des activités autres que des actions de formation professionnelle.*

Le référentiel d'activité des coordonnateurs emploi formation, rebaptisés « Chargé de l'animation et de l'ingénierie de projets territoriaux (animateur territorial) » a été modifié à l'occasion de la révision du répertoire des métiers du ministère, pour tenir compte, notamment, des évolutions induites par le plan de cohésion sociale. Il ne fait plus référence aux actions et dispositifs de formation professionnelle des demandeurs d'emploi auparavant de la responsabilité des SDTEFP.

Il convient par ailleurs de souligner que le schéma stratégique de gestion des ressources humaines prévoit la consolidation et le renforcement de ce métier, tant sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif (intégration de formation à l'animation territoriale dans l'offre de formation continue de l'INTEFP). Le nouveau Corps des attachés emploi formation (AEF) prend en compte clairement cette évolution métier et sa caractéristique d'accompagnement des politiques d'emploi. Les scénarios cibles accompagnant le schéma stratégique GRH ont retenu un objectif de 400 ETP pour ce métier.

Proposition n°23 : *renforcer les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle.*

Effectivement un renforcement significatif des services régionaux de contrôle de la formation professionnelle s'impose.

Le contrôle de la formation professionnelle mérite le développement suivant

1 - Champ, objectifs et moyens du contrôle de la formation professionnelle continue

Le champ du contrôle de la formation professionnelle est extrêmement vaste puisqu'il concerne le contrôle administratif et financier de l'obligation de participation des entreprises à la formation de leurs salariés, l'activité des organismes de formation, les organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, les structures d'accueil (missions locales et permanence d'accueil), les prestataires de bilans de compétences et d'accompagnement de validation des acquis de l'expérience, les conventions cofinancées par le Fonds social européen, etc. . Au total plus de 180 000 structures pour un champ financier de plus de 23 milliards d'Euros. Ce champ de contrôle est défini par la loi (Livre I, III et IX du code du travail) et par la réglementation européenne.

Les directives européennes imposent un contrôle administratif et financier de 5 % de la masse financière concernée (fonds européens et contrepartie nationale). Compte tenu des effectifs actuels, les objectifs fixés par la LOLF en matière de contrôle sont beaucoup plus modestes : 1,3 % d'organismes contrôlables devraient faire l'objet d'un contrôle (soit une fréquence de contrôle moyen de 76 ans).

Les services de contrôle de la formation professionnelle sont composés :

- D'une partie des moyens de la Sous-direction des politiques de formation et du contrôle (SDPFC) de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), Mission de l'organisation des contrôles ;

- des Services régionaux de contrôle (SRC) au sein de chaque Direction régionale du travail de l'emploi et de la formation professionnelle (Direction du travail dans les DOM et à Mayotte).

Les agents de contrôle sont des inspecteurs et des contrôleurs du travail spécialisés (ainsi que des membres de l'ancien corps des inspecteurs de la formation professionnelle). A l'automne, l'effectif d'agent de contrôle en poste en SRC était de 143 équivalents temps plein, et au niveau national (SDPFC) de 6,5.

2 - Evolution du contrôle : une urgence le développement du contrôle des organismes collecteurs

Les évolutions législatives récentes, notamment la loi du 4 mai 2004 sur la formation tout au long de la vie et la loi 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale, ont modifié et élargi le champ de contrôle.

En renforçant le rôle des organismes de collecte de la taxe d'apprentissage (OCTA) dans ce secteur, signalé comme présentant de graves dysfonctionnements (par la Cour des comptes, les Inspections générales des affaires sociales et des finances, etc.), le rôle du contrôle devient stratégique dans sa fonction de régulation de la collecte de la taxe d'apprentissage et de suivi des organismes collecteurs.

L'évolution législative et conventionnelle a renforcé le rôle des Organismes paritaires agréés (OPCA) en matière de formation des salariés, et Organismes collecteurs (OCA) en matière de non salariés (professions libérales, artisans, etc.), notamment dans le domaine des contrats de professionnalisation.

Le contrôle des organismes collecteurs ne doit pas se traduire par la disparition du contrôle des autres acteurs, entreprises, organismes de formation, missions locales.

Ces contrôles contribuent également à l'information et à l'expertise des décideurs stratégiques en matière de formation (Etat, Région, partenaires sociaux, etc.) au niveau régional et au niveau national.

3 - Des moyens réglementaires et méthodologiques renforcés, mais un manque d'effectifs persistant

La politique mise en œuvre par l'Etat (Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle), a permis de sensiblement améliorer la formation des agents, dans un contexte de modification substantielle du droit. Le nouveau cadre législatif et réglementaire, ainsi que le travail de doctrine et de méthodologie mis en œuvre, ont permis de doter les agents de contrôle d'un cadre d'action plus cohérent et efficace. Cet effort se poursuit pour assurer un meilleur suivi des contrôles (logiciel « Pactole ») et développer des champs méthodologiques nouveaux.

Le constat d'une insuffisance de moyens des services chargé du contrôle de la formation professionnelle est ancien. En 1999 l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) s'inquiétait « *d'un certain sentiment de laxisme des services de l'Etat en matière de contrôle de la formation professionnelle* » qui tendait « *à prévaloir parmi les acteurs de ce secteur* » et jugeait cette situation « *inacceptable* ». Le rapport de la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale jugeait de même en 2000 indispensable le « *renforcement du contrôle de la formation professionnelle* ».

Cependant les moyens mis en œuvre, notamment en effectifs, n'ont pas permis de remplir l'objectif fixé par l'IGAS en 1999 d'un contrôle significatif de chacune des catégories d'acteurs (entreprises, organismes de formation, organismes collecteurs ...). Et ceci d'autant plus qu'une fraction majoritaire de ces moyens a été occupé par les contrôles des conventions financées par le Fond social européen.

Les investigations des inspections générales ou de la Cour des comptes en 2005 et 2006 ne font que confirmer cette situation préoccupante. Ainsi le rapport préliminaire de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générales des affaires sociales de novembre 2006 sur la décentralisation souligne une fois de plus que les moyens du contrôle sont insuffisants, en particulier pour faire face à la fonction de contrôle des collecteurs de taxes d'apprentissage qui s'est ajoutée aux champs traditionnels de contrôles de la formation professionnelle continue : « *Compte tenu des enjeux, il semble souhaitable de renforcer les contrôles portant sur les OCTA* » ce qui signifie « *qu'un renforcement des moyens des services régionaux de contrôle semble devoir être envisagé.* ».

Un renforcement des effectifs d'une vingtaine d'Inspecteurs et d'une trentaine de contrôleurs du travail devrait permettre de satisfaire aux besoins énoncés ci-dessus.

Par ailleurs, il pourrait être envisagé de modifier la loi pour permettre de renforcer les agents du corps de l'inspection du travail en leur adjoignant d'autres fonctionnaires qui pourraient les assister dans leur mission de contrôle.

2. A plus long terme : poursuite des transferts de compétences et modernisation du cadre institutionnel de la décentralisation

2.1. Nouveaux transferts de compétences au profit des collectivités territoriales

2.1.1. Dans le domaine de l'insertion

Proposition n°24 : instaurer pour les bénéficiaires de l'allocation de parent isolé (API) un droit d'accès aux actions d'insertion organisées par les conseils généraux, et étendre le cas échéant cette faculté aux bénéficiaires de l'allocation spécifique de solidarité (ASS). A défaut, déléguer systématiquement aux conseils généraux la responsabilité de la conduite des actions d'insertion pour les bénéficiaires de minima sociaux autres que le revenu minimum d'insertion (RMI). Quelle que soit l'option retenue, organiser la participation financière de l'Etat à ces actions dans le cadre de conventions mobilisant notamment les crédits de l'appui social individualisé (ASI).

Cette proposition de l'IGAS rejoint la proposition formulée par la sénatrice Mme Létard à l'article 17 du titre III de la proposition de loi sur la réforme des minima sociaux (pour mémoire, Mme Létard prévoit la signature pour les bénéficiaires de l'ASS d'un contrat d'insertion avec les Conseils généraux et un accompagnement social et professionnel à la charge de ces derniers, similaire à celui existant pour les bénéficiaires du RMI).

Si l'amélioration de l'accompagnement professionnel des bénéficiaires de l'ASS est un objectif important et partagé¹, les plus grandes réserves peuvent être exprimées sur la proposition de transférer cette charge aux départements.

En effet, à la différence du RMI, minimum social au sens strict car allocation d'assistance versée uniquement sous conditions de ressources à des publics fragiles professionnellement et socialement, l'ASS est un revenu de remplacement versé sous condition d'activité professionnelle antérieure (cinq années d'activité salariée) à des chômeurs ayant épuisé leurs droits au régime d'assurance chômage : le statut d'allocataire est directement une conséquence des décisions des partenaires sociaux en matière de règles d'indemnisation du chômage.

La structure sociologique de ses bénéficiaires diffère par conséquent de celles des RMIstes, leurs difficultés étant davantage liées à l'état et au fonctionnement du marché du travail² qu'à un besoin d'accompagnement social tel que peuvent le nécessiter les allocataires du RMI³.

En outre, contrairement aux Rmistes, les allocataires de l'ASS sont systématiquement inscrits comme demandeurs d'emploi et bénéficient dès lors du même traitement que l'ensemble des demandeurs d'emploi, indemnisés ou non⁴. Ainsi, ils bénéficient du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE et sont soumis, tout comme tous les demandeurs d'emploi inscrits, aux règles du suivi de la recherche d'emploi (leur allocation peut être réduite ou supprimée en cas de manquement à la condition de recherche active d'emploi).

C'est la raison pour laquelle le financement de cette allocation et l'accompagnement professionnel de ses bénéficiaires sont assurés par l'Etat et ses établissements publics (Fonds de solidarité, ANPE) et que n'est pas envisagée leur décentralisation vers les Conseils Généraux.

Proposition n°25 : autoriser des expérimentations locales permettant aux services de l'Etat et aux départements de rapprocher, voire de fusionner différents contrats aidés, et de déterminer localement des règles de gestion communes de ces dispositifs.

¹ Les bénéficiaires de l'ASS, inscrits nécessairement comme demandeurs d'emploi à l'ANPE, bénéficient déjà d'un accompagnement professionnel et de l'ensemble des prestations d'aide au retour à l'emploi de l'Agence (notamment par l'intermédiaire du Projet personnalisé d'accès à l'emploi). Face aux difficultés correspondant à l'éloignement important du marché du travail de ces publics, il est nécessaire de poursuivre et d'intensifier les démarches déjà entreprises pour améliorer leur accompagnement professionnel (réforme du suivi de la recherche d'emploi, plan ASS mis en œuvre en 2005 par l'ANPE, suivi mensuel des demandeurs d'emploi, réforme de l'intéressement).

² 40% des bénéficiaires de l'ASS sont en couple, un allocataire sur deux vit en dessous du seuil de pauvreté, 38% sont non-diplômés, 78% se déclarent en situation de chômage (contre 14% en activité réduite et 8% d'inactifs ou au foyer : compte tenu de la proportion d'un tiers de dispensés de recherche d'emploi en ASS, il y a donc davantage d'inactifs au RMI).

³ 80% des bénéficiaires du RMI sont isolés, 80% vivent sous le seuil de pauvreté, 52% sont non-diplômés, 57% se déclarent chômeurs (contre 16% en activité réduite et 23% au foyer ou inactifs).

⁴ A l'exception des dispensés de recherche d'emploi.

Tel est l'objet du PLF 2007. Pour le CI-RMA et le CAV une extension sera envisageable au vu des résultats des expérimentations.

Par ailleurs, l'enveloppe unique régionale permet déjà aux services de l'Etat (préfets) de déterminer localement les règles de gestion des contrats aidés CAE et CIE, au vu de l'état du marché du travail local et en fonction des politiques menées par les collectivités territoriales.

Proposition n°26 : *prévoir une évaluation complète des interventions publiques en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, par exemple fin 2007 ou début 2008, en lien avec le conseil national des missions locales. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à la décentralisation repoussée en 2004.*

Inscrire les politiques publiques dans un processus d'évaluation est toujours souhaitable.

2.1.2. Dans le domaine du handicap et de la dépendance

Proposition n°27 : *procéder en 2008 au bilan des trois premières années d'application de la loi du 11 février 2005. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à de nouveaux transferts de compétences vers les départements en matière de prise en charge du handicap et de la dépendance.*

Oui.

2.2. Mesures modernisant le cadre institutionnel des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales

Proposition n°28 : *préciser par une loi organique l'alinéa de l'article 72 de la Constitution qui dispose que « les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être le mieux mises en œuvre à leur échelon ».*

Il est difficile de proposer un projet de loi organique dans la mesure où l'article 72 de la Constitution ne renvoie pas expressément à une telle loi.

En revanche, il vaudrait mieux que ces précisions sur la notion de subsidiarité soient apportées dans le Code général des collectivités territoriales, de manière adaptée à chaque domaine.

Proposition n°29 : *dans les matières décentralisées, mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice par l'Etat de sa fonction normative, notamment lorsque l'adoption d'un texte est susceptible de produire une incidence financière. A cet effet, systématiser la production d'une étude d'impact des projets de texte pour les collectivités locales ainsi que d'une fiche financière, et instaurer un délai permettant d'organiser la concertation entre la diffusion des projets de textes et leur adoption.*

L'association des régions à la définition de la norme est prévue pour le domaine de la formation professionnelle, au sein du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie. Mais les missions et le mode de fonctionnement de ce Conseil sont plus propices aux affrontements sur des projets de textes présentés par l'Etat qu'à une véritable association des régions à la réflexion préalable à leur élaboration. Cette mission pourrait sans doute être mieux prise en compte par une consultation des associations d'élus concernées par chaque projet législatif ou réglementaire, ce qui impliquerait une évolution du mode d'organisation de ces associations pour assumer ce rôle.

La production d'étude d'impact, rarement organisée à ce jour, serait une mesure utile.

Tous ces sujets renvoient à la rénovation du mode de relation entre Etat et collectivités territoriales dans le contexte d'une République décentralisée.

Proposition n°30 : *faire précéder toute nouvelle étape de la décentralisation d'études d'impact approfondies permettant d'anticiper les conséquences concrètes des transferts envisagés sur les processus de décision, les organisations administratives nationales et locales et les démarches des usagers.*

Lors de la préparation du projet de loi liberté et responsabilités locales, l'anticipation des conséquences concrètes des transferts envisagés, réalisée dans plusieurs cas (formation des chômeurs, AFPA, enregistrement des contrats d'apprentissage...) de façon très informelle (réunions de travail technique à l'initiative de la DGEFP), a montré son utilité malgré des limites inhérentes à ce genre d'exercice.

Sa systématisation serait très intéressante, à condition toutefois de bien distinguer une telle anticipation d'une négociation sur le contenu de ces transferts.

En ce qui concerne la formation professionnelle on ne peut que regretter l'absence d'une telle étude systématique qui aurait permis de mieux identifier les champs de compétences transférées, leurs impacts financiers et leurs conséquences en terme d'organisation administrative.

Proposition n°31 : faire systématiquement précéder les transferts de personnels d'audits préalables, qui devraient être confiés à des experts indépendants de l'Etat et des collectivités territoriales.

Oui.

Proposition n°32 : mieux associer les collectivités territoriales à l'exercice de la fonction de suivi statistique et d'évaluation de l'Etat, en créant les conditions d'une définition partenariale du cadre méthodologique des différentes enquêtes.

L'association des régions à l'exercice de la fonction statistique en matière de formation professionnelle, par une définition partenariale du cadre méthodologique des enquêtes, a déjà été réalisée par la DARES, mais cela ne suffit pas à améliorer fondamentalement le dispositif statistique.

En effet, le problème n'est pas seulement technique mais aussi politique. Contrairement à l'Etat, dont les obligations de « reporting » sont strictement encadrées par la LOLF, les régions n'ont aucune obligation de « rendre des comptes » sur le respect de leurs obligations en matière de formation professionnelle ; elles considèrent comme faible l'enjeu de respecter leurs obligations en matière statistique prévues par la loi⁵.

Cette situation est éminemment regrettable du point de vue de l'efficacité de l'action publique. Un transfert de compétence devrait s'accompagner automatiquement de dispositifs de remontées statistiques et d'évaluation permettant, voire d'objectifs de résultat, comme cela se pratique dans de nombreux pays étrangers, y compris dans des pays fédéraux.

Cette question paraît aujourd'hui essentielle, dépasse sans doute le champ de la formation professionnelle, et doit être étudiée dans toutes ses dimensions :

- une dimension constitutionnelle : il faut concilier les obligations imposées aux collectivités territoriales avec le principe de libre administration des collectivités locales ;
- une dimension politique. Les obligations de « reporting », voire les résultats obtenus, doivent pouvoir être sanctionnées, par exemple via une modulation des dotations de décentralisations ;
- une dimension opérationnelle. Il s'agit de trouver un cadre opérationnel permettant à la fois une meilleure association des régions à la définition des politiques publiques et à leurs objectifs et une évaluation impartiale et partagée.

Les conditions à créer sont donc multiples, du côté du ministère, mais aussi d'ordre législatif et du côté des collectivités territoriales elles-mêmes.

Proposition n°33 : dans le cadre d'une maîtrise d'ouvrage associant l'Etat et les collectivités locales, créer un système d'information partagé sur les politiques sociales décentralisées.

La création d'un système d'information partagé serait certainement susceptible de renforcer l'intérêt des collectivités territoriales pour ce système. La DARES veille, d'ores et déjà à fournir aux régions les résultats des exploitations qu'elle réalise à partir des données fournies par les régions et la DGEFP conduit actuellement un projet d'élaboration d'une plateforme Extranet sur l'apprentissage.

Ces principes devraient être élargis à l'ensemble du champ de la décentralisation.

⁵ La manière dont l'article du projet de loi libertés et responsabilités locales, qui proposait un « conseil national des politiques publiques », a été écarté par le Sénat témoigne bien de la réticence des collectivités territoriales à cet égard, problème que ne saurait résoudre aucune concertation technique.

Proposition n°34 : *enrichir le contenu des documents d'information budgétaire des collectivités locales, et garantir leur accessibilité en ligne.*

Cette proposition devrait contribuer à améliorer la transparence sur l'action des collectivités.

Cet enrichissement ne peut être effectif que si les obligations de « reporting » sont plus précises et peuvent faire l'objet d'un contrôle (cf. proposition n° 32).

Proposition n°35 : *créer les conditions d'un dialogue plus structuré entre les différents acteurs des politiques sociales décentralisées, en fusionnant les différentes instances de concertation existantes, et en confiant à un nouvel ensemble une fonction d'orientation, d'animation et d'évaluation des politiques sociales décentralisées.*

De manière générale la création d'une instance unique traitant à la fois des politiques de l'emploi et de formation professionnelle paraît s'imposer. Cette instance devrait faire sa place à la diversité des acteurs (régions, partenaires sociaux). Sa composition (effectifs dans des limites raisonnables) et son fonctionnement (rôle de régulation de l'Etat) sont les conditions de son efficacité. A cet égard, les propositions du rapport Chertier sont particulièrement bienvenues.

Par ailleurs, l'idée de création d'une instance d'évaluation neutre, telle qu'elle avait été avancée au cours de la préparation de la loi libertés et responsabilités locales, devrait être à nouveau expertisée dans le cadre des réflexions sur l'évaluation et le « reporting » (cf.. réponse à la question n°32).

REPONSE DE LA DGAS - Sommaire de la note

- I. Dans le contexte de l'acte II de la décentralisation, des missions importantes restent à la charge unique des administrations sociales de l'Etat. Elles doivent être totalement assumées alors quels effectifs ont sensiblement diminué (Annexes I à VI du rapport).
 - II. Dans le domaine de l'insertion et de l'action sociale en faveur des personnes vulnérables, les périmètres d'intervention de l'Etat et des départements restent étroitement enchevêtrés et doivent être clarifiés (Annexe VII du rapport).
 - III. Observations sur les formations sanitaires et sociales (Annexe X du rapport)
 - IV. Observations concernant le domaine de la dépendance et du handicap (Annexe XI du rapport)
- ANNEXE Perspectives de plan d'action 2007 de la direction générale de l'action sociale examinées lors du séminaire DGAS 2007.

REPONSE DE LA DGAS

NOTE LIMINAIRE

Depuis 1982, les lois portant décentralisation ont transféré aux collectivités territoriales d'importantes compétences en matière d'action sociale et de formation professionnelle. Les récentes lois prises en application des dispositions de la loi constitutionnelle 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, notamment les lois du 18 décembre 2003 et du 13 août 2004 ont poursuivi ce processus, en consacrant la responsabilité des départements en matière d'action sociale et d'insertion, et celle des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage mais aussi de formation initiale pour le secteur social, médico-social et sanitaire.

La mise en œuvre du second mouvement de décentralisation intervenu depuis 2003 s'est effectuée dans le respect des lois nationales ainsi que dans le cadre du respect du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales. Toutefois, tant la nature des champs d'intervention en matière d'action sociale que celle des publics ont laissé beaucoup de champs de compétences partagées entre l'Etat et les collectivités territoriales. La Cour des comptes souligne ainsi, dans son projet de rapport public sur la politique en faveur des sans domicile, que l'imbrication « inéluctable » des politiques publiques a été accentuée par la seconde vague de décentralisation. De fait, les relations complexes entre l'administration et les collectivités territoriales restent marquées par la recherche d'une cohérence d'action d'autant plus que la nature des politiques sociales et médico-sociales fait également intervenir très largement les autres opérateurs de l'Etat et les organismes de sécurité sociale.

Ainsi, l'article L.121-1 du code de l'action sociale et des familles précise : « Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent ».

La nouvelle étape de la décentralisation initiée depuis 2003 induit des charges supplémentaires pour l'administration centrale. Les responsabilités des collectivités locales dans la mise en œuvre des politiques sociales définies nationalement nécessitent en effet que l'Etat se dote des moyens qui lui permettent de demeurer le garant de l'intérêt général et de l'égalité de traitement des citoyens sur l'ensemble du territoire national. Il est donc nécessaire que ses services **évoluent** mais aussi, **se renforcent** pour exercer pleinement leurs missions normatives, de pilotage ou d'animation, d'évaluation et de contrôle.

Ce faisant, les réponses au rapport de la mission développées ci-après visent à apporter les éléments de commentaire et d'appréciation aux propositions faites par celle-ci. Elles abordent successivement les points suivants :

- (I) Les missions restées à la charge exclusive des administrations sociales de l'Etat dans le contexte de l'acte II de la décentralisation
- (II) La délimitation des périmètres d'intervention respectifs de l'Etat et des départements dans le domaine de l'insertion
- (III) La question des formations sanitaires et sociales
- (IV) Le domaine de la dépendance et du handicap

I - Dans le contexte de l'acte II de la décentralisation, des missions importantes restent à la charge unique des administrations sociales de l'Etat. Elles doivent être totalement assumées, alors que les effectifs ont sensiblement diminué

Au titre des facteurs d'évolution des missions des administrations d'Etat (page 8), il faut citer non seulement la décentralisation et la lutte contre le chômage, mais aussi, pour l'action sociale :

- le développement de la protection sociale en direction des personnes âgées (APA, programmes de créations de places...) ;
- la réforme de grande ampleur de la politique du handicap, grand chantier du quinquennat ;
- le contrôle et l'activation des dépenses d'assistance et le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux (chantier commun DGAS-DGEFP) ;
- les autres réformes d'ampleur en cours : protection juridique des majeurs, protection de l'enfance... ;
- la rénovation d'ensemble et l'ouverture à la VAE des certifications délivrées par le ministère chargé des affaires sociales.

A) La décentralisation ne se traduit pas par une diminution des fonctions exercées par l'Etat dans les matières décentralisées.

Au contraire, comme le souligne d'ailleurs le rapport,⁶ : « La décentralisation accroît aussi bien la nécessité de connaître et d'évaluer les politiques menées localement que la difficulté de ces exercices. »

La mission rappelle (page 14 du rapport) :

⁶ (Annexe V. Décentralisation, suivi statistique et évaluation des politiques)

L'Etat exerce dans le champ des compétences transférées un certain nombre de fonctions :

- une fonction **normative** (rédaction des textes législatifs et réglementaires, prestation de services d'expertise juridique au profit des collectivités locales ou des opérateurs...);
- une fonction de **contrôle** (inspections, contrôle financier...);
- une fonction de **péréquation** (répartition de fonds nationaux de péréquation entre les collectivités territoriales);
- une fonction d'**orientation** ou d'animation de certaines politiques (apprentissage, formation professionnelle, insertion...) qui, si elles ont été largement décentralisées, doivent néanmoins être mises en cohérence avec des objectifs nationaux (emploi, lutte contre l'exclusion...);
- une fonction d'**évaluation** des politiques locales, dont l'exercice par l'Etat, bien que prévue par les textes, par exemple l'article 25 de la loi du 7 janvier 1983, se heurte dans les faits aux réticences des collectivités territoriales.
- une fonction d'**intervention** directe, à travers la gestion d'un certain nombre de dispositifs (attribution d'aides individuelles, financement ou cofinancement de structures ou d'actions diverses, en partenariat avec les collectivités territoriales ou des opérateurs associatifs...).

En dehors du dernier type de fonction, celle de l'intervention directe, qui peut être partagée, les autres ne peuvent être pilotées que par l'Etat.

Ceci peut être illustré à travers l'exemple de la sous-direction des âges de la vie de la DGAS, qui traite de dossiers sur des sujets en grande partie décentralisés, dans les secteurs de l'enfance, de la famille et des personnes âgées. La mission de l'administration centrale sur de tels sujets consiste en l'exercice de compétences qui ne peuvent être déléguées à ses services déconcentrés, et qui requièrent la présence de nombreux cadres aptes à exercer des fonctions normatives et de pilotage :

- connaissance des pratiques locales, pour les réorienter, les améliorer le cas échéant, les diffuser... (exemple : utilisation par les Conseils généraux de la grille AGGIR permettant de déterminer le degré de dépendance des personnes âgées en vue de l'octroi de l'APA, pratiques en matière de protection de l'enfance, d'octroi des agréments, en vue d'adoption, de l'exercice de la profession d'assistant maternel...);
- exercice de la fonction normative dans toutes ses étapes : préparation et production de lois (concertations, auditions, évaluations...), décrets, arrêtés, circulaires, requérant de nombreuses concertations, et de plus en plus de guides d'accompagnement ou de bonne pratiques nécessitant le pilotage de très nombreux groupes de travail partenariaux ; on peut citer sur le sujet les champs - très larges et donc producteurs de très nombreuses normes - de la protection de l'enfance, de l'adoption, de la lutte contre l'enfance maltraitée, de la garde d'enfants (assistants maternels et familiaux, mais aussi réglementation des établissements d'accueil de la petite enfance, avec une compétence facultative dans le domaine partagée entre les communes, les caisses d'allocations familiales...)...;
- divers travaux d'évaluation (travaux d'études ou de statistiques, réponses à des audits ou contrôles des inspections, du Parlement...), participation à de nombreux groupes de travail, de réflexion, sans parler de l'activité de veille juridique...

- sur la question particulière des tutelles et curatelles, il convient de relever que le projet, qui sera en débat au Parlement à compter de janvier 2007, prévoit de confier aux départements la charge des évaluations sociales des personnes nécessitant une protection, évaluations instaurées de manière obligatoire avant toute mesure de protection juridique. Ce nouveau type de prise en charge par les départements devra faire l'objet tout comme les prestations enfance et personnes âgées des départements d'un pilotage et d'une évaluation par la DGAS.

Pour l'Etat, il s'agit d'être en mesure d'assurer sa fonction normative : l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, le suivi de leur application et leur modification éventuelle impliquent en effet une bonne connaissance de la réalité des politiques conduites, de leur impact, de leur efficacité, de leurs lacunes, des difficultés rencontrées, etc. L'Etat doit également être en mesure de jouer son rôle de garant de l'égalité des citoyens dans l'accès aux droits et aux services, ainsi que de s'assurer du respect des engagements internationaux et européens de la France. Il doit pouvoir aussi rendre compte au Parlement de la mise en œuvre des politiques.

Pour les collectivités locales, l'intérêt réside principalement dans la capacité à suivre, individuellement et collectivement, les politiques menées, à disposer d'outils d'objectivation dans leurs discussions avec l'Etat sur les aspects financiers et juridiques de la décentralisation et à pouvoir se comparer voire s'étalonner par rapport aux autres collectivités.

Outre les précautions méthodologiques rappelées par la mission d'audit, qui conduisent à la prudence dans les interprétations, l'Etat ne saurait être rendu responsable de la manière dont les collectivités choisissent d'exercer les compétences transférées, en particulier d'affecter davantage de personnels que l'Etat lorsque celui-ci en était antérieurement chargé (cf. annexe II, voire de s'organiser différemment (en matière de formation initiale par exemple).

Les nouvelles étapes de la décentralisation impliquent de renouveler les pratiques antérieures de suivi et d'évaluation des politiques décentralisées. C'est un préalable indispensable à la poursuite et à la réussite de la décentralisation.

Par exemple, dans les domaines de l'aide sociale à l'enfance et la protection maternelle et infantile, décentralisées depuis 1982, la vision globale est insuffisante, pour l'Etat comme pour les collectivités locales.

Ces faiblesses sont problématiques tant pour les collectivités locales que pour l'Etat :

- En l'absence d'instruments de mesure et d'évaluation des politiques sociales cohérents et inter-opérables entre eux, les conseils généraux éprouvent des difficultés à se situer, voire à se comparer aux autres départements, et ne disposent pas toujours du recul et de la profondeur stratégiques nécessaires pour ajuster et faire évoluer leurs politiques ;
- En conséquence, l'Etat ne dispose que d'une visibilité limitée sur l'efficacité de ces politiques publiques et éprouve des difficultés à exercer sa fonction normative et déterminer si des évolutions législatives sont nécessaires et lesquelles sont les plus adaptées. La réforme en cours de la protection de l'enfance a dû s'appuyer sur de multiples rapports, qui déplorent tous les lacunes dans la connaissance des politiques conduites.

Dans le contexte d'une décentralisation accentuée et de l'affirmation du principe constitutionnel d'une République unitaire et décentralisée, de nouveaux équilibres doivent être recherchés. Cette exigence est d'autant plus forte que l'Etat est non seulement garant de la cohésion territoriale mais est lié par des engagements internationaux.

L'Etat est le garant du respect des conventions internationales, y compris dans les domaines relevant de la compétence des autorités publiques décentralisées. En témoignent les deux exemples suivants :

- en 2004, le Comité des droits de l'enfant des Nations Unies, qui veille au respect par les Etats de la convention internationale des droits de l'enfant, a ainsi interrogé l'Etat français sur " sa capacité à assurer un égal respect des droits des enfants sur l'ensemble de son territoire " ;
- en janvier 2007, notre pays rendra compte au Comité international des droits économiques, sociaux et culturels des Nations unies des résultats de l'application de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions. Il lui faudra notamment expliquer quelles actions sont menées pour sensibiliser la population aux difficultés rencontrées par les sans-abri et pour y apporter des réponses structurelles.

Ces considérations valent également à l'égard de l'Union européenne. Et, dans le domaine de l'inclusion sociale, l'implication de notre pays dans la construction européenne ne se limite pas à la mise en œuvre de normes communautaires. La France participe ainsi à la mise en œuvre des objectifs de convergence sociale définis dans le cadre de la méthode ouverte de coordination entre Etats membres de l'Union européenne. A cette fin, la DGAS élabore le volet " inclusion sociale " du rapport national de stratégies pour la protection sociale et l'inclusion sociale.

Le rapport annuel 2006 de l'IGAS, consacré à " la dimension européenne des politiques sociales ", constate (p. 316 et suivantes) que la large décentralisation des politiques d'action sociale appelle un renouvellement des modes d'association des collectivités locales aux politiques publiques nationales. S'agissant plus particulièrement des modalités d'élaboration du plan national d'action pour l'inclusion sociale, il relève que " d'autres Etats membres qui connaissent une organisation institutionnelle décentralisée, voire fédérale, sont confrontés à ce même problème d'association des collectivités locales (...). "

Le rapport n'en déduit nullement que la décentralisation rend sans objet l'élaboration d'un rapport national de stratégies : l'Etat conserve " sa fonction de fixation d'objectifs essentiels des politiques " (p. 321). L'amélioration est à rechercher dans une meilleure articulation entre les niveaux nationaux et locaux d'action publique. La mise en place d'une méthode ouverte de coordination entre l'Etat et les collectivités locales en serait l'outil : détermination d'objectifs communs nationaux, élaboration de plans départementaux et fixation d'indicateurs locaux, échange de bonnes pratiques. Or, la satisfaction du " besoin de cohésion et de transversalité " née de la décentralisation requiert un maintien et un renforcement des capacités d'animation administrative au niveau national. De ce point de vue, à mesure qu'elle s'approfondit, la décentralisation appelle une complexification des modes d'action de l'administration centrale de l'Etat.

Les propositions de la mission figurant dans l'annexe V peuvent être retenues :

- 1) Réaffirmer l'indépendance du service public de la statistique dans le contexte du suivi des politiques décentralisées ;
- 2) Privilégier le suivi et l'évaluation des politiques publiques locales, et non les seules politiques décentralisées : d'importantes politiques locales restent de la compétence de l'Etat ;
- 3) Clarifier et simplifier les relations avec les collectivités locales sur la collecte des données ;
- 4) Améliorer les retours d'information de l'Etat vers les collectivités ;
- 5) Relancer le débat sur le principe et les modalités de l'évaluation des politiques décentralisées.

La mission propose la création d'une structure mixte associant l'Etat et les collectivités locales.

Ceci aurait pour avantage :

- de donner une plus grande cohérence et visibilité à la fonction d'évaluation ;
- de coordonner et d'orienter sur des bases communes l'activité des **enceintes thématiques** ;
- de fédérer des moyens administratifs de fonctionnement dispersés au sein des instances actuelles et d'effectuer ainsi des économies d'échelle, en se laissant la possibilité de réaffecter les moyens en fonction des priorités du moment ;
- d'offrir un espace de dialogue entre Etat et collectivités locales pouvant également être utile en matière de concertation préalable aux réformes ;
- de permettre de fédérer plus aisément les organes d'observation gravitant actuellement autour des administrations d'Etat et des collectivités locales.

C'est tout l'enjeu des futures commissions dites pivot et notamment de la **commission départementale de cohésion sociale** pour ce qui concerne **le champ de la DGAS**, par exemple.

La DGAS s'est très fortement impliquée dans la préparation de ces textes (décret n°2006-665 du 7 juin 2006 relatif à la réduction du nombre et à la simplification de la composition de diverses commissions administratives) et prépare actuellement de façon concertée une circulaire destinée aux services déconcentrés.

B) Les effectifs des administrations sociales de l'Etat ont fortement diminué ces dernières années.

La mesure de l'évolution des effectifs affectés à l'exercice des compétences décentralisées au sein des administrations d'Etat depuis 1982 soulève des difficultés méthodologiques :

- il n'existe pas dans les ministères concernés de base de données retraçant l'évolution des effectifs des services depuis 1982 ;
- les données fournies ne sont pas toujours homogènes ;
- les réorganisations successives créent des modifications de périmètre qui rendent délicates la mesure des évolutions des effectifs.

Globalement, les effectifs des administrations sociales de l'Etat ont fortement diminué puisque, d'après les chiffres fournis par le rapport, elles passent de 14 893 en 1985 à 10 393 en 2006, soit une réduction de plus de 30%. Le nombre d'agents des DDASS et DRASS a été réduit de plus d'un tiers entre 1984 et 1992 et sur l'ensemble de la période 1984-2006 de plus de 30%.

Les effectifs des services centraux chargés de l'action sociale ont légèrement progressé de 1985 à 2006, passant de 171 à 208 avec une légère diminution en fin de période. Un lecteur attentif du rapport pourrait au contraire s'étonner de cette inflexion alors même que la demande « sociale » a explosé ainsi que l'atteste l'inflation de loi et règlements touchant ce secteur, lesquels ont été « produits » pour tenter d'y répondre, et à laquelle « participe » très fortement la DGAS. La réponse à cette apparente contradiction ne peut s'expliquer que par la très forte augmentation de la productivité horaire du travail des collaborateurs de la DGAS ainsi que l'atteste leur présence diurne, vespérale et nocturne au Parlement, mais également les nombreuses réunions au Conseil d'Etat et avec les différentes instances consultatives. Par ailleurs, l'addition des effectifs de la DGAS et de la CNSA ne saurait constituer un cadre de référence pertinent et acceptable car la création de cet établissement public ne se contente évidemment pas de reprendre les attributions antérieurement exercées par la DGAS sinon on comprendrait mal la création de cette caisse.

Celle-ci répond en effet à la mise en œuvre du chantier présidentiel d'amélioration de la situation des personnes handicapées, et de prise en charge - sans commune mesure avec ce qui existait précédemment - des besoins individuels et collectifs d'offre de soins de prise en charge en établissements et de services en direction des institutions en charge de l'accompagnement de la perte d'autonomie des personnes âgées et handicapées non satisfaits.

S'agissant plus spécifiquement de la DGAS, celle-ci a été profondément réorganisée en 2000. Les tâches de gestion directe, même si elles subsistent, sont particulièrement réduites. Pour prendre l'exemple de la ventilation faite par la mission des moyens de la sous-direction des personnes handicapées entre ses différentes activités, la gestion directe ne compte que 1,25 ETP (dossiers individuels), soit 4% de l'effectif.

Pages 10 et 11 de l'annexe III, la configuration actuelle de la DGAS (échelon direction constitué du cabinet, d'adjoints du directeur général, de chargés de mission, du BEI...) et la dimension transversale de l'activité, à distinguer de la fonction support, n'a pas bien été prise en compte alors qu'elle concerne une partie de la sous-direction chargée des institutions, des affaires juridiques et financières (SD5).

II – Dans le domaine de l'insertion, les périmètres d'intervention de l'Etat et des départements restent étroitement enchevêtrés et doivent être clarifiés

A) Charges nouvelles induites par la décentralisation

Si la mission a reconnu lors de ses entretiens oraux avec les collaborateurs de la direction, ou dans l'annexe VII, que la décentralisation induit des charges nouvelles pour l'administration centrale, **cette dimension est absente du corps du rapport**. Cela est regrettable.

La fonction normative est rendue beaucoup plus complexe par la décentralisation. Elle implique une concertation avec les collectivités locales, ce que demande par ailleurs la mission et ce à quoi procède déjà la DGAS de manière systématique (exemples : groupe de travail avec l'Assemblée des départements de France (ADF) sur la gestion du RMI au premier semestre 2006 ; concertation avec l'ADF sur les textes d'application de la loi du 23 mars 2006 pour le retour à l'emploi des bénéficiaires de minima sociaux). L'animation du groupe de travail précité a, par exemple absorbé 70 % de l'activité du bureau des minima sociaux sur le RMI durant un mois et demi, soit un peu moins de 300 heures-hommes.

La fonction de pilotage des politiques mises en place implique que l'Etat dispose d'outils d'abord d'objectivation des décisions, ensuite d'évaluation performants et reconnus sur tous les sujets décentralisés.

Des charges nouvelles sont également induites par les aspects suivants :

- évaluation : chaque département réalise des évaluations pour son propre compte et les remontées d'information sont beaucoup plus complexes à organiser quand elles ne sont pas rendues difficiles ou impossibles par le positionnement des conseils généraux; cette fonction est de plus en plus prégnante ;
- réponse aux questions juridiques des services des départements : la DGAS étant identifiée comme un interlocuteur pertinent et de référence étant donné la complexité du champ de compétences, la décentralisation a généré une croissance de cette activité ;
- international : la DGAS doit assurer l'implication des collectivités locales dans des exercices communautaires et internationaux de plus en plus nombreux (développement des interventions de l'Union européenne, du Conseil de l'Europe et des Nations unies sur son champ). Ainsi le sujet de l'accès des ressortissants communautaires au RMI et la transposition de la directive européenne sur le droit de séjour, qui a des effets directs sur l'accès au RMI, génèrent-ils un travail important avec le ministère de l'Intérieur.

La mission de l'IGAS sur le RMI, qui vient de remettre son rapport en novembre 2006, a d'ailleurs souligné dans ses conclusions que la DGAS devait accroître encore son rôle en matière d'information et de concertation avec les départements.

Le pilotage de l'AAH est de même rendu plus complexe par la création de la CNSA et des MDPH, ainsi que l'audit de modernisation d'avril 2006 l'a souligné, alors même que cet audit préconise un renforcement sensible de ce pilotage.

En matière d'API, la mise en œuvre des préconisations de la mission de l'audit de modernisation s'y rapportant induirait également des charges nouvelles majeures (pilotage et

appui aux services déconcentrés dans les négociations avec les départements, évaluation des actions d'insertion).

De façon générale, l'ensemble des audits de modernisation menés dans le champ des dispositifs suivis par la DGAS (CHRS, hébergement d'urgence, AAH, API, bientôt AME) conclut à la nécessité de renforcer les moyens de pilotage de la DGAS et des services déconcentrés, qui sont insuffisants sur le plan quantitatif et sur le plan des compétences. Ce pilotage demanderait un renforcement des moyens qui avait été estimé par le secrétariat général des ministères sociaux à 1 poste par DDASS au titre de l'hébergement et de l'AAH.

B) Rôles respectifs de l'Etat et des départements en matière d'insertion

La DGAS considère comme la mission qu'un partage des publics entre Etat et département n'est pas une solution pérenne et soutenable.

Il convient d'avancer à moyen terme vers un renforcement des synergies autour des compétences partagées et non des publics. Ce positionnement a plusieurs implications :

- Les départements peuvent intervenir en faveur de personnes qui ne sont pas des bénéficiaires du RMI : bénéficiaires de l'API mais aussi autres personnes présentant des difficultés d'ordre social faisant obstacle à leur retour à l'emploi. Pour ces personnes, les départements renforceraient leurs missions au sein du service public de l'emploi auquel ils concourent en application de l'article L 311-1 du code du travail notamment à travers leur participation au développement des maisons de l'emploi..
- A contrario, les départements n'ont pas vocation à financer tout ce qui concerne les bénéficiaires du RMI. De même que la santé est financée par l'assurance-maladie dans le cadre de la CMU, la formation professionnelle, outre les responsabilités premières qui incombent aux employeurs, doit être financée par les régions, comme le souligne l'annexe VII page 18.

La mission souligne page 8 de cette même annexe que les capacités techniques des associations d'élus sont limitées en quantité, ce qui fait obstacle au développement de la concertation. Trois voies sont envisageables pour pallier ces difficultés :

- le renforcement des capacités techniques de ces associations ;
- le mandatement par ces associations de responsables des collectivités locales pour les représenter, formule déjà utilisée dans de précédents exercices ;
- à défaut, l'association de responsables de collectivités non mandatés par l'association représentative, qui ne parleraient qu'au nom de leur collectivité.

Aussi, sur les points évoqués ci-dessus, la DGAS, qui travaille en partenariat étroit et fructueux avec l'Assemblée des départements de France (réunions chaque mois au niveau des directeurs généraux, hors réunions techniques bilatérales) ne peut que laisser à la mission la responsabilité de son constat.

C) Articulation de la DGAS et de la DGEFP en matière d'insertion

La DGAS et la DGEFP partagent le constat effectué par la mission qu'une bonne articulation entre elles est évidemment souhaitable et qu'il convient d'éviter et de développer une "expertise parallèle".

Notre expérience quotidienne et de longue date du travail en commun nous conduit à nous étonner des affirmations de la mission quant à de prétendues divergences de points de vue et incohérences d'action entre nos deux directions. En effet, la DGAS ne conteste nullement le rôle de chef de file de la DGEFP en matière de politique de l'emploi. Et la DGEFP ne conteste nullement la vocation de la DGAS à intervenir dans ce domaine à quatre titres :

- en tant qu'animatrice de la politique interministérielle de lutte contre les exclusions, la politique de l'emploi concourant de façon déterminante à cette politique ;
- en tant que responsable de programme s'agissant de l'API et de l'AAH, et donc fortement impliqué par le retour à l'emploi de ces allocataires, et en tant que direction concernée par la décentralisation en matière de RMI et le suivi de cette politique ;
- plus généralement en tant que responsable de l'insertion des publics en grande difficulté, pour lesquels les difficultés sociales se cumulent avec les handicaps au regard de l'emploi et font obstacle à leur insertion ;
- en tant qu'animatrice de secteurs d'activité recelant des gisements d'emploi importants (secteur social et médico-social) et donc largement partie prenante du plan de services à la personne. Cette animation s'inscrit en outre en cohérence avec les orientations définies en matière de dialogue social avec les acteurs du secteur concernant la politique salariale et l'agrément des conventions collectives des secteurs social et médico-social incluant la branche de l'aide à domicile.

Page 19, le diagnostic critique sur la segmentation des contrats aidés selon le statut administratif des publics renvoie à des choix politiques mis en œuvre en application des lois du 18 décembre 2003 et du 18 janvier 2005 votés par la représentation nationale, qu'il n'appartient pas à la DGAS de commenter. En revanche, nous partageons la proposition n°25 (page 43) invitant à autoriser des expérimentations locales prenant en compte les caractéristiques des personnes pour la modulation de l'aide à l'emploi **ce qui nous a conduit à rédiger les dispositions prises à l'article 142 de la loi de finances pour 2007, en lien avec la DIIESES.**

En conséquence, une concertation structurée avec la DGEFP est nécessaire sur le pilotage des contrats aidés, la prise en compte des publics en difficulté dans les instances du service public de l'emploi ou encore les obstacles sociaux à l'accès à l'emploi.

Le partage d'information sur ces sujets d'intérêt commun est pour nous une pratique permanente aussi bien lors des réunions bilatérales DGEFP-DGAS que des échanges quotidiens entre nos deux services qui sont deux directions générales de politique publique d'un même ministère, celui de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement. .

A titre d'information, **nous vous indiquons sur ce point qu'un protocole d'accord entre les deux directions** en vue de la coordination des programmes 157 « handicap et dépendance » et 102 « Accès et retour à l'emploi » sera prochainement conclu afin d'améliorer le pilotage de

la politique d'insertion professionnelle des personnes handicapées dont les bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés.

.....

REPONSES AUX PROPOSITIONS

III – Observations sur les formations sanitaires et sociales

Propositions n° 13 à 15

A. Une appréhension confuse de la compétence de l'Etat en matière de certification en travail social

1. A aucun moment du rapport ou des annexes, n'est mentionnée la compétence de certification (outre la délivrance du diplôme, la définition des référentiels) ce qui amène une confusion conceptuelle sous le vocable de « formation ».

2. Pour les formations sociales, à aucun moment du rapport ou des annexes n'est précisé que l'objet de la décentralisation de 2004 est *le financement de la formation initiale* et non seulement la définition de la politique de formation ; la notion d'agrément ne semble pas avoir été comprise puisqu'elle recouvre aussi le financement ; la mission d'audit entretient la confusion entre la déclaration préalable et l'« autorisation préalable » qu'elle constituerait. La notion de « financement des formations initiales » doit être réintroduite dans le rapport et les annexes.

3. Bien que les bureaux concernés de la DGS (formation des professions de santé) et de la DHOS (professions paramédicales) aient été auditionnés, la mission d'audit a pratiqué un « raccourci » erroné entre l'action sociale d'une part et les formations sanitaires et sociales d'autre part. La DGS et la DHOS auraient dû être destinataires pour observations du rapport. L'annexe X du rapport relative aux formations sanitaires et sociales fait apparaître, dès l'introduction (1^{er} alinéa), une présentation de la situation qui prévalait jusqu'en 2004 « amalgamant » les formations sanitaires et les formations sociales alors qu'en réalité ces deux secteurs présentent des différences marquées.

Il est ainsi indiqué que les formations sanitaires et sociales relevaient principalement de l'Etat qui finançait l'investissement ; ceci n'est pas exact s'agissant des établissements de formation en travail social.

Ces établissements sont très majoritairement (hors les établissements publics de l'éducation nationale préparant à des diplômes de travail social, soit 20 % environ du total) des établissements privés associatifs dans lesquels l'Etat ne participait au financement d'opérations d'investissement, tout comme les régions, que dans le cadre de contrats de plan Etat-Région – c'est-à-dire de façon très limitée. Ceci mérite d'être clairement affirmé.

On peut rappeler, également que le terme instituts régionaux de travail social (IRTS) correspond à un « label » et que les IRTS sont au nombre de 14 parmi 70 établissements multi diplômés (préparant à plus de 2 diplômes de travail social) et sur un total de près de 400 établissements.

4. La mission émet une proposition relative aux « conseils techniques des instituts de formation aux professions sociales » et notamment à la limitation de leurs attributions aux aspects strictement pédagogiques.

Il convient, préalablement, de signaler qu'il n'existe pas de « conseils techniques » dans le domaine des formations sociales, contrairement à celui des formations sanitaires.

Les textes relatifs aux diplômes de travail social prévoient la mise en place par l'établissement de formation d'une instance technique et pédagogique dont la composition est prévue par le texte réglementant le diplôme. Cette instance peut être commune à plusieurs formations ou propre à un diplôme de travail social. La composition et les attributions de l'instance technique et pédagogique doivent être communiquées au représentant de l'Etat dans le cadre de la déclaration préalable (Arrêté du 10 mars 2005 fixant la composition du dossier de déclaration préalable et de la liste d'enregistrement des établissements de formation).

Exemples de composition et attributions d'instance technique et pédagogique :

(article 11 de l'arrêté du 2 août 2006 relatif au diplôme d'Etat d'ingénierie sociale)

Une instance technique et pédagogique est mise en place par l'établissement de formation. Elle est composée du responsable de la formation, d'un représentant de l'établissement de formation signataire de la convention de coopération, des représentants du secteur professionnel, des étudiants et de personnalités qualifiées. Elle veille à la mise en oeuvre du projet pédagogique et aux conditions générales d'organisation de la formation. Elle émet un avis sur le protocole d'allègement mentionné à l'article 9 du présent arrêté. Dans les établissements de formation assurant plusieurs formations préparant aux diplômes du travail social, cette instance peut être organisée à partir de celles déjà mises en place.

(article 9 de l'arrêté du 11 avril 2006 relatif au diplôme d'Etat d'aide médico-psychologique)

Une instance technique et pédagogique est mise en place par l'établissement de formation. Elle est composée du responsable de la formation, des représentants du secteur professionnel, des étudiants et de personnalités qualifiées. Elle veille à la mise en oeuvre des orientations du projet pédagogique et aux conditions générales d'organisation de la formation. Elle émet un avis sur le protocole d'allègement mentionné à l'article 7 du présent arrêté. Dans les établissements de formation assurant plusieurs formations préparant aux diplômes du travail social, cette instance peut être organisée à partir de celles déjà mises en place.

On le voit, les attributions de ces instances sont limités aux aspects strictement pédagogiques. En outre, elles ne comprennent pas de représentants de l'Etat. A l'occasion des réformes et reconstruction, sous forme de référentiels, des diplômes de travail social intervenues ces dernières années, la DGAS a, en effet, estimé d'une part qu'il était parfois difficile d'être juge - de la qualité de la formation mise en oeuvre - et partie prenante dans l'établissement, et d'autre part que la présence à assurer dans les instances des établissements était consommatrice de temps - agent.

En revanche, il a été indiqué aux services (circulaire interministérielle N° DGAS/4A/DGCL/CIL3/ 2006/390 du 1^{er} septembre 2006 relative à la mise en oeuvre des articles 52 à 55 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales) que « Le cadre du contrôle

peut aussi être une occasion d'apporter votre appui technique et l'éclairage de l'Etat aux établissements de formation sur la mise en œuvre des diplômes (et certificats) d'Etat créés ou renouvelés ainsi que sur leur projet pédagogique, leurs modalités d'alternance notamment la qualité des sites de stage.

Cette fonction d'appui s'est, d'ores et déjà, développée dans le contexte de généralisation de la mise en œuvre de la validation des acquis de l'expérience (VAE) pour l'ensemble des diplômes de travail social, objectif fixé par le plan de cohésion sociale, qui a induit un vaste « chantier » de refonte des diplômes et certificats de travail social.

Les expériences récentes de mise en œuvre de nouveaux dispositifs de certification et de formation ont montré que cette fonction d'appui était tout à fait utile aux établissements de formation et qu'elle nécessitait une forte implication des services ».

A l'occasion de la décentralisation il a, par ailleurs, été indiqué dans cette même circulaire « qu'en application de la loi du 13 août 2004, il appartient désormais à la région de déterminer et de contrôler, dans le cadre des conventions prévues par l'article L. 451-2-1 du CASF, les conditions de financement des établissements qu'elle aura agréés pour dispenser des formations sociales initiales.

En outre, il n'apparaît pas opportun que l'Etat continue de participer aux conseils d'administration des établissements de formation ».

5. Autres imprécisions dans l'annexe X

- Page 2 : un diplôme n'est pas une simple attestation de formation.
- Pages 2 et suivantes : approximation, glissement entre les notions de déclaration préalable et d'autorisation préalable (par exemple, au début du C, page 4).
- Page 3 : le nombre et la répartition des CTTS sont erronés (elles sont plus de 130).
- Page 4 : le contrôle pédagogique n'est pas réalisé que sur pièces.

B. La déclaration préalable

Tant dans le corps du rapport (pages 23 et 35) que dans l'annexe X, l'interprétation de la déclaration préalable comme pouvoir d'autorisation du préfet est erronée.

Dans la mesure où les certifications dans le champ du social continuent de relever de la compétence de l'Etat, et que celui-ci assume le contrôle pédagogique, il est tout à fait légitime et même indispensable :

- de fixer par décret les exigences de programmes et de qualification tant des formateurs que des directeurs de centres de formation qui sont privés à 80 % ;
-
- de permettre aux préfets de disposer de la liste des centres de formation que les DRASS auront à contrôler au plan pédagogique.

La sanction de la compatibilité de la formation avec les exigences du diplôme lors de la certification (jury), que suggère le rapport, ne peut se faire sans exposer les candidats, souvent

au bout de trois ans, à des déconvenues : le taux de réussite aux diplômes est corrélé à l'adaptation des formations aux référentiels de certification.

La déclaration préalable n'est pas une autorisation préalable. S'agissant plus spécifiquement des propositions relatives aux formations sociales, la mission évoque un dispositif « d'autorisation préalable » relevant de la compétence de l'Etat. Or, la section sociale du conseil d'Etat a, justement, indiqué aux commissaires du gouvernement représentant les différents ministères signataires du décret du 22 février 2005 pris pour l'application de l'article L 451-1 du code de l'action sociale et des familles et modifiant le code de l'action sociale et des familles (CASF), que le dispositif de déclaration préalable prévu par l'article L 451-1 du CASF n'était pas un dispositif d'autorisation préalable et qu'il ne permettait, donc, aucune appréciation, ou « autorisation » fondée sur l'opportunité ou la nécessité de l'ouverture ou non d'un établissement de formation ou d'une section d'un établissement préparant à un diplôme de travail social précis.

Elle permet, en revanche, à l'Etat de s'assurer que l'établissement de formation qui envisage de dispenser une formation préparant à un diplôme d'Etat a bien la capacité pédagogique d'assurer la préparation des candidats à l'obtention du diplôme conformément aux principes des textes réglementant ce diplôme. Il paraît nécessaire que ce type de vérification puisse être assurée avant le démarrage d'une formation qui engage des étudiants dans un cursus d'un à trois ans devant déboucher sur un diplôme professionnel garanti par l'Etat.

Il serait difficilement concevable d'attendre un premier contrôle sur place pour s'apercevoir que la formation est inadaptée et faire fermer le centre si l'adaptation ne peut se faire immédiatement.

Il faut d'ailleurs remarquer que les régions n'ont pas remis en cause cette procédure qu'elles comprennent. La circulaire interministérielle n° DGAS/4A/ DGCL/CIL3/2006/390 du 1^{er} septembre 2006 relative à la mise en œuvre des articles 52 à 55 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales prévoit des complémentarités entre Etat et régions, sur la base de pratiques que localement les régions ont appréciées, dans un secteur entièrement nouveau pour elles.

Supprimer la déclaration préalable et donc le contrôle de conformité a priori obligerait d'ailleurs les régions à recruter sans doute pour s'assurer de la conformité avec la réglementation, ce dont elles sont dispensées actuellement. Elles nécessiteraient évidemment une évolution législative dont il conviendrait d'apprécier par ailleurs les conséquences sur l'équilibre toujours complexe à trouver d'une nouvelle répartition des compétences.

C. Les contrats aidés et la qualification en cours d'emploi au service du secteur social et médico-social (cf. annexe VII).

Il convient de préciser (cf. p. 18) que le pilotage (services déconcentrés) et l'animation (partenaires, notamment les branches et fédérations d'employeurs) de la politique de contrats aidés dans le secteur social et médico-social, qui est un volet important de la politique d'insertion, est assuré par la sous-direction de l'animation territoriale et du travail social (SD4) en liaison avec la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion (SD1) compétente en matière de minima sociaux. L'attribution de cette mission à SD4 (qui est le correspondant privilégié de la DGEFP sur les contrats aidés) résulte d'une approche sectorielle centrée sur les employeurs, dans une logique de gestion prévisionnelle et de

professionnalisation vers les métiers et les diplômes du travail social ou de la santé (par formation ou VAE). La particularité de la DGAS est d'être concernée à la fois par l'offre et la demande d'emploi aidé, mais cette approche par l'offre est du reste similaire à celle qui est développée par la DHOS dans le secteur hospitalier, et les autres ministères sectoriels.

La DGAS est particulièrement bien placée pour optimiser les synergies entre l'insertion, la formation et la VAE :

- la circulaire interministérielle emploi-social-santé du 10 avril 2006 sur les contrats aidés dans les secteurs social, médico-social et sanitaire demande ainsi aux préfets de région et aux DARH de mettre en place des plates-formes partenariales (DRASS, ARH, SPE, région, départements, branches, OPCA...) de suivi de la professionnalisation des contrats aidés vers les métiers de services à la personne et les métiers hospitaliers, ce qui rejoint la préoccupation de la mission d'audit concernant la formation des bénéficiaires de minima sociaux ;
- les salariés en contrats aidés ont été pris en compte pour l'élaboration de la circulaire DGAS-CNSA (co-signée donc, et non émanant seulement de la DGAS comme l'indique le rapport) du 17 février 2006 sur les actions éligibles au cofinancement par la section IV de la CNSA (modernisation des services concourant à la prise en charge des personnes âgées dépendantes et professionnalisation des salariés et bénévoles).

Page 20 : la préconisation de la mission que la DGAS soit associée par la DGEFP dans la conception des dispositifs d'emplois aidés est une réelle nécessité car :

- ces mesures s'adressent aux publics en difficulté sociale suivies par SD1 ;
- les nouveaux contrats reposent sur l'activation des minima sociaux ;
- le secteur social et médico-social représente un levier d'insertion important, qui a l'expérience des personnes en situation difficile.

Cependant, cette association de la DGAS par la DGEFP en matière de conception des contrats aidés est constante et **nous renouvelons notre surprise** à la lecture des assertions de la mission sur ce point.

D. La validation des acquis de l'expérience (VAE) et le rôle de la DGAS (cf. annexes VIII et X)

1. Dans l'annexe VIII :

- Pages 12 et 14 : la clarification des compétences souhaitée par la mission d'audit devrait porter de manière croissante sur la VAE car la DGEFP est désormais missionnée sur le plan interministériel, ce qui la conduit d'ores et déjà à différencier ce rôle propre (direction de projet) du rôle sectoriel en tant que ministère certificateur qui s'appuie sur l'opérateur AFPA.
- Page 14 : à cette aune, la mission d'audit devrait préciser si la proposition de concentrer des financements des actions de VAE, au sein du budget de l'Etat, sur le programme 103 (accompagnement des mutations économiques) porte sur les parcours menant aux seuls titres délivrés par le ministre chargé de l'emploi, ou à tout diplôme inscrit au RNCP. Il

doit être clair en outre que les crédits finançant la gestion de la VAE, doivent rester dans le périmètre de chaque mission ou programme ministériels.

- Page 17 : l'orientation n° 5 apparaît pertinente.

2. Dans l'annexe X

En page 9, la préconisation d'une coopération accrue entre formations sanitaires et formations sociales (proposition n° 8) est d'autant plus envisageable que c'est la voie empruntée de manière constante et volontariste par la DGAS, la DGS et la DHOS depuis la loi de modernisation sociale. En effet, la refonte de l'ensemble des diplômes de travail social (achevée fin 2006) et la refonte progressive des diplômes de santé, liée à l'ouverture à la VAE, s'est accompagnée de la mise en place de passerelles importantes entre référentiels, traduisant une stratégie concertée de certification.

S'agissant de la gestion de la VAE par les DRASS, la DGAS a pris l'initiative de constituer un groupe projet inter directionnel (DGAS, DGS, DHOS, DAGPB, DREES, 3 DRASS), à son initiative d'abord puis sous l'égide du Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales, à la création de ce poste, pour analyser l'impact de la VAE et mettre au point une solution d'externalisation à la hauteur du défi quantitatif posé par les demandes de qualification dans les secteurs sanitaire et social. Le chef de projet transversal désigné est issu de la sous-direction chargée de l'animation territoriale et du travail social à la DGAS. Dans le cadre de ce pilotage de projet unifié, l'administration centrale a recommandé aux DRASS de regrouper leurs services chargés des professions, métiers ou formations sanitaires d'une part et sociales d'autre part.

Pages 10 et 11 : la VAE est un mode d'accès à des diplômes et non à des métiers ou à des secteurs. Les 4 diplômes du travail social dont la mission d'audit indique qu'ils devraient être accessibles par cette voie courant 2006, le seront à la date de publication du rapport. **Les développements de la page 11 ne rendent pas véritablement compte du déroulement de la procédure et des enjeux du développement de la VAE.**

Chaque ministère certificateur est compétent pour :

- statuer sur la recevabilité des candidatures à la VAE pour l'obtention des diplômes qu'il délivre : les DRASS déterminent les modalités de dépôt de candidature et statuent sur la recevabilité au regard des conditions de durée et d'ancienneté d'expérience et du rapport entre l'expérience déclarée par le candidat et le référentiel du diplôme ;
- organiser matériellement les sessions de jurys (tâche qui n'est donc pas externalisée au contraire de ce qu'indique la mission d'audit), informer ou former les membres de jurys et présider les sessions de jurys puis délivrer, à la suite de l'appréciation souveraine des jurys, les diplômes ou attestations de domaines de compétences aux candidats concernés.

Les ministères chargés des affaires sociales (DGAS) et de la santé (DGS, DHOS) ont externalisé, avec effet au 1^{er} octobre 2006, la réception et la gestion des nouvelles candidatures auprès du CNASEA, par une convention pluriannuelle de gestion. Au sein du CNASEA, une Délégation à la VAE basée à Limoges assure, pour le compte des DRASS, la réponse aux demandes d'information, l'instruction des dossiers de recevabilité, la préparation administrative des sessions de jurys (les candidats devant déposer un second dossier plus complet, appelé dossier de présentation des acquis), l'indemnisation des membres de jurys et l'archivage des dossiers. La notion, employée par la mission d'audit, de « validation des dossiers » est impropre : l'opérateur CNASEA est chargé d'instruire les dossiers de recevabilité et de proposer une décision favorable ou défavorable à la DRASS concernée ; quant aux dossiers de présentation des acquis, ils sont examinés par les membres de jurys.

L'opération d'externalisation vise à la fois à alléger les activités des DRASS, en les déchargeant de tâches de gestion individuelle ou comptable, d'harmoniser les critères d'appréciation et surtout de réaliser des gains d'efficience au moyen d'un centre de gestion à compétence nationale. Le temps de traitement complet d'une candidature est ainsi estimé à 2h30, contre 5 h à 5 h 30 dans le cadre d'une gestion en régie en DRASS.

Les régions interviennent sur des registres différents : l'information sur la VAE, par le dispositif d'information générale des points relais-conseils, le cofinancement des actions d'accompagnement des candidats et les démarches de labellisation des organismes d'accompagnement. Elles n'ont pas vocation à intervenir sur la procédure de VAE gérée par l'Etat, qui relève de la gestion de dossiers individuels. Elles sont naturellement consultées par ailleurs, en amont, sur la construction des référentiels des diplômes ouverts à la VAE.

La compétence des régions en matière de formations sanitaires et sociales prend en compte les besoins de qualification ; la VAE constitue une voie de qualification, complémentaire à celle de la formation, d'autant que des candidats à la VAE peuvent compléter une validation partielle par une formation complémentaire.

E. Statistiques, études et coordination de l'observation sociale en région (cf. annexe V)

Page 3 : l'enquête annuelle de la DREES auprès des établissements de formation en travail social, sur les étudiants et diplômés, n'est pas mentionnée dans le tableau 1.

Page 6 : le soutien aux plates-formes régionales d'observation sociale (et non « sanitaires et sociales » comme indiqué dans l'annexe ; le domaine sanitaire est concerné par les observatoires régionaux de santé) n'est pas attribuable à la seule DREES, mais aussi à la DGAS, initiatrice de ces plates-formes consacrées au départ à la lutte contre les exclusions (circulaire DAS-DREES du 22 septembre 1999) et dont le champ a été élargi au secteur médico-social (circulaire DREES-DGAS du 11 juillet 2006 relative à l'organisation régionale de l'observation sociale). L'objectif de ces plates-formes n'a pas été compris : il est précisément de fournir un lieu de coordination des multiples démarches locales d'observation, dont la mission d'audit relève le caractère foisonnant. **Le DGAS tient cette circulaire à disposition de la mission.**

Page 12 : la proposition de dessaisissement de la DREES (suppression des enquêtes auprès des écoles) au profit de la DARES (un volet spécifique serait ajouté à l'enquête sur la formation professionnelle auprès des régions) pour le recueil des données auprès des établissements de formation en travail social (et de santé) demande un examen attentif par la DGAS ainsi que par la DGS et la DHOS pour éviter le risque de perdre de l'information. En tout état de cause, si la déclaration préalable devait être supprimée, il semble que l'Etat ne pourrait plus interroger lui-même les établissements de formation faute d'une base de données à jour.

F. Autres aspects

Dans l'annexe VI :

- Page 2 : la CPC du travail social et de l'intervention sociale a été oubliée. Il faut la rétablir d'autant que la charge de secrétariat doit être valorisée.
- Page 4 : les relations institutionnelles assurées par la DGAS avec l'ARF sont beaucoup plus fréquentes, toutes choses égales par ailleurs, que ne le laisse entendre la mission d'audit (cf. le comité technique de suivi de la décentralisation) ; il faudrait préciser aussi que l'ARF n'est pas toujours en situation de donner suite aux propositions de concertation (exemple du comité de pilotage des orientations des formations sociales). La limite liée à la taille réduite de l'équipe de l'ARF est mentionnée page 6.

Dès l'annonce de la décentralisation des formations initiales sociales, nous avons souhaité constituer un groupe de travail mixte DGAS/ARF pour préparer et mettre en œuvre celle-ci. Le groupe de travail compte tenu du calendrier électoral s'est réuni avec un certain retard qui n'incombait pas à la DGAS. La même démarche - très riche et fructueuse - avait été mise en place pour la décentralisation du RMI.

IV Observations concernant le domaine de la dépendance et du handicap

Propositions 16 à 18

Pages 2 & 6 : « Dans le domaine du handicap et de la dépendance, la décentralisation territoriale a été accompagnée d'une décentralisation fonctionnelle ...la loi du 11 février 2005 a transféré à un établissement public administratif des attributions antérieurement exercées par les administrations de l'Etat ...la légère réduction d'effectif intervenue au cours de la période 2003-2006 a cependant été trop faible pour compenser les créations de poste liées à la création de la CNSA »

1°) La loi du 11 février 2005 a effectivement chargé la CNSA de missions nouvelles et importantes. Elle a conduit aussi la DGAS, et en particulier la sous direction des personnes handicapées, à réaliser un travail considérable sur le plan réglementaire. Or, il ne s'agit que d'une première étape, la loi prévoyant déjà dans son article 13 d'appliquer pleinement le droit à compensation aux enfants d'ici 2008 et aux personnes handicapées âgées d'ici 2010.

a) S'agissant de la prestation de compensation, il incombe à la CNSA de contribuer à son financement dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire. Son rôle consiste à appliquer les critères objectifs fixés par la loi et le règlement pour la répartition de son concours entre les départements, à assurer un rôle d'expertise technique et de proposition pour les référentiels nationaux d'évaluation et pour les méthodes et outils utilisés pour apprécier les besoins individuels de

compensation, à assurer un échange d'expériences et d'informations entre les maisons départementales des personnes handicapées, à diffuser les bonnes pratiques d'évaluation individuelle des besoins, à veiller à l'équité du traitement des demandes de compensation , à participer à la définition d'indicateurs et d'outils de recueil de données.

Cette mission ne vient en aucune manière reprendre une mission antérieurement exercée par la DGAS (sous-direction des personnes handicapées) puisque la prestation de compensation n'existait pas. En revanche, la création de la prestation de compensation par la loi (7) (qui n'a supprimé ni l'allocation pour l'enfant handicapé, ni l'allocation compensatrice dont la DGAS continue à assurer le suivi réglementaire assez délicat en raison soit du cumul possible avec un élément de la prestation, soit du droit d'option), s'est traduit pour la sous direction des personnes handicapées par l'élaboration en quelques mois des décrets et projets suivants, sans renforcement de moyens :

- Les décrets n° 2005-1588 et 2005-1591 du 19 décembre 2005 ont fixé les conditions générales d'attribution et les conditions particulières d'attribution de chaque élément de la prestation de compensation, ses règles de gestion ainsi que le référentiel d'attribution destiné à l'équipe d'évaluation et à la commission des droits et de l'autonomie des maisons départementales des personnes handicapées.
 - Le décret n° 2005-1776 du 30 décembre 2005 a fixé les conditions de la labellisation des centres d'éducation des chiens d'assistance et des centres d'éducation des chiens guides d'aveugle en vue de l'attribution du 5^{ème} élément de la prestation.
 - Le décret n° 2006-669 du 7 juin 2006 est venu permettre explicitement d'attribuer jusqu'à 24 h par jour de temps d'aide humaine pour les personnes les plus lourdement handicapées.
 - Le décret n° 2006-1311 du 25 octobre 2006 a réglé la question des obligés alimentaires et des personnes handicapées âgées de 60 à 75 ans
- Le projet de décret sur la prestation de compensation en établissement est en attente de signature.

Dès 2005, l'ensemble des tarifs et montants de la prestation de compensation (aide humaine, aides techniques, aménagement du logement et du véhicule, frais spécifiques, aides animalières) ont été fixés par la DGAS dans les arrêtés du 28 décembre 2005. La DGAS attend de la CNSA, compte tenu de la mission confiée par la loi dans ce domaine, qu'elle expertise la pertinence des tarifs retenus pour les aides techniques (un projet d'observatoire des aides techniques devrait être mis en place). Pour sa part, la DGAS a déjà procédé, au terme de la consultation de nombreux partenaires au niveau national (groupe grande dépendance) et à l'occasion de sa participation aux rencontres régionales sur l'application de la loi du 11 février 2005 lancées par le ministre délégué, à un premier bilan de l'application du volet aide humaine de la prestation de compensation et a adressé au ministre ses analyses et propositions d'action.

⁷ *Loi dont la DGAS a été le principal rédacteur pour les dispositions concernant la définition du handicap, le droit à compensation, la prestation de compensation, les ressources, le travail protégé, la CNSA, les maisons départementales, la commission des droits et de l'autonomie*

La sous-direction des personnes handicapées, constatant le regret exprimé par les rapporteurs que la création de la CNSA ne se soit pas accompagnée d'une réduction suffisante des effectifs de la DGAS, serait très intéressée par toute illustration convaincante de la possibilité de conduire, en ayant diminué sa force de travail, un tel chantier et d'ouvrir maintenant ceux prévus par exemple, par la loi concernant la suppression des barrières d'âge en matière de compensation.

Les hypothèses de réforme communiquées récemment à l'IGAS dans le cadre d'une autre mission sur l'ouverture de la prestation de compensation aux enfants donnent un aperçu de la charge de travail qui attend la sous direction sur ce nouveau point important de la réforme de 2005, tout en travaillant au rapprochement également voulu par le législateur des dispositifs de compensation personnes handicapées/personnes âgées.

A ce stade, elle n'est nullement convaincue de la solidité de la proposition faite qui paraît avoir moins de consistance que le travail effectivement réalisé par le service en cause et celui qui l'attend encore au cours des mois à venir.

b) s'agissant des référentiels nationaux et des méthodes et outils permettant d'apprécier les besoins individuels de compensation, il incombe effectivement à la CNSA d'assurer un rôle d'expertise et de proposition.

La loi de 2005 a prévu de donner une portée réglementaire à ces référentiels et outils. C'est ainsi qu'après avoir élaboré en 2005 un "guide d'évaluation multidimensionnelle du handicap"⁸ afin de doter à temps les équipes pluridisciplinaires des MDPH de cet outil indispensable, la DGAS (sous direction des personnes handicapées) a demandé au début de l'année 2006 à la CNSA d'en suivre l'utilisation sur le terrain afin de proposer les ajustements qui sembleraient nécessaires avant d'annexer ce guide à un arrêté. La DGAS examinera les résultats de cette analyse qui a été demandée à la CNSA pour la fin 2006.

De même, la DGAS (sous direction des personnes handicapées) a élaboré dès 2005 le référentiel pour l'accès à la prestation de compensation figurant à l'annexe 2-5 du code de l'action sociale et des familles, autre document technique comportant 4 chapitres essentiels pour permettre aux équipes pluridisciplinaires et aux CDAPH de fonder leur propositions et décisions sur des critères nationaux objectifs. La DGAS n'a pas enregistré à ce stade de proposition d'évolution émanant de la CNSA, mais elle a cependant déjà apporté des ajustements à ce référentiel avec le décret n° 2006-669 du 7 juin 2006 afin de tirer les conséquences des concertations intervenues avec les associations représentatives des personnes handicapées et les partenaires du conseil national consultatif des personnes handicapées.

Par ailleurs, la DGAS (sous direction des personnes handicapées) a élaboré un projet de modification du décret relatif au guide barème (rénovation du chapitre VI sur les déficiences viscérales et générales et ajout d'une introduction générale). Elle anime actuellement le groupe de travail en vue de la modification du certificat médical prévu par la réglementation, apporte son concours à l'élaboration d'un référentiel relatif à l'attribution de l'AAH et a engagé des travaux préparatoires sur l'adaptation du référentiel pour l'accès à la prestation de compensation dans la perspective de l'extension de cette prestation aux enfants. Elle

⁸ comportant un volet environnement familial et social, un volet professionnel, un volet médico-psychologique, un volet activités, un volet élaboration des décisions et/ou du plan d'aide

associe, parmi les experts, la CNSA à ces travaux en attendant d'elle en particulier qu'elle réalise avec les MDPH le test des outils nouveaux consécutifs à la loi de 2005.

Là encore, il y a complémentarité des missions entre la DGAS qui élabore les instruments réglementaires (ayant on le voit une très forte dimension technique et supposant une concertation très étroite avec les partenaires associatifs, professionnels et administratifs nationaux et une liaison constante avec l'échelon politique compte tenu du caractère très sensible du sujet en raison notamment de l'impact sur les départements à mesurer chaque fois avec soin) et la CNSA qui est chargée de prolonger cette action en observant la façon dont les MDPH s'approprient ces nouveaux outils, en facilitant l'appropriation et en recueillant et analysant les données locales correspondantes.

Il est regrettable que les rapporteurs n'aient pas pu, comme cela leur avait été proposé, rencontrer les personnes de la sous direction des personnes handicapées attelées à ces chantiers extrêmement délicats et prenants. Ils auraient pu sans doute mieux mesurer la charge de travail qu'ils représentent et l'importance qui s'attache à ce que les services de l'Etat maîtrisent le processus d'outillage réglementaire des MDPH. C'est la rigueur apportée à ces travaux qui a permis d'apporter un démenti à ceux qui avaient prédit un dérapage vertigineux de la prestation de compensation et qui permet de procéder maintenant, avec une marge de manœuvre suffisante, aux ajustements nécessaires. On a là l'illustration d'un véritable pilotage par la DGAS où l'administration joue pleinement son rôle et mobilise à bon escient l'opérateur majeur qu'est la CNSA.

c) S'agissant des maisons départementales des personnes handicapées, la DGAS a joué son rôle non seulement en élaborant les textes réglementaires (décrets n° 2005-1587 et 2005-1589 du 19 décembre 2005 précisant les règles de constitution, de composition et de fonctionnement des maisons départementales et des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et décret n° 2006-414 du 6 avril 2006 sur la maison territoriale des personnes handicapées de Saint Pierre et Miquelon) mais en anticipant sur la mise en place des maisons en proposant, dès juillet 2005, un modèle de convention constitutive adressé aux préfets afin d'offrir aux futurs membres de droit du GIP la possibilité de s'accorder autour d'une formule standardisée permettant des déclinaisons au plan local. Ainsi, l'ensemble des départements ayant signé dès le début de l'année 2006, soit moins d'un mois après la sortie des décrets, la convention constitutive proposée par les préfets, le décret n° 2006-130 du 8 février 2006 relatif à la convention de base applicable par le préfet en cas de carence n'a pas eu à être appliqué. A la fin du 1^{er} semestre 2006, 83,63% des agents concernés avaient rejoint les MDPH. En comptant les autres agents n'ayant pas opté pour la formule de la mise à disposition mais apportant leur concours effectif à la MDPH, on atteignait 94,54 %.

De même, un modèle de convention relative aux modalités d'organisation et de fonctionnement des fonds départementaux de compensation prévus par l'article L. 146-5 du code de l'action sociale et des familles, proposant des priorités d'intervention, a été diffusé par lettre-circulaire du 19 mai 2006. Le projet de décret relatif au recueil par la maison départementale des personnes handicapées de données sur les suites réservées par les établissements et services aux orientations prononcées par la commission des droits et de l'autonomie est en cours de signature.

Il n'y a pas eu de confusion de rôle avec la CNSA, la DGAS ayant exercé la mission régaliennne qui lui incombait, accompagnée d'un travail d'anticipation et de suivi tout aussi important. Cela a permis à la CNSA d'engager, sur un terrain réglementaire déjà stabilisé, une première étape de contractualisation avec les départements.

d) S'agissant des établissements et services soumis à un objectif de dépenses d'assurance maladie, la CNSA a effectivement repris la mission de répartition des enveloppes antérieurement exercées par la DGAS.

La coordination au niveau national est assurée par la DGAS notamment pour préciser, dans le cadre du dialogue de gestion avec la CNSA, les principes de répartition et en valider les modalités au regard des instructions contenues dans les nombreux plans gouvernementaux en cours (pour les personnes âgées : plan vieillissement et solidarités, plan médicalisation, plan Alzheimer, plan solidarité grand âge, pour les personnes handicapées : plan autisme, plan de santé mentale, plan d'action en faveur de personnes atteintes d'handicap complexe de grande dépendance et des personnes polyhandicapées ...).

Il s'agit également de mettre en cohérence les principes de répartition des moyens de la CNSA avec les orientations données par la DGAS aux services déconcentrés chargés de la répartition des moyens des programmes relevant de crédits de l'Etat, notamment ceux du programme 157 « handicap et dépendance ».

Ce travail lourd représente pour autant sur l'ensemble de l'année moins de 0,15 équivalent-temps plein annuel soit pour l'ensemble de la Direction mobilisant essentiellement 3 personnes, une par chaque sous-direction compétente.

Au sein de la cinquième sous-direction chargée des institutions, des affaires juridiques et financières (SD 5)⁹ un agent du bureau budgétaire et financier par ailleurs en charge de la coordination et du suivi du programme 157 « handicap et dépendance » et des crédits addictologie assure la coordination et le suivi de l'objectif de gestion de dépenses de la CNSA.

Au sein de la sous-direction des personnes handicapées, **un seul agent compte tenu de l'effectif disponible** (chargé par ailleurs de dossiers juridiques transversaux et de suivre trois plans interdirections : périnatalité, traumatisés crâniens et petite enfance) participait, pour le volet concernant les créations de places nouvelles, à la préparation des circulaires budgétaires annuelles, au suivi extrêmement précis des programmes pluriannuels donnant lieu à des rencontres régulières avec les CTRI, à la détermination des critères d'attribution, à la notification des enveloppes régionales et à la gestion d'une enveloppe nationale en liaison avec le cabinet du ministre. Il revient désormais à son successeur : d'assurer la liaison avec la CNSA pour que la DGAS puisse suivre et apprécier la réalisation des programmes en cours ; d'analyser avec la CNSA les enseignements à tirer des PRIAC afin de veiller à la réalisation

⁹ La cinquième sous-direction n'a pas été auditionnée par la mission alors qu'elle contribue avec les autres sous-directions de la DGAS à l'exercice de la tutelle de la CNSA et à la politique réglementaire, juridique et salariale des établissements et services sous tarification des départements.

des objectifs inscrits dans la COG et au respect des engagements politiques pris ; de préparer les orientations figurant dans les circulaires ministérielles annuelles ; de participer à l'élaboration des indicateurs ; d'analyser les données recueillies par la CNSA ; de préparer les différents documents nécessaires au Parlement.

Au sein de la sous-direction des personnes âgées, cette mission est assurée directement par une personne chargée par ailleurs d'autres dossiers relatifs aux établissements hébergeant des personnes âgées.

La technicité et l'importance de ces tâches, essentielles pour faire vivre le chapitre Ier de la COG Etat/CNSA, ne paraissent guère plaider, bien au contraire, en faveur d'une réduction sur ce point des effectifs de la sous-direction des personnes handicapées. Il serait même dangereux de s'engager sur cette voie.

Il convient également de rappeler que, même si 2005 a été la dernière année de répartition des enveloppes par l'administration centrale du ministère chargé des personnes handicapées, la DGAS a participé activement à la préparation de la note d'orientation budgétaire pour 2006 et que la CNSA s'est pour l'essentiel appuyée sur les critères d'attribution antérieurement fixés par la DGAS dans l'attente de la réalisation des PRIAC. Le très bon degré de réalisation des programmes pluriannuels montrent que les priorités définies au plan national rejoignent assez bien les analyses locales. Il n'en demeure pas moins que l'articulation des moyens alloués au plan national avec les schémas et programmation établis au niveau local doit être construite sur des bases plus structurées et reposant beaucoup plus lisiblement sur les analyses locales. C'est l'objet des mécanismes nouveaux mis en place par la loi du 11 février 2005 (notamment les PRIAC) et sur lesquels doit s'appuyer désormais la CNSA pour procéder à la notification des moyens destinés aux établissements et services soumis à un objectif de dépenses assurance maladie. Il convient de rappeler que la DGAS lors de l'élaboration du projet de loi a fortement soutenu la nécessaire création de ces programmes.

La proposition n° 18 consistant à insérer dans le CASF une disposition prévoyant que les PRIAC sont élaborés sur la base des schémas départementaux de l'action sociale et médico-sociale est intéressante mais a pour seul défaut d'ignorer la rédaction actuelle de l'article L. 312-5-1 qui stipule déjà que les priorités de financement dressées par le PRIAC « sont établies et actualisées sur la base des schémas nationaux, régionaux et départementaux d'organisation sociale et médico-sociale mentionnés à l'article L. 312-5 ».

Il eût été intéressant en revanche, s'agissant d'un rapport analysant l'impact de la décentralisation, de connaître l'analyse des rapporteurs sur la place réservée au représentant de l'Etat dans le département dans le processus d'élaboration du schéma départemental (cf. art L 312-5 du CASF), à savoir si elle mérite d'être renforcée, y compris dans les textes, afin de se donner véritablement les moyens d'une articulation des schémas et des PRIAC ou au contraire abandonnée au motif, avancé ailleurs par les rapporteurs, que l'intrication des compétences est à proscrire. Mais les rapporteurs ne paraissent pas proposer pour autant de faire entrer dans le bloc des compétences du département l'ensemble des établissements et services médico-sociaux pour personnes handicapées (IME, IMPRO, ITEP, SESSAD, MAS, FAM, SAMSAH, CMPP, CAMSP, UEROS, CAT ..).

2°) A propos de la répartition des compétences et de la dispersion des leviers de pilotage de la politique de prise en charge des personnes handicapées ou dépendantes

Il semble que les rapporteurs aient une représentation assez datée du phénomène du handicap les conduisant à distinguer une catégorie de population (les handicapés, assimilés en outre aux personnes dépendantes ce qui n'est pas majoritairement le cas), appelant au plan local un responsable politique unique (le département) de ce bloc supposé de compétences et, au plan national, un opérateur politico-financier également unique (la CNSA).

*C'est méconnaître gravement la nécessité d'inscrire le phénomène du handicap et les réponses à lui apporter dans toute la diversité des politiques (santé, famille, protection sociale, scolarisation, éducation spécialisée, emploi, réinsertion, accessibilité, logement, etc ...). **Cette approche se trouve en contradiction avec la loi du 11 février 2005** qui recherche à l'inverse l'accessibilité de l'ensemble des dispositifs de droit commun pour les personnes handicapées. C'est préférer à la nécessité évidente de désigner des chefs de file (ex département assurant la tutelle du nouveau dispositif public et partenarial d'accueil et d'orientation des personnes handicapées que sont les MDPH ; services de l'Etat mettant en œuvre au niveau national ou déconcentré des politiques gouvernementales intégrant les besoins des personnes handicapées) ou des opérateurs (ex CNSA dont les missions doivent prolonger et contribuer à améliorer celles des administrations de l'Etat), une confusion et un appauvrissement des rôles des acteurs politico-administratifs et techniques. Sous le terme commode de pilotage non dispersé, on ne définit rien des politiques à conduire et des acteurs divers en charge de les faire naître, de les décider et de les réaliser.*

Les leviers du pilotage de la politique (des politiques) en direction des personnes présentant un handicap ou dépendantes (qui ne se résume pas à leur « prise en charge ») doivent rester multiples mais complémentaires : politiques, réglementaires, financiers, etc. Les acteurs sont également multiples comme y appelle la loi : « les familles, l'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les organismes de sécurité sociale, les associations, les groupements, organismes et entreprises publics et privés associent leurs interventions en vue notamment d'assurer aux personnes handicapées toute l'autonomie dont elles sont capables » (art L. 114-2 du CASF).

*Il eût été préférable, à l'instar de ce qui se pratique dans les pays ayant un temps d'avance en matière de « mainstreaming », de rappeler que la loi de 2005 appelle non à figer un bloc de compétences « handicap dépendance », **mais à mobiliser toutes les politiques « de droit commun » ou plus spécifiques pour atteindre deux objectifs :***

- garantir une solidarité aux personnes dont la situation de handicap réclame des prestations spécialisées, des mesures d'accompagnement, des solutions de compensation ou l'attribution d'allocations spécifiques ;
- favoriser l'autonomie de tous ceux qui peuvent s'intégrer dans le milieu de vie ordinaire, notamment en éliminant ou diminuant les obstacles qui contrarient cette autonomie, en valorisant les potentialités de chacun et en mettant en œuvre des principes de lutte contre la discrimination.

C'est pourquoi, la loi sur l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées réunit, dans un même texte, des dispositions favorisant la non discrimination à l'égard des

personnes handicapées à travers différentes législations de droit commun (éducation, logement, transports,...) et des mesures spécifiques visant à compenser le handicap et à faciliter l'accès aux droits et l'accès à la vie sociale et publique des personnes handicapées. C'est à ce titre que la DGAS, en charge de l'élaboration, de la coordination et de la mise en œuvre des politiques d'intervention sociales, médico-sociales et de solidarité intervient et veille, pour ce qui la concerne, à ne pas enfermer la question du handicap dans les seules approches dépendance et aide sociale, ce qui semble être la philosophie du rapport. L'approche par « bloc de compétences » touche ici, comme par ailleurs, ses limites.

3°) A propos des établissements et services d'aide par le travail, la loi de février 2005 n'a pas prévu, contrairement à ce qu'envisage la proposition 17, de confier à la CNSA le soin de répartir les crédits d'Etat concernés.

Pour mieux se concentrer sur ses missions essentielles et améliorer aussi les conditions dans lesquelles les DDASS assurent le contrôle des ESAT, la DGAS a chargé le CNASEA de la gestion des crédits destinés à la nouvelle aide au poste. En faisant le choix de cet opérateur très confirmé, la DGAS a permis au secteur de passer sans rupture de prise en charge d'une gestion de l'ancien complément de rémunération par les DDTEFP à un système à la fois plus efficace en terme de service rendu aux usagers et plus propre à permettre le contrôle du bon usage des fonds publics. Il serait assez paradoxal, au prétexte d'une plus grande cohérence du pilotage de ces crédits, d'intercaler un nouvel opérateur comme le suggère la proposition n° 17 des rapporteurs. Comment imaginer qu'une cascade d'opérateurs « poupées russes », où les services centraux de l'Etat et ses services déconcentrés passeraient par deux intermédiaires, ne dilueraient pas en fait le pilotage (sans parler de la lisibilité du dispositif pour les ESAT). L'exemple de l'évolution des ex ateliers protégés et des difficultés majeures qu'ils traversent devrait faire réfléchir à ce sujet, sauf à vouloir ainsi fragiliser encore davantage les ESAT et provoquer rapidement leur transformation en structures occupationnelles marginalisant les personnes handicapées, ce qui serait la négation de l'ambition affichée par la loi fondatrice de 2005.

Avant la réforme, il y avait cinq niveaux de gestion pour les crédits CAT et une multitude d'opérateurs départementaux : la DGAS, les DRASS, les DDASS, la DGEFP et les DDTEFP. Grâce à cette réforme, responsabilisant les DDASS et permettant une approche globale de l'activité des ESAT (action médico-sociale et activité de production), il n'y en a plus que 4 (les DRASS/DDASS étant en outre déchargées de la gestion des aides au poste puisque le CNASEA se substitue aux 100 DDTEFP). On voit mal l'intérêt d'alourdir à nouveau le système par l'intervention de la CNSA, sauf à ce qu'elle accepte de se substituer au CNASEA et assure elle-même le paiement des aides au poste aux ESAT.

Il serait plus judicieux, une fois consolidée la réforme de l'aide au poste, de s'appuyer également sur le CNASEA (à moins que la CNSA s'en charge en même temps que des aides au poste) pour déléguer directement aux ESAT les crédits destinés au budget médico-social, ce qui déchargerait les DDASS de tâches comptables répétitives et dégagerait du temps pour mieux assurer leur mission de contractualisation et de contrôle du secteur. Cette nouvelle étape suppose cependant que l'Etat n'envisage pas une décentralisation de la compétence sur les ESAT, hypothèse un temps envisagée mais qui n'a pas été retenue au niveau politique en raison d'une très forte hostilité de certaines associations nationales et de la crainte habituelle des départements d'avoir à supporter des charges insuffisamment compensées. Ce serait en

tout cas moins fâcheux qu'un désengagement rampant de l'Etat tel que sous-tendu par la proposition n° 17.

4°) A propos de la suppression du fonds de concours alimenté par la CNSA

Ce fonds de concours n'a pas effectivement vocation à perdurer. Il a permis cependant, sur le champ du handicap, d'accompagner sans heurt majeur la transition entre les CDES/COTOREP/SVA et les MDPH ou entre les anciennes aides complémentaires aux personnes très lourdement handicapées et la prestation de compensation. La DGAS, mais aussi les DDASS, se seraient sans doute volontiers passé de la gestion ingrate des ces mesures d'accompagnement qui ont laissé à la CNSA le temps de faciliter l'installation des nouvelles instances et de la nouvelle prestation. Toutefois, sachant que le nouveau dispositif ne sera pas encore totalement stabilisé en 2007 (réticence des départements à installer les fonds départementaux, hésitation des usagers à opter entre l'allocation compensatrice et la prestation de compensation, nécessité d'accompagner la période de transition prévue par la loi pour l'ouverture complète de la prestation de compensation aux enfants et aux personnes handicapées âgées), il serait politiquement et socialement prudent de conserver un levier d'intervention permettant de rattraper certaines situations de crise. Rien ne s'oppose, si elle peut et souhaite le faire et si ses règles de financement sont assouplies (ce qui suppose de modifier les textes pour régler des problèmes conjoncturels ...), de s'en remettre à la CNSA pour régler ces questions souvent ponctuelles mais qui peuvent avoir des conséquences politiques évidentes.

S'agissant des groupes d'entraide mutuelle pour personnes souffrant de troubles psychiques (GEM), la remarque figurant en note 28 de la page 25 est étonnante. La circulaire du 29 août 2005 a prévu la mise en place d'un comité national de suivi auquel participe la CNSA et qui s'est déjà réuni trois fois. L'ensemble des données recueillies par la DGAS auprès des DRASS et DDASS ont été communiquées aux membres de ce groupe qui disposent d'une information détaillée sur l'implantation, le financement et le mode de gestion des GEM. En revanche, s'agissant de crédits ayant rejoint le fonds de concours pour être délégués par la DGAS aux services déconcentrés, il était obligatoire que ces derniers rendent compte à la DGAS des conditions de leur utilisation. C'est sinon à juste titre que la Cour des comptes aurait pu reprocher à la DGAS de ne pas connaître l'utilisation de crédits dont le ministère avaient la responsabilité.

Les rapporteurs ne se prononcent pas en revanche sur l'implication de la DGAS et des DDASS qui a permis, avec le concours d'associations convaincues et reconnues et de partenaires locaux (notamment les communes jamais citées dans ce rapport traitant de la décentralisation comme étant des acteurs à mobiliser sur le champ du handicap), d'installer en à peine plus d'un an 259 groupes d'entraide mutuelle (GEM) sur le territoire, respectant ainsi les objectifs fixés par le plan de santé mentale à laquelle la DGAS est fortement associée. La DGAS souhaite maintenant sur la base d'un premier bilan, achever la couverture du territoire et travailler avec ses partenaires nationaux et locaux à la qualité et à la pérennisation d'une formule innovante et qui comble un vide réel dans l'accompagnement des personnes handicapées psychiques. Si le fonds de concours venait à être supprimé, il faudrait alors, soit abonder en conséquence le programme 157, soit charger la CNSA de financer directement le nouveau dispositif. Dans cette hypothèse, il sera important, pour ne

pas casser une dynamique et dénaturer l'objet des GEM, de leur conserver un statut particulier sans les assimiler à un service médico-social ou relevant de l'aide sociale.

Il convient de préciser, à ce stade, combien les associations concernées ont apprécié la création et le financement de ces « clubs », organisations souples et complémentaires des structures existantes.

5°) A propos de la réorganisation

Comme cela a été indiqué aux rapporteurs, la sous-direction des personnes handicapées a conduit une réflexion et fait des propositions concernant l'organisation d'un pôle handicap dépendance.

Ces propositions résultent de la remise en cause par la loi de 2005 de la séparation enfants/adultes et de l'articulation des sujets personnes handicapées/ personnes dépendantes du fait de l'âge, du dépassement, sur le champ des établissements et services, de la seule approche réglementation des conditions techniques de fonctionnement, du développement nécessaire d'un axe de travail fort autour de l'accessibilité de la cité et de la participation à la vie sociale et enfin du nouveau positionnement à prendre vis à vis de la CNSA et du réseau des MDPH.

A ainsi été proposée, sur le champ handicap dépendance (programme 157), la constitution de trois pôles composant la sous-direction, qu'il est prévu de présenter dans le détail au prochain séminaire de direction.

1°) Un pôle prestations et aide sociale en direction des personnes handicapées et âgées dépendantes

2°) Un pôle établissements et services personnes handicapées ou dépendantes du fait de l'âge

3°) Un pôle accessibilité, participation à la vie sociale

A ces trois pôles s'ajoutent le traitement et le suivi, notamment par l'échelon de sous-direction et les

conseillers médicaux des thèmes suivants : évaluation du handicap, référentiels techniques, barème ; international, Europe ; santé mentale ; LOLF, BOP ; suivi et analyse des programmes spécifiques à certains types de handicap besoins spécifiques (veille, interface avec DGS, DHOS) ; conseil technique sur la déficience sensorielle).

Est-il nécessaire encore dans ces conditions et considérant que ni la décentralisation, ni l'apparition de la CNSA, bien au contraire, ne gomme la nécessité de traiter ces sujets, d'avancer d'autres arguments pour montrer la non pertinence de la proposition consistant à réduire de 30 à 10 agents une sous direction confrontée à de tels enjeux (sauf à considérer que le ministère en charge des personnes handicapées ou dépendantes du fait de l'âge, et plus spécialement une direction en charge de l'action sociale et médico-sociale doivent s'en désintéresser ou les émettre de manière illisible, abandonnant ainsi la politique volontariste qui a marqué ces dernières années l'action du Gouvernement ?

Conclusion

Les éléments de réponse ci-dessus confirment une conception des missions de la Direction générale de l'action sociale conforme à son objet spécifique : les politiques sociales *lato sensu*.

Cette conception intègre les missions de conception, de coordination, d'animation, d'évaluation et de pilotage des grandes politiques publiques de l'enfance et de la famille, de l'inclusion des personnes vulnérables et en situation d'exclusion, ou de la compensation de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, dans les conditions rappelées ci-dessus.

En outre, compte tenu de la diversité des modes d'intervention et de collaboration des différents acteurs institutionnels d'une part, de la nécessité croissante d'assurer un continuum de prise en charge et d'accompagnement des publics concernés d'autre part, l'action de la Direction générale de l'action sociale ne saurait s'inscrire dans un schéma institutionnel réducteur fondé sur des blocs de compétences indépendants les uns des autres, et dont la décentralisation d'une partie de celles-ci, ou le transfert à un opérateur même très partiel, aurait pour effet mécanique la suppression de l'ensemble des missions qui s'y rattachent.

Au contraire, la nature et la légitimité des compétences de la DGAS doivent être analysées à l'aune des fonctions d'une part de référent chargé de la mise en cohérence et de la diffusion des pratiques professionnelles - c'est l'exemple de la dynamique allant des contrats aidés à la VAE et aux métiers du social- et d'autre part d'« ensemblier » chargé de la mise en perspective et en cohérence des politiques publiques.

Ces fonctions de référent et d'ensemblier sont déjà mises en œuvre au titre des compétences dévolues à la DGAS dans le cadre communautaire et relatives au plan national d'action pour l'inclusion sociale – PNAI - pour lequel la DGAS constitue l'interface privilégiée entre l'échelon communautaire et les échelons national et local.

Elles sont également développées au niveau national à travers les missions de projet, notamment celles visant à l'amélioration des politiques sociales par la diffusion de bonnes pratiques comme celles, actuellement, relatives au développement des groupements de coopération sociale et médico-sociale. En effet, si l'objet et le statut des groupements s'affranchissent des barrières administratives entre Etat, assurance-maladie et collectivités territoriales, leur apparition récente dans le paysage social et médico-social et leur nature complexe justifient que la promotion et le recensement des pratiques en soient assurés, à ce jour, par les services de la DGAS et son directeur général lui-même.

Ces fonctions assimilables à celles d'une **ingénierie sociale nationale** sont reconnues par l'ensemble des partenaires de la DGAS, dont les collectivités territoriales mais aussi les organismes de sécurité sociale et les opérateurs publics et privés œuvrant dans le champ de l'action sociale et médico-sociale.

Cette conception d'une direction qui pense et qui agit comme une administration de mission peut être illustrée par les thématiques qui constituent le cadre de réflexion du séminaire de la DGAS pour 2007 telles qu'indiquées à l'annexe du présent rapport.

Sur ces fondements, la DGAS pourrait favorablement envisager de mettre en œuvre une partie des préconisations du rapport, non pas en « *envisageant une réorganisation du ministère pouvant impliquer la disparition de la direction générale de l'action sociale (DGAS) sous sa forme actuelle, et la création d'une direction élargie reprenant une partie de ses attributions* » mais en incluant dans son champ d'intervention certains domaines couverts par d'autres directions ou services du pôle santé et solidarités ou emploi et cohésion sociale qui, tant du point de vue des modalités de prise en charge des publics que des problématiques sociales abordées, sont proches de celles mises en œuvre par la DGAS et accroîtraient la cohérence et l'efficacité des politiques menées.

Cette perspective de réorganisation reste toutefois subordonnée aux orientations que prendra le Gouvernement en la matière ainsi qu'aux impératifs de concertation et de dialogue social au niveau interdirectionnel au sein du ministère. Pour autant, dès lors que les moyens seront adaptés à des missions en croissance, cet objectif ambitieux et justifié est, à terme, atteignable.

En conséquence, la DGAS ne souhaite pas aller plus loin sur la réponse à apporter aux propositions 20 et 20 bis. L'annexe ci-après permet toutefois de montrer que la réflexion sur les missions et l'organisation de la DGAS pouvant en découler, **est très largement engagée** ; son séminaire de direction du 31 janvier 2007 permettra de faire ensuite **des propositions concrètes à ses ministres.**

ANNEXE
PERSPECTIVES DE PLAN D'ACTION 2007 DE LA DIRECTION GENERALE DE
L'ACTION SOCIALE EXAMINEES LORS DU SEMINAIRE DGAS
31 JANVIER 2007

A l'occasion de la préparation de son séminaire 2007, la DGAS fixera ses priorités. Celles-ci prendront en compte les nouveaux changements de l'environnement institutionnel de la DGAS en 2006 qu'il s'agisse :

- de la création de l'ANCSEC (Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), qui vient d'être mise en place ;
- de la montée en charge des opérateurs telles que la CNSA, devenue partenaire incontournable pour le pilotage du secteur handicap-dépendance, ainsi que de l'Agence française de l'adoption et l'agence nationale des services à la personne ;
- de la transformation de l'ancienne DIES en DIIESES (Délégation interministérielle à l'innovation, à l'expérimentation sociale et à l'économie sociale), qui reprend les compétences en matière d'expérimentation et d'innovation sociales ;
- du transfert à des GIP présidés par les conseils généraux de la gestion des COTOREP, intégrées aux nouvelles commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées ;
- de la mise en place du Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale qui deviendra prochainement l'Agence nationale de l'évaluation et de la qualité sociale et médico-sociale, sous forme d'un GIP, sous la responsabilité de la DGAS.

Ces changements – pour s'en tenir à l'essentiel - liés à l'environnement institutionnel se font dans un contexte budgétaire extrêmement contraint, qui réduit les marges de manœuvre de la direction.

Dans ce contexte, l'action de la DGAS pour les mois qui viennent sera organisée autour de quatre grandes priorités :

- l'adaptation et la modernisation du cadre de l'action sociale et médico-sociale,
- la mise en œuvre et l'évaluation des politiques concourant à la cohésion sociale,
- la poursuite des réformes rénovant la prise en charge des publics de l'action sociale,
- l'accompagnement de la transformation du cadre institutionnel, notamment l'amélioration des procédures budgétaires et financières.

En parallèle, la DGAS poursuivra son action de modernisation interne, par une amélioration de son organisation et de sa gestion et ce en s'inscrivant dans la démarche impulsée par le secrétaire général des ministères sociaux, dans les domaines des ressources humaines, du contrôle de gestion et des audits de modernisation. Elle poursuivra la réflexion sur ses missions et son organisation interne, notamment dans le cadre d'un séminaire de direction

prévu fin janvier 2007. Ce séminaire s'inscrit dans la poursuite de la réflexion engagée lors des deux séminaires annuels précédents mais avec un environnement institutionnel désormais plus stabilisé (cf. supra).

I - L'adaptation et la modernisation du cadre de l'action sociale et médico-sociale

L'adaptation de l'action sociale et médico-sociale prévue par la loi n°2002-2 doit être achevée, concomitamment avec la mise en œuvre des derniers instruments réglementaires relatifs à la contractualisation, la coopération et la modernisation de procédures de financement en étroite articulation avec la réforme du schéma directeur des systèmes d'information du ministère. Dans le même temps, de nouvelles actions de modernisation répondent aux nécessités nées de la décentralisation accrue des compétences et à celles d'une meilleure structuration du secteur. Cette modernisation passe par les axes suivants :

A - Les outils de pilotage du secteur social et médico-social.

La DGAS a achevé la publication des décrets d'application de la loi 2002-2, notamment le décret relatif au niveau de qualification des directeurs, ainsi que le décret modificatif budgétaire et comptable. Ce dernier décret a fait l'objet d'une action très forte de communication auprès des publics concernés (deux journées nationales et six journées interrégionales).

L'année 2006 est marquée par quatre grandes innovations dans le pilotage du secteur :

- La généralisation de la mise en place d'indicateurs socio-économiques, permettant une approche concertée des besoins et une plus grande efficacité dans la répartition des ressources, dans l'ensemble des établissements sociaux et médico-sociaux.
- Le lancement d'une démarche concertée, avec les organisations représentatives et les partenaires sociaux des établissements sociaux et médico-sociaux privés à but non lucratif, en vue d'aboutir à partir de 2007 à la fixation de taux directeurs de la masse salariale : rédaction et validation d'un document présentant la problématique en juin, réunion avec les partenaires concernés au second semestre, conclusions des travaux tirés en vue de la conférence salariale 2007. Cette démarche s'appuiera sur une meilleure méthode de prévision de l'évolution de la masse salariale. Une expérimentation sera conduite dans quatre régions en articulation avec la CNSA et la CIASSP.
- La préparation de la généralisation des démarches et processus d'évaluation dans les établissements et services sociaux et médico-sociaux, par un partenariat étroit avec le CNESMS : diffusion d'un guide de l'évaluation interne à destination des établissements, mise en place d'un programme de recommandations de bonnes pratiques professionnelles, publication du cahier des charges de l'évaluation externe.
- La promotion de la coopération et de la mutualisation des moyens entre établissements et services du secteur pour améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de service (cf. journées nationales et interrégionales organisées de juillet 2006 à janvier 2007 évoquées ci-dessus).

B - L'emploi dans le secteur social et médico-social

La DGAS a poursuivi en 2006 la refonte des diplômes du travail social, par l'élaboration de référentiels professionnels, de certification et de formation du diplôme. Ce travail s'effectue

sous l'égide de la Commission professionnelle consultative du travail social et de l'intervention sociale.

La validation des acquis de l'expérience dans les métiers du travail social constitue un enjeu important en matière de promotion sociale pour les professionnels du secteur et d'ouverture des recrutements à l'extérieur. La direction assure le pilotage de ce chantier, le traitement des nouvelles candidatures ayant été confié à un opérateur, le CNASEA.

Les orientations ministérielles en matière de travail social et de formations sociales seront publiées en 2007 après avoir été soumises à l'avis du CSTS et approuvées en fin d'année 2006. Elles ont été préparées à partir d'un bilan du schéma national 2001-2005 et d'un cadrage prospectif des besoins de qualification.

La politique de l'emploi dans le secteur social et médico-social s'appuie également sur la promotion par la direction des contrats aidés auprès des employeurs, en partenariat avec le service public de l'emploi. Cette activité s'exerce en particulier à destination des établissements accueillant des personnes âgées ou handicapées. L'objectif est de 30 000 contrats supplémentaires dont 16 000 dans les établissements d'hébergement pour personnes âgées ou handicapées à réaliser au 1^{er} trimestre 2007, en mobilisant prioritairement le contrat d'avenir.

La direction participe en liaison avec le ministère de la jeunesse et sports à la mise en place du volontariat associatif, pièce majeure du service civil volontaire, dans le secteur social et médico-social ; une présentation a ainsi été faite récemment devant le CNOSS par le cabinet du ministre compétent. Cette action consiste à sensibiliser les associations aux possibilités offertes par les nouvelles dispositions en matière de ressources humaines et à accompagner les projets en vue de favoriser leur développement à l'intention des publics prioritaires.

Le plan de développement des services d'aide à la personne est énergiquement poursuivi avec pour objectifs aujourd'hui atteints d'achever la publication des décrets d'application de la loi du 26 juillet 2005, de régler les problèmes juridiques en suspens, notamment avec les dispositions introduites dans la loi de financement de la sécurité sociale pour 2007, de créer un crédit d'impôt pour les services à la personne, de mettre en œuvre un plan ambitieux de professionnalisation dans cette branche (assises interrégionales puis nationales en décembre 2006, feuille de route pour l'agence nationale des services à la personne) et de rouvrir le chantier de la tarification des services prestataires agréés.

C - La prévention des risques dans le secteur

L'objectif est de mieux prévenir les risques par l'optimisation de la stratégie de gestion de crise de la DGAS et l'amélioration des plans et dispositifs existants (plan canicule, plan hivernal, inondations, sécurité électrique, amiante, légionnelle, etc). L'accent sera mis sur l'amélioration du dispositif « pandémie grippale », dans lequel la DGAS assure le pilotage des actions à entreprendre sur le secteur social et médico-social en lien étroit avec la DGS en charge de cette lourde responsabilité

D - La réforme des juridictions de l'aide sociale

Un projet de réforme est présenté au Parlement selon les modalités suivantes :

- élaboration des axes d'une réforme, en liaison avec le ministère de la justice,
- mise à niveau réglementaire, après avoir entrepris les concertations nécessaires,
- accompagnement de la réforme des procédures d'admission à l'aide sociale prise en application de l'ordonnance n°2005-1477 du 1^{er} décembre 2005 portant diverses dispositions relatives aux procédures d'admission à l'aide sociale et aux établissements et services sociaux et médico-sociaux
- amélioration des pratiques et des outils mis à disposition des CDAS ,
- amélioration du régime indemnitaire des rapporteurs de la Commission centrale d'aide sociale (CCAS).

II - La mise en œuvre et l'évaluation des politiques concourant à la cohésion sociale

La DGAS joue un rôle pivot dans le pilotage des politiques en faveur de la cohésion sociale, du fait de sa fonction de coordination mais aussi d'impulsion. Ce travail s'effectue dans le contexte d'une situation de très grave précarité voire de grande pauvreté de certaines catégories de population (familles monoparentales, jeunes, personnes âgées). Dans ce contexte, la DGAS doit relever le défi d'une politique de cohésion sociale qui ne s'opère pas au détriment des populations les plus vulnérables.

L'activité de la direction dans ce domaine se décline selon les axes suivants :

A - ACTIONS DE MOBILISATION DES ACTEURS

La DGAS a assuré en 2006 l'organisation de la Conférence nationale de lutte contre l'exclusion et des 5 rencontres territoriales préparatoires, ainsi que la préparation et la mise en œuvre des décisions du Comité interministériel de lutte contre l'exclusion du 12 mai

Une meilleure prise en compte de l'exclusion dans les politiques publiques passe notamment par le renforcement du caractère stratégique du 2^{ème} DPT (document de politique transversale) « inclusion sociale » (amélioration des actions transversales et hiérarchisation des priorités) et sa mise en œuvre comme outil structurant de l'interministérialité, dont la qualité a été maintes fois soulignée.

Au niveau déconcentré, il convient d'accompagner la mise en place des délégations inter services, outil qui devrait faciliter la déclinaison du DPT, et de la commission départementale de cohésion sociale : une circulaire est en préparation sur ce dernier point.

B - ACTIONS DE LUTTE CONTRE L'EXCLUSION MENEES DIRECTEMENT PAR L'ÉTAT

Si les progrès réalisés en termes d'accueil et d'hébergement des personnes sans domicile sont incontestables (accroissement des capacités et développement des services de veille sociale), des marges de progression restent importantes. Les améliorations attendues sont soulignées par les rapports récents (rapport IGAS-IGF sur la situation financière des CHRS, audit de

modernisation sur l'hébergement d'urgence, rapport en cours de la Cour des Comptes sur la prise en charge de la grande exclusion).

Toutefois, la connaissance des publics et l'évaluation de l'efficacité des actions menées est insuffisante. De nombreux travaux (études et audits) réalisés, ou en cours de réalisation, devraient permettre de progresser.

Les principales actions menées en 2006 seront poursuivies en 2007 :

- Améliorer l'offre d'hébergement, par la poursuite du plan d'action sur les CHRS : refonte de la méthode d'allocation de ressources, élaboration d'un référentiel des coûts par prestation, appui méthodologique à la rédaction des conventions d'objectifs et de moyens, à l'homogénéisation des pratiques d'attribution des aides au logement et de l'élaboration des rapports d'activité.
- Mettre en œuvre les conclusions de l'audit de modernisation sur l'hébergement d'urgence et le plan triennal pour l'amélioration de l'hébergement d'urgence : réforme des règles de fonctionnement et statut des structures d'hébergement d'urgence, sécurisation et humanisation des centres, pérennisation sur l'année d'une partie des capacités hivernales, limiter le recours aux chambres d'hôtel, renforcer la veille sociale.
- Améliorer la filière hébergement - logement - emploi, notamment dans le cadre de la convention pluriannuelle d'objectifs avec la FNARS.
- Réformer le dispositif d'aide alimentaire, par un plan d'action prévoyant une utilisation de produits plus diversifiés en en plus grande quantité, ainsi qu'une meilleure organisation de la mobilisation des acteurs.

La campagne actuelle très médiatisée sur la situation des SDF illustre la nécessité d'une implication très forte de l'Etat, donc de la DGAS, sur ce domaine d'intervention.

C - MINIMA SOCIAUX

La priorité est mise sur l'activation des minima sociaux (RMI, API, AAH). Il s'agit principalement de mettre en œuvre la loi pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux. Le succès de la réforme dépend en partie de la communication, car le nouveau système d'intéressement ne sera incitatif que s'il est compris des bénéficiaires. Un travail commun avec le service public de l'emploi au premier rang duquel la DGEFP est entrepris dans ce sens, illustrant la parfaite coordination des deux administrations sur ce sujet très sensible.

La direction poursuivant sa mobilisation sur les contrats aidés en faveur des bénéficiaires de minima sociaux (en liaison avec la DGEFP et l'ANPE), devra en outre mettre en œuvre les plans d'action relatifs à l'AAH et à l'API faisant suite aux audits de modernisation, qui incluent une dimension insertion professionnelle marquée, mais aussi d'amélioration du pilotage et du contrôle. En outre, elle poursuivra l'identification des obstacles d'ordre social à l'emploi (problèmes de garde d'enfants, de santé, de mobilité...).

La direction a participé à l'évaluation partagée de la décentralisation du RMI, prévue par la loi. Les préconisations du rapport inspireront son action en ce domaine.

III - La poursuite des réformes rénovant la prise en charge des publics de l'action sociale

A - Personnes handicapées

La DGAS achèvera début 2007 la publication des décrets ainsi que divers arrêtés et circulaires d'application de la loi relative à l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

La direction tient le tableau de bord de ces textes à disposition de la mission.

Par ailleurs, trois domaines impliquent une activité législative et réglementaire forte :

- la suppression des barrières d'âge annoncée par la loi du 11 février 2005 et le rapprochement des dispositifs, tant vers les enfants (voir mission IGAS en cours) que vers les personnes âgées, en particulier l'extension de la prestation de compensation aux enfants et adolescents,
- le transfert de la gestion des personnels enseignants des établissements spécialisés pour déficients sensoriels au ministère de l'éducation nationale,
- les modalités de prise en charge des établissements pour enfants et adultes (état des lieux et premières propositions).

Comme indiqué ci-dessus, la mise en œuvre des mesures préconisées par l'audit de modernisation sur l'AAH sera poursuivie dans le cadre du plan d'action arrêté, portant notamment sur l'harmonisation des pratiques des CDA et l'incitation au retour à l'emploi des bénéficiaires de l'AAH.

B - Personnes âgées

Une politique ambitieuse de la longévité doit être mise en place pour faire face à l'augmentation du nombre de personnes dépendantes, à la charge de cette dépendance sur les familles, à la volonté des personnes âgées de vivre le plus longtemps possible au domicile, enfin à l'insuffisance quantitative et qualitative des formules et modes de prise en charge.

Il s'agira tout à la fois de moderniser le cadre juridique pour :

- Avoir plus de services à domicile
- Pouvoir être soigné à domicile
- Créer un droit au répit pour les aidants familiaux

- Créer de nouvelles formes de logement
- Eviter les ruptures de prise en charge entre domicile et maison de retraite
- Mettre en œuvre un plan de recrutement et de formation des métiers du grand âge
- Poursuivre l'effort de création de places dans les établissements d'hébergement
- Maîtriser le prix payé par les personnes âgées
- Lutter contre la maltraitance et développer une politique de "démarche qualité"

La DGAS participe également très activement à la mission Gisserot sur la dépendance.

C - Familles

La sous direction des âges de la vie prépare le passage à l'Assemblée Nationale du projet de loi portant réforme de la protection de l'enfance voté en juin 2006 au Sénat, et ce dès janvier prochain, ce texte améliore notamment la prévention, la coordination entre les services judiciaires et administratifs et accroît le rôle du Conseil général au bénéfice des parents et des enfants. Elle est chargée de la préparation des nombreux textes d'application de cette loi, décrets, circulaires, mais également guides pratiques qui impliquent un travail partenarial long et lourd. Elle assure également la préparation du plan triennal d'accompagnement de cette réforme, qui prévoit notamment le recrutement de personnels nouveaux.

Elle assure également le suivi de la réforme de l'adoption, avec la création de nouvelles instances nationales, notamment l'agence française de l'adoption, et des responsabilités accrues pour les départements. Elle pilote la mise en œuvre des dispositions du décret en cours de publication réformant l'organisation et le fonctionnement des établissements d'accueil de la petite enfance, avec élaboration d'un guide partenarial. Elle poursuit enfin le pilotage de la politique de lutte contre la maltraitance conduite par le GIP enfance maltraitée.

En 2007 la DGAS sera amenée à élaborer et mettre en œuvre un plan d'action pour l'API suite à l'audit de modernisation mené en 2006, qui inclura un renforcement des moyens de pilotage et de contrôle et la mise en place d'actions d'insertion.

D - Protection des majeurs

La DGAS pilote les travaux de réforme du dispositif de protection juridique des majeurs, pour les volets social et financier, dans la perspective du vote de la loi au 1^{er} trimestre 2007 (inscription à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale à partir du 16 janvier 2007). Ce projet, qui répond à la nécessité de limiter la croissance excessive du nombre de personnes mises sous protection juridique, comporte trois volets : juridique, social et financier. Une large concertation a été engagée très en amont, notamment avec l'Assemblée des Départements de France : participation à trois groupes de travail et à l'élaboration des référentiels d'activité, de compétences et de formation des travailleurs sociaux participation à de nombreuses réunions, notamment les réunions DGAS/ADF (cf. supra).

IV - L'accompagnement de la transformation du cadre institutionnel

L'année 2006 a été la première année budgétaire en mode LOLF après une année expérimentale en 2005 sur le programme « inclusion sociale ». Les nouvelles règles

budgétaires s'accompagnent d'une accélération de la modernisation, tant sur le plan du fonctionnement interne que sur celui des relations de la DGAS avec ses partenaires. Cela demande une très forte implication des collaborateurs de la direction à effectifs inchangés, un poste de contrôleur de gestion ayant été créé fin 2006 par redéploiement interne.

A - Améliorer des procédures budgétaires et financières mises en œuvre dans le cadre de la LOLF et de la LOLFSS

L'organisation de la mise en œuvre de la LOLF est une priorité majeure. La gestion budgétaire est désormais structurée par les trois programmes dont la direction a la responsabilité (politiques en faveur de l'inclusion sociale, actions en faveur des familles vulnérables, handicap et dépendance). Il reste néanmoins un important travail de consolidation des procédures budgétaires et d'amélioration des outils.

Les nouvelles procédures budgétaires ont mis en lumière l'insuffisance des systèmes d'information, de suivi et d'évaluation budgétaire, juridique et sur le secteur social et médico-social. Une action prioritaire consistera à améliorer les systèmes d'information, notamment par l'adaptation aux outils budgétaires et comptables (ACCORD, NDL, INDIA) et l'amélioration du dispositif de remontées d'informations nécessaires au suivi physico-financier des actions : généralisation de l'outil GLB et rénovation des tableaux de bord sur les CAT et les CHRS.

En matière d'information, la direction est fortement dépendante de ses partenaires dans la mise en œuvre des politiques d'action sociale. Il importe de mobiliser les acteurs de nos politiques, notamment les opérateurs et les associations gestionnaires des dispositifs, sur les nouvelles procédures budgétaires (définition d'objectifs et d'indicateurs, mise en place de systèmes d'information adaptés).

Le passage à la nouvelle procédure budgétaire et comptable s'accompagne nécessairement de la mise en place du contrôle interne comptable, ainsi que d'un renforcement de la sécurité juridique, en liaison avec les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel. La qualité comptable et juridique de l'exécution budgétaire conditionnera en effet la certification des comptes des programmes gérés par la direction. Il convient de ne pas sous-estimer cette réforme comptable très lourde, parallèle à l'arrivée de la LOLF.

La préparation du projet de loi de finances 2007 a été l'occasion d'un approfondissement du volet performance des projets annuels de performance, en réponse aux observations du Parlement et aux instructions du ministère des finances. La direction s'est efforcée de renseigner la quasi-totalité des indicateurs de performance de ses trois programmes et de mieux expliciter les leviers d'action, ce qu'il convient de souligner.

Dans le même sens, la DGAS a participé à la préparation du PLFSS 2007 en anticipant son évolution vers une logique comparable à celle de la loi de finances, à travers les projets de programme de qualité et d'efficience.

L'ensemble de ces améliorations a rendu nécessaire la mise en place fin 2006 d'un véritable contrôle de gestion à la DGAS, qui doit permettre d'assurer un pilotage plus efficace des politiques d'action sociale et d'améliorer le rapport entre les moyens mis en œuvre et les résultats obtenus, d'où le recrutement d'un contrôleur de gestion évoqué ci-dessus.

B - Développer les outils de dialogue de gestion avec nos partenaires

Les collectivités territoriales et les directions des services sociaux des conseils généraux sont demandeurs de relations renforcées avec la DGAS, en vue d'une mise en perspective nationale, d'une meilleure coordination et d'une mutualisation des bonnes pratiques. Il s'agit de faire vivre les dispositifs de concertation avec les associations d'élus des collectivités territoriales (UNCCAS, ADF, ARF) et de professionnels de l'action sociale (ANDASS, ANCCAS, réseau IDEAL). Il convient également de mettre en oeuvre la nouvelle convention d'objectifs et de moyens avec l'ODAS, l'UNIOPSS, l'UNCCAS, par exemple.

L'année 2006 a été le premier exercice de fonctionnement en année pleine de la CNSA. La COG passée avec ce partenaire est désormais opératoire ; elle doit de plus intégrer les impératifs de mise en oeuvre des indicateurs de performance, d'efficience et de qualité en lien avec la DREES et la DSS en vue du prochain PLFSS 2008. Il nous revient aussi de préciser le rôle respectif de chacun dans l'architecture des systèmes d'information (MDPH, établissements et services pour handicapés et personnes âgées), notamment les modalités d'échanges d'informations entre le ministère et la caisse, de publier les décrets relatifs à son organisation administrative et financière et d'assurer un suivi adapté et rapproché.

L'exercice de la tutelle financière sur l'INJA et les INJS est transféré de la DAGPB à la DGAS dans le cadre de l'intégration de ces établissements au programme « Handicap et dépendance », et ce, sans moyens supplémentaires. **Là encore, cela mérite d'être souligné dans un rapport traitant des effectifs d'une direction.**

La direction a par ailleurs pour objectifs de :

- resserrer les liens avec les organismes de sécurité sociale (renforcement du pilotage, concertation sur les projets de texte) ;
- préciser les modes de relations avec les agences nationales et plus particulièrement avec l'ANCSEC, nouvellement créée ;
- redéfinir les modes d'organisation du partenariat avec les grands réseaux associatifs, notamment par la signature de conventions d'objectifs et de moyens pluriannuelles et la définition d'actions ciblées ;
- promouvoir les outils du partenariat local : dispositif local d'accompagnement, centres régionaux et nationaux d'animation et de ressources.

Tous ces objectifs, je le pense, sont partagés par la mission.

C - Renforcer et organiser les liens avec les services déconcentrés

Les relations avec les services déconcentrés sont maintenant fortement structurées par les nouvelles procédures budgétaires, tant au niveau de la définition des objectifs et indicateurs que des nouvelles règles de gestion des crédits. Les contraintes nouvelles qui en résultent rendent indispensable un renforcement des liens entre la direction et les DRASS et DDASS.

La DGAS entend bien poursuivre son action d'amélioration de ces relations, notamment par :

- une participation des services déconcentrés aux travaux menés par les sous-directions (projets de texte, organisation d'action de communication ou de formation, etc.),
- une hiérarchisation des priorités dans les demandes adressées par la DGAS aux services déconcentrés,
- la restitution des enquêtes effectuées à partir des remontées DDASS-DRASS.

Elle contribue également de façon très active à la réflexion sur le rôle des services déconcentrés pilotés par le secrétariat général.

Autant de missions importantes à souligner à un moment où décentralisation doit aussi s'articuler avec une plus grande déconcentration.

D - Renforcer les actions internationales

Les questions européennes et internationales représentent un enjeu de plus en plus important pour l'action sociale, comme l'a bien illustré le débat en 2005 et 2006 sur le projet de directive relative aux services dans le marché intérieur et ses éventuelles conséquences pour l'action sociale en France. L'action du collectif SSIG-FR, rassemblant 14 structures nationales du champ social, médico-social et sanitaire, en faveur d'une directive sectorielle sur les services sociaux et de santé d'intérêt général, en est un autre exemple.

L'objectif de la Direction est de renforcer l'articulation entre les dimension nationale et internationale des politiques publiques.

UNION EUROPEENNE

Le rapport annuel 2006 de l'IGAS sur la dimension européenne des politiques sociales montre que, même si l'activité de l'Union européenne en matière d'inclusion sociale se matérialise dans un faible nombre de normes, la méthode ouverte de coordination adoptée en 2000 a permis de renforcer la gouvernance en matière de lutte contre les exclusions, notamment en consolidant le caractère interministériel du pilotage assuré par la DGAS.

La DGAS participe au Comité de protection sociale de l'Union européenne, principale instance chargée de la mise en œuvre du pilier social de la stratégie de Lisbonne. En effet, c'est elle qui pilote la lutte contre la pauvreté et contre l'exclusion et contribue à la politique des soins de longue durée (personnes âgées et personnes handicapées), qui constitue avec les retraites les trois volets de la stratégie de protection sociale de l'Union européenne.

La DGAS a conduit l'élaboration du volet inclusion sociale (ex- programme national d'action pour l'inclusion sociale – PNAI) du Rapport national de stratégie pour la protection et l'inclusion sociale 2006-2008, et contribué à son volet consacré aux soins de longue durée. Elle a également participé à l'élaboration du rapport national de suivi du Programme national de réforme (conciliation vie professionnelle – vie familiale ; développement des services à la personne).

Dans le cadre de la MOC Inclusion sociale, la DGAS a organisé en juin 2006 une revue par les pairs sur les outils de coopération et de partenariat de la politique de lutte contre les exclusions. L'intérêt du document de politique transversale « inclusion sociale » mis en place en application de la LOLF a à cette occasion été salué par les huit autres Etats membres

participants ainsi que par la Commission européenne. La DGAS a également participé à des revues par les pairs de la politique de lutte contre la pauvreté des enfants au Royaume-Uni, et de la politique néerlandaise de lutte contre le surendettement.

Participant au Groupe de haut niveau sur le handicap, la DGAS assure le suivi de la mise en œuvre du plan d'action communautaire en faveur d'une égalité des chances pour les personnes handicapées (2004-2010).

La Direction a continué en 2006 d'alimenter les réflexions sur les enjeux de la prise en compte par le droit communautaire des services sociaux et médico-sociaux d'intérêt général (colloque international du 30 mai 2006, questionnaire du Comité de la protection sociale) . Elle entend continuer en 2007 à être un « fer de lance » sur ce dossier stratégique.

Plusieurs autres dossiers à forte dimension juridique sont en cours :

- la mise en conformité aux normes de l'Union européenne de la réglementation nationale relative aux travailleurs sociaux : adaptation de la législation relative à la profession d'assistant de service social, modalités d'accueil des travailleurs sociaux diplômés en Europe ;
- la transposition de la directive 2004/38 sur le droit de séjour en France des citoyens de l'Union européenne, et la question de l'accès des ressortissants communautaires résidant en France aux prestations sociales.

En 2007, la DGAS prendra toute sa part, en lien avec la DAEI, à la préparation de la prochaine présidence de l'Union européenne au second semestre 2008 . Parallèlement, une approche européenne comparée des champs sociaux et médico-sociaux en vue de connaître l'impact dans les autres Etats membres de l'UE, de la décentralisation des politiques publiques sur l'organisation et le contenu des missions de l'Etat dans le champ social sera développée en lien avec la DAEI.

Cette dimension européenne de plus en plus prégnante de l'action sociale et médico-sociale fait de la DGAS un partenaire de plus en plus sollicité par les ONG européennes. La Direction cherchera donc à systématiser en 2007 des rencontres régulières avec des structures telles que la Plate-forme sociale, EAPN, la FEANTSA, AGE. Elle interviendra lors de la prochaine conférence du Réseau social européen, qui rassemble les directeurs de l'action sociale au sein de l'Union européenne (Berlin, juin 2007).

II - AUTRES ACTIONS INTERNATIONALES

Conseil de l'Europe

L'activité contentieuse dans le cadre du Conseil de l'Europe demeure dense :

- plusieurs contentieux sont pendants devant la Cour européenne des droits de l'homme ;
- l'application de la Charte sociale européenne donne lieu à de nombreux exercices (contentieux – droit au logement, aide médicale de l'Etat -, rapports de suivi – minima sociaux - , suivi de la mise en œuvre des observations du Comité des ministres – autisme).

La DGAS assure la représentation de la France au Comité européen pour la cohésion sociale (CDCS), organe assurant le suivi de l'activité relative à la cohésion sociale du Conseil de l'Europe, sous l'autorité du Comité des ministres. Elle participe par ailleurs activement aux comités d'experts mis en place par Conseil de l'Europe : participation aux travaux du comité d'experts sur l'enfance et à la famille, des comités relatifs à l'autisme et à l'accessibilité ainsi qu'aux Roms.

A au moins deux reprises, son engagement a permis à notre pays d'exercer une influence déterminante :

- elle assure la présidence du comité sur la désinstitutionnalisation pour les enfants ;
- elle a beaucoup inspiré la recommandation du Comité des ministres sur la parentalité positive.

La DGAS a aussi contribué à la préparation de la réunion des ministres chargés de la famille à Lisbonne, en mai 2006.

Nations unies

La DGAS a participé à la négociation de la première convention universelle sur les droits des personnes handicapées. Elle a également épaulé le Ministère des affaires étrangères dans la réponse au Comité international des droits civils et politiques quant à la politique française de lutte contre l'exclusion.

Coopération bilatérale

Dans le cadre du programme de coopération franco-qubécois conclu en 2005, et suite à la mission effectuée au Québec en 2005, la direction a organisé la venue d'une délégation québécoise au printemps 2006 sur le thème de l'approche territoriale des politiques de cohésion sociale. Elle était intervenante lors du Symposium franco-qubécois sur le développement social local et le soutien aux familles (Montréal, octobre 2006).

En 2006, ont été reçues à la DGAS des délégations allemandes, russes, azéries. La DGAS s'est déplacée notamment en Espagne (politique de lutte contre la dépendance) et en Algérie (politique de lutte contre l'exclusion).

Nouvelles observations de la mission

Réponses de la mission aux observations des directions d'administration centrale

La mission a pris connaissance des observations des deux directions d'administration centrale concernées, qui ont accompli un important travail d'analyse des constats du rapport, de discussion de ses propositions et d'explicitation de leurs positions.

L'ampleur des thèmes abordés et des débats qu'ils suscitent confirme l'importance de mesurer l'impact de la décentralisation pour les administrations d'Etat.

La mission a pour l'essentiel estimé que les observations des deux directions, qu'elle les partage ou non, contribuaient à alimenter ces débats, parfois d'ordre technique et organisationnel, parfois d'ordre plus politique. Elle n'a dès lors pas souhaité prolonger outre mesure l'échange d'arguments, considérant que les éléments du débat étaient désormais clairement posés et devaient faciliter des évolutions permettant à l'Etat, et plus largement à l'ensemble des acteurs institutionnels concernés y compris les collectivités locales, de mieux tirer les conséquences des vagues successives de décentralisation.

La mission a donc préféré se limiter à quelques éléments de précision apportés en réponse aux observations de la DGEFP, puis de la DGAS.

OBSERVATIONS DE LA DGEFP

La mission considère comme la DGEFP que la question des frontières entre politique de l'emploi et politique de formation professionnelle est un sujet d'une grande complexité. Dans un contexte où la politique de l'emploi reste de la compétence de l'Etat tandis que la formation professionnelle relève largement d'interventions des régions et des partenaires sociaux, la mission s'est efforcée de tracer les lignes de partage les plus claires et les plus efficaces possibles. Elle a dans ce cadre assurément adopté une vision moins extensive de la politique de l'emploi que la DGEFP, mais a relevé dans le rapport l'ensemble des facteurs conduisant à des interventions de l'Etat dans des domaines proches de logiques de formation professionnelle.

S'agissant de l'organisation de la DGEFP, la mission a constaté qu'une réorganisation complète avait récemment eu lieu et elle en a salué la pertinence s'agissant des regroupements des forces affectées aux questions de formation professionnelle. Elle ne suggérait pas une évolution immédiate de la structuration de la sous-direction compétente mais traçait quelques pistes stratégiques pour une évolution ultérieure, pouvant être rendue souhaitable si les ajustements de compétence proposés étaient retenus.

Concernant enfin les estimations en termes d'effectifs, la mission a cherché à comparer les évolutions des effectifs dédiés en administration centrale à la formation professionnelle sur la longue durée. Elle a donc dû prendre en compte les effets de périmètre et la fusion en 1997, entre la délégation à la formation professionnelle (DFP) et la délégation à l'emploi (DE). Or,

la DFP regroupait à la fois des services opérationnels et des services supports. La mission a donc comptabilisé les effectifs correspondant aujourd'hui aux missions opérationnelles antérieurement exercées par la DFP et procédé à la ventilation au prorata des fonctions supports actuelles de la DGEFP. La mission a conscience du caractère nécessairement reconstruit de ces estimations mais rappelle qu'elles n'intègrent pas le temps consacré à la formation professionnelle par d'autres agents de la DGEFP (par exemple les quatre agents de la mission AFPA, initialement rattachée à la délégation à l'emploi).

OBSERVATIONS DE LA DIRECTION GENERALE DE L'ACTION SOCIALE (DGAS)

La mission était parfaitement consciente de la position de la DGAS selon laquelle la décentralisation induit pour elle des charges nouvelles et par conséquent des besoins en effectifs supplémentaires en administration centrale. Elle a cependant estimé que ce sentiment était largement nourri par le réel pic d'activités qui a pu résulter pour la DGAS des réformes conduites ces dernières années dans le cadre de la décentralisation et de leurs inévitables charges en termes de mise en œuvre, voire de négociation avec les collectivités territoriales. Elle considère à l'inverse que la décentralisation d'une politique, une fois achevée et stabilisée, n'a pas à engendrer *ipso facto* d'accroissement des interventions et des charges de travail de l'administration centrale et qu'il serait manifestement contraire tant à la lettre qu'à l'esprit des lois de décentralisation que celle-ci puisse conduire à des besoins d'intervention et d'effectifs supplémentaires de la part de l'Etat.

A cet égard, la mission considère que la décentralisation génère, comme le souligne la DGAS, un nécessaire repositionnement de l'Etat dans ses modes d'intervention. Elle a d'ailleurs consacré d'importants développements de son rapport et des annexes à ces sujets, notamment en termes de concertation avec les collectivités territoriales, de connaissance et d'évaluation des politiques décentralisées. Elle estime pour autant que ce positionnement nouveau et ces fonctions nouvelles n'ont pas nécessairement à reposer intégralement sur les directions d'administration centrale. Les fonctions d'évaluation et de contrôle n'entrent ainsi pas dans le champ d'intervention de la DGAS, les fonctions d'observation et de connaissance statistique ne la concernent que partiellement. En revanche, la fonction de concertation sur la conception des politiques et l'élaboration des textes ressort pleinement du rôle de la DGAS ; la mission a d'ailleurs noté dans son rapport que l'exercice de cette fonction avait donné lieu à des échanges réguliers avec les associations d'élus. Elle a par ailleurs plaidé pour que soit ouverte une réflexion sur la représentation nationale des collectivités territoriales.

S'agissant des questions de structuration de l'administration centrale, la mission avait souligné être pleinement consciente de la nécessité d'un certain recul par rapport aux réformes récentes pour conduire une démarche de réorganisation. Elle estime néanmoins que le moment est venu d'accélérer les réflexions en cours et d'engager des chantiers d'une certaine ambition et non des simples ajustements. Elle a à cet égard esquissé plusieurs pistes, dont elle relève avec satisfaction qu'elles sont largement partagées par la DGAS qui entend réorganiser ses services intervenant sur le champ du handicap et de la dépendance et qui se dit prête à s'engager dans des travaux de plus grande ampleur afin de donner une cohérence plus forte aux interventions du ministère sur le champ des politiques sociales. La mission réaffirme que ce chantier ne doit pas être spécifique à la DGAS, mais intégrer une vision nouvelle de la

conduite des politiques sociales, dans un champ maintenant largement transféré aux collectivités territoriales.

Sur la question spécifique du handicap, la mission a le sentiment d'avoir pleinement tiré les conséquences des nouvelles conceptions issues de loi du 11 février 2005 et considère que la création de la CNSA devrait permettre à la DGAS de faire de l'intégration de la question du handicap dans l'ensemble des politiques publiques le cœur de son action. Elle précise qu'à son sens, la DGAS devrait être en mesure d'agir avec la CNSA comme avec un opérateur, dont elle fixe les objectifs et vérifie les résultats, et non comme un partenaire avec lequel elle co-gère un champ d'activité.

Enfin, la mission a examiné l'ensemble des remarques techniques formulées par la DGAS et a procédé aux vérifications et, le cas échéant, aux ajustements nécessaires. Elle maintient néanmoins l'ensemble de ses constats et recommandations sur les sujets en discussion (formations sanitaires et sociales, handicap et dépendance notamment).

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES

ANALYSES TRANSVERSALES

ANNEXE II : L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

ANNEXE III : L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

ANNEXE IV : L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

ANNEXE V : DÉCENTRALISATION, SUIVI STATISTIQUE ET ÉVALUATION DES POLITIQUES

ANNEXE VI : INSTANCES ET PROCÉDURES DE CONCERTATION ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES AU NIVEAU NATIONAL

ANALYSES THÉMATIQUES

ANNEXE VII : L'INSERTION

ANNEXE VIII : LA FORMATION PROFESSIONNELLE

ANNEXE IX : L'APPRENTISSAGE

ANNEXE X : LES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

ANNEXE XI : LE HANDICAP ET LA DÉPENDANCE

ANNEXE I

AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION

SOMMAIRE

I.	ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ETAT	1
A.	MINISTERE DE L'EMPLOI ET DE LA COHESION SOCIALE – MINISTERE DE LA SANTE ET DES SOLIDARITES.....	1
1.	<i>Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).....</i>	<i>1</i>
2.	<i>Direction générale de l'action sociale (DGAS).....</i>	<i>3</i>
3.	<i>Direction générale de la santé (DGS).....</i>	<i>4</i>
4.	<i>Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS).....</i>	<i>4</i>
5.	<i>Direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO).....</i>	<i>4</i>
6.	<i>Direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB).....</i>	<i>4</i>
7.	<i>Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES).....</i>	<i>5</i>
8.	<i>Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (DREES).....</i>	<i>5</i>
B.	AUTRES MINISTERES	5
1.	<i>Ministère de l'Intérieur.....</i>	<i>5</i>
2.	<i>Ministère de l'Economie et des Finances.....</i>	<i>6</i>
3.	<i>Ministère de la Culture et de la Communication.....</i>	<i>6</i>
II.	SERVICES DECONCENTRÉS DE L'ÉTAT	7
A.	PREFECTURES	7
B.	RESEAU DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	7
1.	<i>Directions régionales.....</i>	<i>7</i>
2.	<i>Directions départementales.....</i>	<i>7</i>
C.	RESEAU DE L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	8
1.	<i>Directions régionales.....</i>	<i>8</i>
2.	<i>Directions départementales.....</i>	<i>8</i>
III.	COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	8
A.	CONSEILS GENERAUX.....	8
1.	<i>Elus.....</i>	<i>8</i>
2.	<i>Fonctionnaires territoriaux.....</i>	<i>9</i>
B.	CONSEILS REGIONAUX	9
1.	<i>Elus.....</i>	<i>9</i>
2.	<i>Fonctionnaires territoriaux.....</i>	<i>9</i>
IV.	AUTRES INSTITUTIONS.....	9
1.	<i>Association des régions de France (ARF).....</i>	<i>9</i>
2.	<i>Association des départements de France (ADF).....</i>	<i>9</i>
3.	<i>Association nationale des directeurs des affaires sanitaires et sociales (ADIRASS) ...</i>	<i>9</i>
4.	<i>Conférence des directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales.....</i>	<i>9</i>
5.	<i>Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé des départements (ANDASS).....</i>	<i>10</i>
6.	<i>Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).....</i>	<i>10</i>
7.	<i>Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).....</i>	<i>10</i>
8.	<i>Conseil national supérieur pour la formation tout au long de la vie.....</i>	<i>10</i>
9.	<i>Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale.....</i>	<i>10</i>
10.	<i>Cour des comptes.....</i>	<i>10</i>

ANNEXE I

AUDITIONS RÉALISÉES PAR LA MISSION

I. ADMINISTRATIONS CENTRALES DE L'ETAT

A. Ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale – ministère de la Santé et des solidarités

M. Jacques RAPOPORT, Secrétaire général

1. Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Direction

M. Jean GAEREMYNCK, délégué général
Mme Françoise BOUYGARD, adjointe au délégué général
M. Patrice BOREL, chef du service du financement et de la modernisation.
M. Bertrand MARTINOT, chef du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle

Département action territoriale

Mme Marie DUPORGE, chef du département
M. Alain FOURNA

Département des synthèses

Mme Elisabeth PASCAUD

Sous-direction des politiques de formation et du contrôle

M. Jean-Robert LOUIS, sous-directeur
M. Pierre LE DOUARON, adjoint au sous-directeur.

Mission organisation des contrôles

M. Bernard DREANO, chef de mission

Mission droit et financement de la formation

M. Franck FAUCHON, chef de mission
M. Laurent GAULLIER
M. Olivier de la MOISSONNIERE

Mission des politiques de formation et de qualification

Mme Christine RIGODANZO, chef de mission
M. Khaled BOUNAKHLA
Mme Sylvie BOURSIER
Mme Angélique BRETON
M. Julien CHAUVEL
Mme Corinne CREVOT
Mme Delphine CROUZET
Mme Geneviève DAUTANE
Mme Sylvie DUBOIS
M. Jean-François DUMONT
Mme Nadine KEBE
Mme Jacqueline MAHIEUX
Mme Marie-Madeleine MENSION
Mme Myriam MOUBACHIR
Mme Elisabeth SERFATY

Sous-direction de l'insertion et de la cohésion sociale

M. Olivier WICKERS, sous-directeur.

Mission insertion professionnelle

Mme Virginie CHENAL
Mme Sophie NEGRE

Mission insertion des jeunes

Mme Pascale SCHMIT, adjointe au chef de mission

Mission ingénierie de l'emploi

Mme Anne GRAILLOT, chef de mission

Sous-direction du service public de l'emploi

Mission suivi et appui de l'AFPA

M. Cyrille MARTIN, chef de mission par intérim

Sous-direction des mutations économiques

Mme Isabelle EYNAUD-CHEVALIER, sous-directrice

Mission développement de l'emploi et des compétences

Mme Elisabeth CRESSARD

2. Direction générale de l'action sociale (DGAS)

Direction

M. Jean-Jacques TREGOAT, directeur général
Mme Mireille GAUZERE, chef de service, adjointe au directeur général
M. Bernard VERRIER, chef de service, adjoint au directeur général

M. Gilles de la GORCE, chargé de mission statistiques

Dr Claudine PARAYRE, chargé de mission évaluation.

Sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions

Mme Claire DESCREUX, sous-directrice.
Mme Micheline GUSTIN, adjointe à la sous-directrice.

Bureau de la lutte contre les exclusions

M. François FASSY, chef de bureau.

Bureau des politiques de prévention, de l'insertion et de l'accès aux droits

Mme Catherine LESTERPT, chef de bureau.

Bureau des minima sociaux et de l'aide sociale

M. Laurent CYTERMANN, chef de bureau.

Sous-direction des personnes handicapées

M. Philippe DIDIER-COURBIN, sous-directeur

Bureau de la vie autonome

Mme Elodie MASDOUMIER, chef de bureau
M. Patrice BRISSAT
Mme Yasmina GEGOT
Mme Ahez LE MEUR

Bureau des adultes handicapés

M. Thierry BOULISSIERE, chef de bureau
Mlle Céline FOISELLE
Mme Elisabeth KISS
M. Patrice PERROTEAU

Bureau de l'enfance handicapée

Mme Sophie JACQUOT, chef de bureau
M. Michèle AUDI, adjointe au chef de bureau

Mme Sylvie BASTARD
Mme Fabienne HIEGEL
M. François HUARD de la MARRE

Sous-direction de l'animation territoriale et du travail social

Mme Maryse CHAIX, sous-directrice
M. Laurent CAILLOT, adjoint à la sous-directrice

Bureau des professions sociales et du travail social

Mme Raymonde MICHEL, chef de bureau
M. Laurent WILLEMANN, adjoint au chef de bureau

3. *Direction générale de la santé (DGS)*

Bureau de la formation des professions de santé

M. Eric WAISBORD
Mme Marie-Christine LEMEUX, conseillère technique

4. *Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins (DHOS)*

Bureau des professions paramédicales, statuts et personnels hospitaliers

M. Guy BOUDET, chef de bureau
Mme Magali GUILLEMOT
Mme Marie-Ange COUDRAY, conseillère technique

5. *Direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO)*

Division des moyens et services

Bureau de l'action territoriale

Mme Marie-Françoise BONNET

Division de l'administration centrale

Bureau des ressources humaines et de l'action médicale et sociale

M. Pierre DANIEL

6. *Direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB)*

M. Etienne MARIE, directeur

Sous-direction de la gestion du personnel

Mme Michèle BRUN-EYCHENNE, sous-directrice

Mme Brigitte DIARD
Mme Valérie DAGUET

Sous-direction de la modernisation des services

Mme Danièle CHAMPION, sous-directrice

7. Direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques (DARES)

Mme Béatrice SEDILLOT, sous-directrice du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle
M. Philippe ZAMORA, chef du département de la formation professionnelle et de l'insertion professionnelle des jeunes

8. Direction de la recherche, de l'évaluation et des études statistiques (DREES)

Mme Mireille ELBAUM, directrice
M. Philippe CUNEO, chef de service
Mme Martine BURDILLAT, secrétaire générale de l'observatoire national de la démographie des professionnels de santé (ONDPS).
Mme Nicole ROTH, sous-directrice de l'observation de la santé.
Mme Joëlle CHAZAL, chef du bureau des établissements sociaux et de l'action sociale locale
M. François JEGER, chef du bureau « politique de la vieillesse, du handicap et de la dépendance ».
Mme Emmanuelle NAUZE-FICHET, chef du bureau « lutte contre les exclusions ».

B. Autres ministères

1. Ministère de l'Intérieur

Secrétariat général

M. Daniel CANEPA, préfet, Secrétaire général

Direction générale des collectivités locales

M. Dominique SCHMITT, préfet, directeur général

Sous-direction des compétences et des institutions locales

M. Daniel BARNIER, sous-directeur

Bureau des services publics locaux

M. Jérôme TEILLARD

Sous-direction des finances locales et de l'action économique

Bureau des transferts

Mme Oriane CHENAIN, chef du bureau

Département des études et des statistiques locales

M. Jean-Luc HELLER, chef du département.

Mission documentation

Mme Françoise CESBRON, chef de la mission de documentation

Mission des archives

M. Pierre JAYR

2. Ministère de l'Economie et des Finances

Direction générale de la comptabilité publique

Sous-direction du secteur public local

Bureau du pilotage et de la maîtrise d'ouvrage du système d'information

M. Renaud ROUSSELLE, chef du secteur « Valorisation ».

3. Ministère de la Culture et de la Communication

Direction des archives de France

Centre des archives contemporaines (Fontainebleau)

Mme Christine PETILLAT, directrice

Mission des archives auprès des ministères sociaux

Mme Hélène LHOUMEAU, chef de mission

M. Jean-Pierre BRIERE, adjoint au chef de mission

II. SERVICES DECONCENTRÉS DE L'ÉTAT

A. Préfectures

M. Jean-François CARENCO, préfet de la région Haute-Normandie

M. André VIAU, préfet de la région Centre.

B. Réseau du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

1. Directions régionales

Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Centre

M. Daniel JEANTELET, directeur

M. Michel DUCROS, secrétaire général du comité technique régional et interdépartemental

Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de Haute-Normandie

M. Roger JEAN, directeur régional

M. Jean-Marie ALMENDROS, directeur adjoint.

2. Directions départementales

Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Eure

Mme Isabelle LAFFONT-FAUST, directeur

Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de l'Eure-et-Loir

M. Pascal APPREDERISSE, directeur

Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle du Loir-et-Cher

Mme Martine BELLEMERE-BASTE, directrice

Direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle de la Seine-Maritime

M. Jean-Claude LAHAIE, directeur

C. Réseau de l'action sanitaire et sociale

1. Directions régionales

Direction régionale des affaires sanitaires et sociales du Centre

M. Pierre-Marie DETOUR, directeur
Mme Anne GUEGUEN, directrice-adjointe
Mme Ghislaine BONNIN-GABRIEL, inspecteur hors classe
M. Bruno FABRE, chef de la mission régionale et interdépartementale d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE)
Mme Annie CLERZEAU
M. Edmond GUILLOU

Direction régionale des affaires sanitaires et sociales de Haute-Normandie

Mme Claudine BOURGEOIS, directrice régionale
Mme Véronique de BADEREAU, directrice-adjointe

2. Directions départementales

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Cher

M. Michel GUITTAT, directeur

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales de l'Eure

M. Alain CADOU, directeur
Mme Christelle ROMANYCK

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Loir-et-Cher

M. Claude HERVIER, directeur

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales du Loiret

M. Patrick LE GALL, directeur

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales de la Seine-Maritime

M. Jean-Luc BRIERE, directeur

III. COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. Conseils généraux

1. Elus

M. Eric DOLIGE, président du conseil général du Loiret

M. Didier MARIE, président du conseil général de Seine-Maritime

2. Fonctionnaires territoriaux

M. Jean-Pierre VANNIER, directeur général adjoint des services du conseil général du Loiret

M. Stéphane MORIN, chef de la mission RMI au conseil général du Loiret

M. Roger BARBE, directeur général des services du conseil général de Seine-Maritime

B. Conseils régionaux

1. Elus

M. Michel SAPIN, président de la région Centre

2. Fonctionnaires territoriaux

M. Jean-Antoine MATHYS, directeur général des services de la région Centre

M. Jean-Pascal COGEZ, directeur général des services de la région Haute-Normandie

M. Dominique BERTIN, directeur général-adjoint des services de la région Haute-Normandie

M. Denis HEBERT, directeur adjoint de la formation professionnelle et de l'apprentissage de la région Haute-Normandie

IV. AUTRES INSTITUTIONS

1. Association des régions de France (ARF)

M. François LANGLOIS, délégué général

2. Association des départements de France (ADF)

M. Michel ROUZEAU, délégué général

M. Jean-Michel RAPINAT, chef de service

3. Association nationale des directeurs des affaires sanitaires et sociales (ADIRASS)

Mme Martine RIFFARD, présidente, directrice départementale des affaires sanitaires et sociales des Bouches-du-Rhône

M. Serge DELEUR, directeur départemental des affaires sanitaires et sociales du Gard

4. Conférence des directeurs régionaux des affaires sanitaires et sociales

M. Michel PELTIER, président

5. Association nationale des directeurs de l'action sociale et de santé des départements (ANDASS)

M. Pascal GOULFIER, président
M. Etienne HERVO, directeur général adjoint

6. Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)

M. Denis PIVETEAU, conseiller d'Etat, directeur
M. Jean-Louis LOIRAT, directeur du réseau des MDPH
Mme Bernadette MOREAU, chef du département « Compensation de la perte d'autonomie »
Mme Annie RICHART-LEBRUN, directrice de la compensation
Mme Evelyne SYLVAIN, directrice du département « Etablissements et services »

7. Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

M. Pierre BOISSIER, directeur général

8. Conseil national supérieur pour la formation tout au long de la vie

M. Dominique BALMARY, président
Mme Françoise AMAT, secrétaire générale

9. Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale

M. Stéphane PAUL, président

10. Cour des comptes

M. Claude THELOT, conseiller maître
M. Christophe STRASSEL, conseiller référendaire

ANNEXE II

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS D'ETAT

SOMMAIRE

I.	AVERTISSEMENT	1
II.	LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE	3
A.	PRESENTATION GENERALE.....	3
1.	<i>Rappel des principaux transferts de compétences intervenus depuis 1983</i>	<i>3</i>
2.	<i>Délimitation du périmètre des investigations.....</i>	<i>3</i>
B.	MESURE DE L'EVOLUTION DES EFFECTIFS	4
1.	<i>Administration centrale.....</i>	<i>4</i>
2.	<i>Services déconcentrés</i>	<i>6</i>
3.	<i>Conseils régionaux.....</i>	<i>11</i>
C.	SYNTHESE ET ANALYSE.....	12
1.	<i>Synthèse.....</i>	<i>12</i>
2.	<i>Analyse.....</i>	<i>13</i>
III.	L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE	16
A.	PRESENTATION GENERALE.....	16
1.	<i>Rappel des principaux transferts de compétences intervenus depuis 1983</i>	<i>16</i>
2.	<i>Délimitation du périmètre des investigations.....</i>	<i>17</i>
B.	MESURE DE L'EVOLUTION DES EFFECTIFS	18
1.	<i>Administration centrale.....</i>	<i>18</i>
2.	<i>Services déconcentrés</i>	<i>19</i>
3.	<i>Conseils généraux.....</i>	<i>21</i>
C.	SYNTHESE ET ANALYSE.....	22
1.	<i>Synthèse.....</i>	<i>22</i>
2.	<i>Analyse.....</i>	<i>22</i>

ANNEXE II

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR LES EFFECTIFS DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

I. AVERTISSEMENT

La mission s'est attachée à retracer l'évolution sur longue période des effectifs des administrations centrales et déconcentrées touchées par la décentralisation.

Cet exercice soulève un certain nombre de difficultés méthodologiques :

- il n'existe pas dans les ministères concernés de base de données retraçant l'évolution des effectifs des services depuis 1982 ;
- les données fournies par les directions supports des ministères concernés ne sont pas toujours homogènes ;
- les réorganisations successives des administrations concernées (fusion des services en charge de l'emploi avec les services en charge de la formation professionnelle entre 1994 et 1997, fusion de la direction de l'action sociale avec la délégation interministérielle au RMI en 2000) créent des modifications de périmètre qui rendent délicate la mesure de l'évolution des effectifs.

Pour reconstituer ces évolutions, la mission a donc dû compléter les données fournies par la Direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO) et par la Direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) par l'exploitation de sources variées (réponses à des questionnaires parlementaires notamment), et corriger les effets de périmètre liés à l'évolution des organigrammes ou des modalités de décompte des agents par l'application de clés de répartition ou de projection.

Le mode de comptabilisation des effectifs peut varier d'une source à l'autre :

- certaines séries ont comme périmètre de référence la France entière, tandis que d'autres correspondent à des effectifs hors DOM-TOM ;
- de la même manière, certaines séries correspondent à des effectifs physiques, tandis que d'autres correspondent à des effectifs réels ;
- les mises à disposition entrantes ou sortantes, comme les agents rémunérés sur crédits de fonctionnement, ne sont pas systématiquement comptabilisés ;
- certains documents d'archives (notes internes, réponses à des questions parlementaires, documents publics, dossiers ministre...) ne précisent pas parfaitement les caractéristiques des données qu'ils contiennent.

Si la mission s'est efforcée de neutraliser ces biais en travaillant sur des séries les plus homogènes possibles et en corrigeant les effets de périmètre, l'absence de suivi statistique global des effectifs depuis 1982 limite la fiabilité des données.

Les données qui figurent dans les développements qui suivent sont donc à considérer comme des ordres de grandeur, qui permettent d'apprécier l'évolution des effectifs des services centraux et déconcentrés de l'Etat intervenant dans le champ des compétences transférées depuis 1982.

Il importe de souligner que la méthode d'analyse de l'évolution des effectifs des services déconcentrés affectés à l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'action sanitaire et sociale diffère de celle que la mission a mise en œuvre pour mesurer l'évolution des effectifs dans le domaine de la formation professionnelle.

En matière de formation professionnelle, il était possible de mesurer de l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées :

- pour la période 1982-1994, cet effectif correspond à celui des directions régionales de la formation professionnelle (DRFP) ;
- pour mesurer l'évolution de l'effectif sur la période 1994-2006, la mission a pu procéder à une enquête auprès des services déconcentrés, en leur demandant de comptabiliser les agents affectés à la formation professionnelle.

Il n'en va pas de même en matière d'action sanitaire et sociale :

- il n'est pas possible de connaître l'effectif affecté à l'exercice des compétences transférées pour le passé dans la mesure où, après la partition de 1984-1985, l'effectif des directions départementales de l'action sanitaire et sociale (DDASS) et des directions régionales de l'action sanitaire et sociale (DRASS) a toujours été comptabilisé de manière globale ;
- le périmètre de référence ne pouvant être que l'effectif global des DDASS et des DRASS en 1984, la comparaison avec 2006 ne pouvait donc porter que sur l'effectif global des DDASS et des DRASS – qui comprend à la fois des agents affectés à l'exercice de compétences transférées et des agents affectés à d'autres tâches.

Il aurait au demeurant été particulièrement délicat de tenter d'évaluer le nombre d'agents affectés à l'exercice des compétences transférées en 2006, tant les compétences de l'Etat et celles des départements sont enchevêtrées - l'Etat comme le département intervenant tant en matière d'action sanitaire que d'action sociale.

Les chiffres relatifs aux effectifs des services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale ne sauraient donc être directement comparés aux chiffres relatifs aux effectifs des services déconcentrés chargés de la formation professionnelle :

- les chiffres relatifs aux services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale sont des chiffres globaux, dont le périmètre correspond à l'effectif global des DDASS et des DRASS. Tel n'est pas le cas des chiffres relatifs aux services déconcentrés chargés de la formation professionnelle, dont le périmètre se limite à l'effectif affecté à l'exercice de cette compétence – à l'exclusion des autres attributions des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DDTEFP) et des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) ;
- dans le cas de l'action sanitaire et sociale, l'analyse porte sur des services qui dépendent à la fois de la direction générale de l'action sociale (DGAS) et des autres directions d'administrations centrales – alors que l'effectif affecté à la

formation professionnelle dépend essentiellement de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

II. LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET L'APPRENTISSAGE

A. Présentation générale

1. *Rappel des principaux transferts de compétences intervenus depuis 1983*

Le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage a été l'objet de quatre transferts successifs d'attributions de l'Etat vers les établissements publics régionaux issus de la loi de 1972, puis vers les conseils régionaux qui leur ont succédé :

- par la loi du 7 janvier 1983 qui donne une compétence de droit commun aux régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage ;
- par la loi quinquennale du 20 décembre 1993 qui transfère aux conseils régionaux la formation professionnelle continue des jeunes en deux étapes, fin 1994 pour les formations qualifiantes et fin 1998 pour les formations pré qualifiantes ;
- par divers ajustements contenus dans les lois du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et élargissant le rôle des régions, notamment s'agissant de l'attribution des primes aux employeurs d'apprentis ;
- par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales qui supprime la compétence d'exception d'Etat dans le domaine de la formation professionnelle, transfère aux régions certaines subventions consacrées par l'Etat au financement des stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et élargit le rôle des régions en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE) et de versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux employeurs d'apprentis.

La mission a analysé, en parallèle de ces transferts d'attributions, l'évolution des effectifs des personnels de l'Etat et des collectivités territoriales concernées.

2. *Délimitation du périmètre des investigations*

Compte tenu des réorganisations et fusions de services intervenus entre 1982 et 2006, il est important de préciser le périmètre retenu par la mission pour la mesure de l'évolution des effectifs :

- au niveau central, les investigations ont porté sur la délégation à la formation professionnelle (DFP) pour la période 1982-1997, puis sur la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) pour la période 1997-2006 ;
- au niveau déconcentré, elles ont porté sur les services des délégués régionaux à la formation professionnelle (DRFP) et sur les services extérieurs du travail et de l'emploi (SETE) pour la période 1982-1994, puis sur les directions régionales du

travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP) pour la période 1994-2006.

La mission, dont l'objet se limitait à l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, n'avait pas pour mandat d'examiner l'évolution des effectifs des collectivités locales.

Dans le cadre de ses investigations, elle a néanmoins été amenée à examiner l'évolution des services de la formation professionnelle des régions.

B. Mesure de l'évolution des effectifs

1. Administration centrale

a) Période 1982-1997 : doublement des effectifs de la délégation à la formation professionnelle (DFP)

Héritière du secrétariat général à la formation professionnelle qui employait de 1973 à 1980 une vingtaine de contractuels (non compris, le cas échéant, les collaborateurs prêtés par des associations), la délégation à la formation professionnelle (DFP) a été créée par décret du 28 janvier 1981. Toujours placée auprès du secrétaire d'Etat ou du ministre délégué à la formation professionnelle, elle a d'abord été rattachée au secrétariat général du gouvernement puis à partir de 1987 au ministère de l'emploi et des affaires sociales.

L'effectif de la délégation à la formation professionnelle a plus que doublé sur la période 1982-1993 – avant de diminuer légèrement sur la période 1993-1997 :

Tableau 1 : Evolution des effectifs de la direction de la formation professionnelle (1982-1997)

Année	1982	1986	1989	1993	1997
Effectif	62	68	88	142	131

Source : archives DFP, DAGEMO.

b) Période 1997-2006 : réduction des effectifs consacrés à la formation professionnelle au sein de la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Dans le courant des années 1990, la question de l'existence autonome de la délégation à la formation professionnelle (DFP) s'est trouvée posée, notamment à la suite du décret du 28 décembre 1994 fusionnant à l'échelon régional et départemental les services de la formation professionnelle d'un côté, ceux de l'emploi et du travail de l'autre.

Trois hypothèses d'organisation pouvaient alors être retenues :

- le maintien de la délégation à la formation professionnelle (DFP) comme structure autonome ;
- la partition de la DFP vers la direction du travail (notamment pour les tâches de contrôle), la délégation à l'emploi (pour la gestion des dispositifs) et la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (DARES) (pour l'évaluation et les statistiques) ;
- la fusion des délégations à l'emploi (DE) et à la formation professionnelle (DFP).

C'est cette dernière solution qui fut retenue par le décret du 18 mars 1997 créant la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

La mission s'est attachée à mesurer l'effectif affecté à la formation professionnelle au sein de la DGEFP, en comptabilisant les agents des structures anciennement rattachées à la DFP (qui correspondent à la sous-direction des politiques de formation et du contrôle et à la mission développement de l'emploi et des compétences).

L'effectif de la mission de suivi et d'appui de l'AFPA (4 agents) n'a donc pas été inclus dans ce périmètre, puisque cette fonction était exercée par la délégation à l'emploi avant 1997.

Au 30 juin 2006, l'effectif directement affecté à cette politique pouvait être évalué à 47 agents :

Tableau 2 : Effectif directement affecté à la formation professionnelle au sein de la DGEFP au 30 juin 2006

Structure	Effectif
Sous-direction des politiques de formation et du contrôle	38
Mission développement de l'emploi et des compétences	9
Total	47

Source : DGEFP

Outre les agents directement affectés à la définition et à la mise en œuvre des politiques, il importe de comptabiliser également la part de l'effectif affecté aux fonctions support rattachable à cet effectif.

Les fonctions support mobilisent 88 agents de la DGEFP :

Tableau 3 : Effectif affecté aux fonctions support au sein de la DGEFP au 30 juin 2006

Structure	Effectif
Direction	6
Communication	4
Synthèses	10
Département d'action territoriale	5
Département du financement, du dialogue et du contrôle de gestion	26
Département des ressources et du développement	37
Total	88

Source : DGEFP

La part des fonctions support imputable à l'activité « formation professionnelle » peut être estimée à 48,61% :

Tableau 4 : Part des fonctions support de la DGEFP rattachables à l'activité « formation professionnelle » au 30 juin 2006

Nombre total d'agents (1)	Nombre d'agents affectés aux fonctions support (2)	Nombre d'agents hors fonction support ((3)=(1)-(2))	Taux de support ((2)/(3))
269	88	181	48,61 %

Source : calculs de la mission

Dans ces conditions, il est possible d'évaluer l'effectif global (direct et indirect) affecté à la formation professionnelle à 70 agents¹ au 30 juin 2006 :

Tableau 5 : Effectif global (direct et indirect) affecté à la formation professionnelle au sein de la DGEFP au 30 juin 2006

Effectif direct (1)	Taux de support	Effectif indirect (2)	Total ((1)+(2))
47	48,61 %	23	70

Source : calculs de la mission

c) Synthèse pour 1982-2006

Si les effectifs des services centraux chargés de la formation professionnelle ont globalement augmenté depuis 1982, ils ont néanmoins fortement diminué depuis 1993 :

Tableau 6 : Effectif des services centraux en charge de la formation professionnelle (1982-2006)

Année	1982	1986	1989	1993	1997	2006	Variation 1982-1993 (%)	Variation 1993-2006 (%)	Variation 1982-2006 (%)
Effectif	62	68	88	142	131	70	+ 129,03%	- 50,70%	+ 12,90%

Source : archives DFP, DAGEMO, DGEFP, calculs de la mission.

L'évolution de l'effectif affecté à la formation professionnelle en administration centrale sur la période 1993-2006 semble donc cohérente avec les effets attendus de la décentralisation.

2. Services déconcentrés

Les développements qui suivent analysent l'évolution des effectifs affectés à la formation professionnelle au sein des services régionaux de l'Etat.

Le périmètre retenu par la mission pour réaliser ses estimations exclut au moins deux catégories d'agents :

- les coordonnateurs emploi-formation (325 ETP – cf. tableau 7 page suivante), dont il est très difficile de connaître l'affectation réelle, tant le contenu de leurs missions est susceptible de variations locales ;
- les agents affectés à la validation des contrats d'apprentissage au sein des directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (140 ETP), dont la mission peut également se rattacher aux fonctions assumées par l'inspection du Travail.

¹ Ce chiffre n'inclut pas les 6 agents du conseil national de la formation tout au long de la vie – même si ces agents, précédemment affectés au comité de coordination des programmes régionaux (CCPR), étaient alors comptabilisés dans les effectifs de la DFP.

Tableau 7 : Nombre de coordonnateurs emploi-formation par direction régionale
au 1^{er} octobre 2006

Direction régionale	Nombre de coordonnateurs emploi-formation
Alsace	8
Aquitaine	19
Auvergne	12
Basse Normandie	9
Bourgogne	11
Bretagne	15
Centre	18
Champagne Ardennes*	7
Corse	6
Franche Comté*	9
Haute Normandie	10
Ile de France	46
Languedoc Roussillon	15
Limousin	8
Lorraine	8
Midi Pyrénées	13
Nord Pas de Calais	20
Pays de la Loire	13
Picardie	10
Poitou Charentes	12
Provence Alpes Côte d'Azur	21
Rhône Alpes	37
Total	325

Source : enquête de la mission auprès des secrétaires généraux des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI), octobre 2006. () : estimation par régression linéaire.*

a) Période 1982-1994 : stabilité des effectifs des délégations régionales à la formation professionnelle (DRFP)

Les délégations régionales à la formation professionnelle (DRFP) sont issues de l'administration de mission, constituée dans les années 1970, auprès des préfets de région dans le cadre des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR). Elles disposaient bien avant d'autres administrations de la gestion de crédits déconcentrés dans un cadre régional, ce qui est une des raisons qui explique le choix de décentraliser vers les régions la compétence générale en matière de formation professionnelle et d'apprentissage - la déconcentration apparaissant ainsi historiquement comme un prélude à la décentralisation.

Les effectifs des DRFP (qui avaient été renforcés par 32 créations de postes en 1982, dernière année précédant la décentralisation) s'élevaient à 420 agents en 1983.

En 1994, un an avant la fusion entre les DRFP et les directions régionales à l'emploi et au travail, les effectifs des DRFP s'élevaient à 440 agents :

Tableau 8 : Evolution des effectifs des DRFP (1983-1994)

Année	1983	1989	1994
Effectif	420	407	440

Source : archives DFP.

La décentralisation n'a donc pas eu d'impact sur l'effectif global des DRFP entre 1983 et 1994.

Cette observation mérite néanmoins d'être précisée.

Sur la période 1982-1992, l'effectif des DRFP s'est graduellement réduit : la décentralisation s'est en effet accompagnée de la mise à disposition des régions d'une soixantaine² d'agents en 1983-1984, qui représentaient encore 46 postes budgétaires en 1989 - certaines mises à disposition se traduisant ensuite par un transfert des agents auprès des collectivités territoriales³.

Toutefois, la décision fut prise en 1992 de compenser la réduction progressive du nombre d'agents mis à disposition (par détachement ou intégration sur des emplois de collectivités territoriales) par un renforcement substantiel des effectifs budgétaires jugés alors « *insuffisants* »⁴.

Le projet de loi de finances pour 1993 a donc prévu la création de 48 emplois dans les DRFP, ayant notamment vocation à renforcer les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle (SRC).

b) Période 1994-2006 : augmentation de l'effectif affecté à la formation professionnelle dans les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP)

Le décret du 28 décembre 1994 a procédé à la fusion des délégations régionales à la formation professionnelle et des directions régionales du travail et de l'emploi. Il devient par conséquent plus difficile de connaître précisément les effectifs qui se consacrent à la formation professionnelle dans les services régionaux déconcentrés de l'Etat à partir de 1995.

Pour mesurer l'évolution de l'effectif affecté à la formation professionnelle depuis 1994 dans les directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP), la mission a interrogé chaque direction régionale pour connaître la structure de son effectif au 1^{er} octobre 2006.

Sur les 22 directions interrogées, 20 ont été en mesure de communiquer des chiffres à la mission dans le délai imparti. Les chiffrages qui suivent reposent donc sur les données déclarées par les directions régionales – à l'exception des données relatives aux régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté, qui constituent des estimations de la mission.

Au 1^{er} octobre 2006, l'effectif directement affecté à la formation professionnelle (hors effectif indirect, i.e. fraction des effectifs affectés aux fonctions support rattachable à cette activité) au sein des DRTEFP s'élevait à 313 ETP :

² Note délégation à la formation professionnelle - dossier ministre - mars 1986.

³ Selon une note du délégué adjoint à la formation professionnelle datée du 11/06/92, l'exercice de ce droit d'option par 14 agents a conduit à la suppression de 6 emplois de contrôleurs et de 8 emplois d'inspecteurs dans la loi de finances pour 1992.

⁴ Note du 20/10/92 de la DFP à la direction générale de l'administration, du personnel et de budget (DGAPB).

Tableau 9 : Effectif directement affecté à la formation professionnelle au sein des DRTEFP
au 1^{er} octobre 2006

Direction régionale	Effectif total	Effectif affecté à la formation professionnelle	Dont service régional de contrôle (SRC)
Alsace	59,8	9,7	6,2
Aquitaine	68,2	14,1	6,7
Auvergne	48,2	7,9	4,0
Basse Normandie	59,6	10,6	5,0
Bourgogne	53,1	13,7	4,2
Bretagne	65,8	6,4	4,0
Centre	66,7	10,6	5,5
Champagne Ardennes*	41,3	5,8	2,3
Corse	27,0	5,0	2,5
Franche Comté*	46,2	7,2	3,1
Haute Normandie	58,7	12,5	5,0
Ile de France	185,0	42,5	28,0
Languedoc Roussillon	60,9	8,1	4,6
Limousin	38,6	4,6	2,8
Lorraine	61,7	8,7	3,9
Midi Pyrénées	73,3	10,6	5,5
Nord Pas de Calais	116,2	48,1	10,8
Pays de la Loire	77,0	14,9	10,1
Picardie	56,6	9,1	5,2
Poitou Charentes	56,2	14,0	6,4
Provence Alpes Côte d'Azur	99,3	21,6	9,8
Rhône Alpes	114,5	27,3	9,0
Total	1 533,77	313	145

Source : enquête de la mission auprès des secrétaires généraux des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI), octobre 2006. () : estimation par régression linéaire.*

Le décompte des agents affectés à des tâches relevant directement de la formation professionnelle ne constitue pas une mesure satisfaisante de l'évolution de l'effectif affecté à la formation professionnelle depuis 1994, dans la mesure où les DRFP comptaient dans leur effectif un certain nombre d'agents chargés des fonctions support (direction, logistique, gestion des ressources humaines, informatique...).

Pour neutraliser les effets de périmètre résultant de la fusion des DRFP et des DRTE, une fraction de l'effectif affecté aux fonctions support au sein des DRTEFP doit donc être rattachée à l'activité « formation professionnelle ».

Cette comptabilisation globale de l'effectif – direct et indirect – permet d'évaluer l'effectif affecté à l'activité « formation professionnelle » dans les DRTEFP à 514 agents au 1^{er} octobre 2006 (cf. tableau 10 page suivante).

Tableau 10 : Effectif global affecté à la formation professionnelle au sein des DRTEFP (après intégration des fonctions support) au 1^{er} octobre 2006

Direction régionale	Effectif total (1)	Effectif affecté au support (2)	Effectif total hors support (3=1-2)	Effectif affecté à la FP (4)	Part de l'effectif affecté à la FP dans le total hors support (5=4/3)	Part de l'effectif support imputable à la FP (6=5*2)	Total (4+6)
Alsace	59,8	24,5	35,3	9,7	27,48%	6,73	16,4
Aquitaine	68,2	30,2	38,0	14,1	37,11%	11,21	25,3
Auvergne	48,2	19,6	28,6	7,9	27,62%	5,41	13,3
Basse-Normandie	59,6	18,1	41,5	10,6	25,54%	4,62	15,2
Bourgogne	53,1	25,0	28,1	13,7	48,75%	12,19	25,8
Bretagne	65,8	20,6	45,3	6,4	14,13%	2,91	9,3
Centre	66,7	27,5	39,2	10,6	27,04%	7,44	18,0
Champagne Ardennes*	41,3	16,0	25,3	5,8	22,92%	3,67	9,4
Corse	27,0	10,0	17,0	5,0	29,41%	2,94	7,9
Franche Comté*	46,2	18,0	28,2	7,2	25,53%	4,60	11,8
Haute Normandie	58,7	22,0	36,7	12,5	34,06%	7,49	20,0
Ile de France	185,0	77,5	107,5	42,5	39,53%	30,64	73,1
Languedoc Roussillon	60,9	23,9	37,0	8,1	21,89%	5,23	13,3
Limousin	38,6	9,3	29,3	4,6	15,70%	1,46	6,1
Lorraine	61,7	31,3	30,5	8,7	28,52%	8,93	17,5
Midi Pyrénées	73,3	39,6	33,7	10,6	31,45%	12,46	23,1
Nord Pas de Calais	116,2	35,1	81,1	48,1	59,31%	20,82	68,9
Pays de la Loire	77,0	29,2	47,8	14,9	31,17%	9,10	23,9
Picardie	56,6	21,6	35,0	9,1	26,00%	5,62	14,6
Poitou Charentes	56,2	21,7	34,5	14,0	40,58%	8,81	22,8
PACA	99,3	38,3	61,0	21,6	35,41%	13,56	35,2
Rhône Alpes	114,5	41,3	73,3	27,3	37,24%	15,38	42,7
Total	1 534	600	934	313	33,52%	201	514

Source : enquête de la mission auprès des secrétaires généraux des comités techniques régionaux et interdépartementaux (CTRI), octobre 2006. (*) : estimation par régression linéaire.

c) Synthèse pour 1984-2006

A l'échelon régional, les effectifs des services déconcentrés en charge de la formation professionnelle ont augmenté de plus de 15 % depuis 1994, et de près d'un quart depuis 1984 :

Tableau 11 : Effectif des services déconcentrés de l'Etat chargés de la formation professionnelle (1984-2006)

Année	1984	1994	2006*	Variation 1994-2006 (%)	Variation 1984-2006 (%)
Effectif	420	440	514	+ 16,82%	+ 22,38%

Source : DAGEMO, enquête de la mission. (*) : estimation.

L'évolution de l'effectif affecté à la formation professionnelle au sein des services déconcentrés de l'Etat sur la période 1984-2006 semble donc peu cohérente avec les effets attendus de la décentralisation.

3. Conseils régionaux

Recevant de la loi du 7 janvier 1983 une compétence générale en matière de formation professionnelle et d'apprentissage, les régions – même si elles ont bénéficié de la mise à disposition de quelques dizaines d'agents de l'Etat – se sont immédiatement dotées de services propres destinés à leur permettre d'assumer leurs responsabilités de manière autonome.

Souvent constitués en directions de la formation professionnelle et de l'apprentissage⁵, ces services comptaient 192 agents (hors Ile-de-France) dès le 1^{er} janvier 1985, soit 7 % des effectifs totaux des régions.

Leur effectif total a fortement augmenté depuis cette date, pour atteindre un total estimé à 1 262 agents au 30 juin 2006 (cf. tableau 12 ci-dessous).

Dans deux régions, ces services emploient désormais plus de cent agents (107 agents en Ile-de-France comme en Rhône-Alpes). Plusieurs régions (Ile-de-France, Rhône-Alpes, PACA, mais aussi Centre ou Haute-Normandie) ont par ailleurs créé des antennes à l'échelon infra-régional pour mettre en œuvre leur politique de formation au niveau du département ou du bassin d'emploi.

Tableau 12 : Effectif affecté à la formation professionnelle et à l'apprentissage par les régions au 30 juin 2006

Région	Population active salariée (pour estimation si données non communiquées)	Effectif affecté à la formation professionnelle
Aquitaine	640 288	80
Basse-Normandie	314 104	44
Bourgogne	363 511	36
Bretagne	652 246	48
Centre	572 098	51
Champagne Ardennes	293 890	25
Corse	47 918	15
Haute Normandie	416 347	74
Ile de France	3 685 079	107
Limousin	141 140	33
Picardie	385 485	55
PACA	1 077 151	97
Rhône Alpes	1 508 342	107
<i>Alsace*</i>	<i>486 275</i>	490
<i>Auvergne*</i>	<i>279 385</i>	
<i>Franche Comté*</i>	<i>270 844</i>	
<i>Languedoc Roussillon*</i>	<i>448 748</i>	
<i>Lorraine*</i>	<i>490 345</i>	
<i>Midi Pyrénées*</i>	<i>592 081</i>	
<i>Nord Pas de Calais*</i>	<i>902 109</i>	
<i>Pays de la Loire*</i>	<i>845 138</i>	
<i>Poitou Charentes*</i>	<i>350 065</i>	
Total	14 762 589	

Source : enquête de la mission. (*) : estimation par régression linéaire en fonction de la population active salariée, après neutralisation des données Ile-de-France.

⁵ D'autres modes d'organisation rattachant ces services à des directions en charge du développement économique ou des formations existent également.

C. Synthèse et analyse

I. Synthèse

Depuis 1983, trois lois principales (1983, 1994, 2004) et deux lois plus mineures (janvier et février 2002) ont déplacé vers les régions les responsabilités de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

Durant cette période, les régions métropolitaines ont créé 1 262 postes pour prendre en charge leurs responsabilités nouvelles.

Dans le même temps, les effectifs affectés à la formation professionnelle et à l'apprentissage en administration centrale ont doublé de 1983 à 1995 (de 65 à 142), avant de diminuer pour s'établir à 70 en 2006.

Parallèlement, l'effectif affecté à la formation professionnelle au sein des services déconcentrés de l'Etat a légèrement progressé – de 420 à 1983 à 514 en 2006 (sans tenir compte de la création des coordonnateurs emploi-formation en 1989, qui représentaient environ 325 ETP au 1^{er} octobre 2006).

Il est par ailleurs intéressant d'observer que les services de l'Etat ont procédé à deux reprises à la titularisation de personnels contractuels au moment même où leur activité venait d'être fortement touchée par une loi de décentralisation (agents des DRFP en 1983-1984, coordonnateurs emploi formation des DDTEFP entre 1997 et 1999).

Au total, l'effectif global affecté par l'Etat⁶ et les régions à la formation professionnelle en 2006 représente plus du triple de l'effectif affecté à cette politique par les services centraux et déconcentrés de l'Etat en 1983 :

Tableau 13 : Estimation de l'effectif global affecté à la formation professionnelle
(Etat + régions - 1983-2006)

	1983			2006*			
	DFP	DRFP	Total	DGEFP	DRTEFP	Régions	Total
Effectif	65	420	485	70	514	1 262	1 846

Source : DAGEMO, DGEFP, enquête de la mission. () : estimations.*

La relative stabilité de l'effectif des services de l'Etat chargés de la formation professionnelle et de l'apprentissage depuis 1982 semble paradoxale au regard des transferts de compétences intervenus sur la même période.

⁶ Hors coordonnateurs emploi-formation (cf. note précédente).

2. Analyse

a) Le développement des politiques de formation et d'apprentissage peut expliquer la stabilité de l'effectif des administrations d'Etat

Les politiques de formation et d'apprentissage se sont fortement développées, sophistiquées et diversifiées depuis 1982 :

- entre 1983 et 2002, les dépenses de formation professionnelle et d'apprentissage ont doublé (+ 116 %) et sont passées de 0,75 à 1,10 points de produit intérieur brut (1,40 en intégrant les dépenses de formation des ménages et des administrations publiques pour leurs agents) ;
- parallèlement, le nombre de bénéficiaires d'actions de formation professionnelle et d'apprentis a fortement augmenté. Le nombre d'apprentis s'est ainsi élevé de 220 000 en 1986 à plus de 360 000 en 2001, puis 388 000 en 2006 ;
- les dispositifs de formation professionnelle se sont eux-mêmes sophistiqués et diversifiés – avec l'apparition de nouvelles modalités de développement et de certification des compétences, comme par exemple la validation des acquis de l'expérience.

Ces développements ont pu avoir un impact sur les besoins en effectifs des administrations d'Etat – notamment au niveau central - dans la mesure où elles continuent à assurer la réglementation, la régulation et la coordination de l'ensemble du dispositif de formation professionnelle, quelle que soit leur place dans le financement et la mise en œuvre des actions concernées.

b) Le relatif désengagement financier de l'Etat n'a pas été accompagné d'un redéploiement de ses effectifs visant à renforcer sa fonction de contrôle

Si le développement des politiques de formation professionnelle et d'apprentissage a pu exercer une influence sur les besoins en effectifs de l'Etat, **la place de l'Etat dans le financement et la mise en œuvre de ces différents dispositifs s'est cependant fortement réduite au cours des vingt dernières années** : alors que la part des entreprises et des partenaires sociaux (UNEDIC) dans le financement de la formation professionnelle est restée stable autour de 60 %, celle de l'Etat a été fortement réduite entre 1983 et 2002 (de 33,4 % à 27,2 %), pendant que celle des régions progressait de 6,6% à 11,4 %, pour atteindre 2,8 milliards d'euros en 2004.

Ce désengagement progressif de l'Etat en matière de financement n'a pas été compensé par un renforcement de son action de contrôle : malgré la création de plus de quarante postes budgétaires destinés au renforcement des services régionaux de contrôle en 1993⁷, l'effectif affecté au contrôle de la formation professionnelle par les administrations d'Etat est resté globalement stable au cours des deux dernières décennies (de 165 agents en 1989 à 181 en 2004).

⁷ Sources : pour 1989, note de la DFP au comité central d'enquête sur le coût et rendement des services publics ; pour 2004 tableau Excel transmis à la mission par la DGEFP.

c) La stabilité de l'effectif des administrations d'Etat semble essentiellement résulter de l'absence de transfert systématique des agents affectés à l'exercice des compétences transférées

Au cours de l'histoire administrative récente, certains transferts de compétences ont été accompagnés d'importants transferts de personnels. Tel a par exemple été le cas des personnels affectés à l'aide sociale en 1983, ou des personnels de l'Equipement ou de l'Education nationale en 2004.

En revanche, les agents de l'Etat affectés dans les services chargés de la formation professionnelle n'ont pas été transférés aux régions.

- *Décentralisation de 1983*

Les articles 7, 8 et 9 de la loi du 7 janvier 1983 distinguaient deux catégories de services :

- les services ou parties de services chargés, à titre principal, de la mise en œuvre des compétences décentralisées dont le transfert aux collectivités locales devait être organisé ;
- les services nécessaires à l'exercice des compétences transférées qui pouvaient être mis à la disposition des collectivités locales en tant que de besoin.

Précisant les conditions d'application de la loi, les circulaires du 22 avril 1983 et du 29 juillet 1983 retenaient cette seconde solution de mise à disposition « en tant que de besoin » pour les directions départementales et régionales du travail et de l'emploi (DRTE et DTTE), et en particulier des directions départementales assurant traditionnellement la gestion de la rémunération des stagiaires, ainsi que pour les services des rectorats susceptibles d'apporter leur concours pour l'élaboration des programmes et schémas régionaux dans les secteurs de la formation continue et de l'apprentissage. Sur ce dernier point, à caractère stratégique, les régions ont très rapidement choisi de se doter de services propres.

En revanche, les délégations régionales à la formation professionnelle (DRFP) investies d'un double rôle de coordination interministérielle et d'animation de la politique de formation continue et d'apprentissage relevaient manifestement des services ayant vocation à être transférés au regard de l'article 9 de la loi du 7 janvier 1983. C'est d'ailleurs ce que prévoyait la circulaire du 23 avril 1983, excluant toutefois explicitement du transfert les personnels chargés du contrôle des organismes de formation - ce qui semble cohérent au regard de la nature de cette activité.

En pratique toutefois, les transferts furent très limités. Une étude⁸ de 1987 recense 59 cas de transferts - soit 24 agents de catégorie A, 19 de catégorie B et 16 de catégorie C. Encore s'agit-il de « transferts de postes » qui peuvent devenir définitifs quand les personnels exercent leur droit d'option en faveur de la fonction publique territoriale mais qui, dans les autres cas, restent précaires et sont soumis à l'évolution des choix individuels : retour dans les services de l'Etat, demande de mutation, voire mise en disponibilité ou retraite.

Cette situation explique que, sur la longue durée, les régions se soient dotées de services nouveaux sans allègement correspondant des effectifs des services de l'Etat.

⁸ Colloque national de Fontevraud (21-23/05/87) : « L'administration de l'Etat à l'épreuve de la décentralisation ». Rapport de F. Chauvin, professeur à la faculté de droit de Rennes.

- *Décentralisation de 1993*

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a organisé en deux temps le transfert aux régions des formations continues destinées aux jeunes de moins de 26 ans : dès 1994, pour les formations qualifiantes, à partir de 1999 (sauf convention d'anticipation) pour les formations pré-qualifiantes.

L'article 50 de la loi prévoyait explicitement le transfert aux régions des ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences, y compris les dépenses de personnel⁹.

Dans les faits, aucun agent n'a été transféré aux régions - l'administration d'Etat faisant valoir l'argument selon lequel les coordinateurs emploi-formation (CEF), dont les tâches s'étaient entre temps diversifiées, partageaient en réalité leur activité entre les formations jeunes et les formations adultes et veillant à consolider leur statut en les titularisant en 1998 et 1999.

Ce choix a conduit la région Alsace à engager un contentieux contre l'Etat, et à obtenir un jugement favorable du tribunal administratif de Strasbourg, sur le fond comme sur l'estimation des sommes concernées.

Les divergences d'appréciation de la région Alsace et de l'Etat sont révélatrices de la difficulté à évaluer le niveau des effectifs à transférer :

- la région Alsace évalue l'effectif à transférer à 15 postes, correspondant aux 6 agents de catégories B et C et aux 9 agents de catégorie A qu'elle a recrutés de 1994 à 1999 pour assumer ses nouvelles missions ;
- l'Etat évalue quant à lui cet effectif à 6 ETP, soit 50 % du temps de travail de 8 coordonnateurs emploi-formation, de leurs 3 secrétaires et d'un gestionnaire¹⁰.

Quelle que soit l'issue de cette affaire (actuellement pendante devant la Cour administrative d'appel de Nancy), le contentieux alsacien agit comme un révélateur des « **coûts de friction** » susceptibles d'apparaître à l'occasion d'une décentralisation.

Dans ce cas, la décentralisation se traduit par une augmentation globale des effectifs affectés par les administrations publiques (Etat et collectivités territoriales) à l'exercice de la compétence transférée.

- *Décentralisation de 2002*

La loi du 27 février 2002 a transféré aux régions le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux employeurs d'apprentis. La loi du 13 août 2004 a élargi les marges de manœuvre des régions pour la gestion de cette « prime d'apprentissage », en leur permettant de la moduler.

Le transfert aux régions de cette indemnité ne s'est accompagné d'aucun transfert de personnels au-delà de la mise à disposition ponctuelle d'agents restant à l'intérieur des services de l'Etat tout en accomplissant des tâches pour le compte des régions.

⁹ Un rapport du comité de réorganisation et de déconcentration du ministère du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle daté de février 1994 note que « la décentralisation conduira au transfert à la région de la plupart des programmes de formation de l'Etat en faveur des jeunes demandeurs d'emploi actuellement pilotés par la DRFP et mis en œuvre par les DDTEFP ».

¹⁰ Ce chiffre est cohérent avec une estimation réalisée par la direction de l'administration générale et de la modernisation (DAGEMO) du ministère de l'Emploi en 1998, qui évalue à 365 le nombre d'agents concernés pour la France entière, la moitié de leur temps de travail étant consacrée aux missions décentralisées.

- *Décentralisation de 2004*

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales met fin à la compétence d'exception de l'Etat en matière de formation professionnelle, transfère aux régions la commande publique à l'AFPA en matière de formation professionnelle, élargit les responsabilités des régions en matière de validation des acquis de l'expérience (VAE), et transfère aux régions l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

Compte tenu des difficultés soulevées par cette disposition, l'article 37 de la loi¹¹ du 2 août 2005 a finalement transféré cette responsabilité aux organismes consulaires – les services de l'Etat conservant la responsabilité en matière de validation de ces contrats, ainsi que d'enregistrement des contrats d'apprentissage pour les professions libérales et des contrats de qualification, restés du domaine de l'Etat.

S'agissant d'organismes consulaires, la loi du 2 août 2005 ne contenait aucune disposition relative au transfert des agents de l'Etat affectés à l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

La circulaire DGEFP/DAGEMO du 6 octobre 2004 évaluait à 172 ETP l'effectif affecté à l'enregistrement des contrats d'apprentissage.

A ce stade, le redéploiement de ces agents semble très peu avancé : une enquête réalisée par la mission dans cinq départements a permis d'établir que l'effectif affecté à la validation des contrats d'apprentissage en 2006 n'est inférieur que de 20% environ à l'effectif affecté à l'enregistrement de ces contrats en 2004 (7,30 ETP en 2006 contre 8,85 ETP en 2004).

La mission évalue donc à 140 ETP environ l'effectif aujourd'hui affecté à la validation des contrats d'apprentissage dans les DDTEFP.

III. L'ACTION SANITAIRE ET SOCIALE

A. Présentation générale

1. Rappel des principaux transferts de compétences intervenus depuis 1983

La loi du 22 juillet 1983 a transféré aux départements d'importantes compétences en matière d'action sanitaire et sociale (protection maternelle et infantile, aide sociale à l'enfance...).

Avant 1983, l'aide sociale était gérée par les directions départementales de l'action sanitaire et sociale, employant à la fois des personnels d'Etat et des personnels des départements, et placées sous l'autorité du préfet.

Le décret du 19 octobre 1984 organise donc la partition de ces services entre l'Etat et les départements - l'Etat conservant dans chaque département une direction de l'action sanitaire et sociale (DDASS), les départements se dotant de services propres.

Au cours des dernières années, de nouveaux transferts de compétences ont été opérés au profit des départements en matière d'aide sociale :

¹¹ Loi n°2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises, précisée par le décret n°2006-290 du 26/07/06.

- la loi¹² du 18 décembre 2003 leur a confié le gestion du revenu minimum d'insertion (RMI) ;
- la loi¹³ du 13 août 2004 leur a transféré de nouvelles compétences en matière d'insertion des jeunes, d'action sociale en faveur des personnes âgées et de protection sanitaire de la famille et de l'enfance.

La loi du 13 août 2004 a également transféré d'importantes compétences aux régions en matière de formation des professions paramédicales et des travailleurs sociaux.

Dans le domaine du handicap, la loi du 11 février 2005 a profondément remanié le cadre général tracé par la loi du 30 juin 1975, en procédant à une double décentralisation :

- une décentralisation territoriale, à travers la création des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), groupements d'intérêt public (GIP) placés sous l'autorité du président du conseil général ;
- une décentralisation fonctionnelle (renforcement des attributions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie¹⁴ créée par la loi du 30 juin 2004).

2. Délimitation du périmètre des investigations

Compte tenu des réorganisations et fusions de services intervenus entre 1982 et 2006, il est important de préciser le périmètre retenu par la mission pour la mesure de l'évolution des effectifs :

- au niveau central, les investigations ont porté sur la direction de l'action sociale (DAS) pour la période 1982-2000, puis sur la direction générale de l'action sociale (DGAS), issue de la fusion de la DAS avec la délégation interministérielle au RMI (DIRMI) pour la période 2000-2006 ;
- au niveau déconcentré, elles ont porté sur les directions départementales et régionales des affaires sanitaires et sociales (DDASS et DRASS) pour l'ensemble de la période.

Il est également important de rappeler que la méthode d'analyse de l'évolution des effectifs des services déconcentrés affectés à l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'action sanitaire et sociale diffère de celle que la mission a mise en œuvre pour mesurer l'évolution des effectifs dans le domaine de la formation professionnelle (cf. *supra*, I).

Les chiffres relatifs aux effectifs des services déconcentrés chargés de l'action sanitaire et sociale ne peuvent donc être directement comparés aux chiffres relatifs aux effectifs des services déconcentrés chargés de la formation professionnelle.

La mission, dont l'objet se limitait à l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, n'avait pas pour mandat d'examiner l'évolution des effectifs des collectivités locales.

¹² Loi n°2003-1200 du 18/12/03 portant décentralisation du revenu minimum d'insertion et créant le revenu minimum d'activité.

¹³ Loi n°2004-809 du 13/08/04 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁴ Aux termes de l'article L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles, la CNSA est notamment chargée de répartir en dotations régionales et départementales le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales, forfaits, prix de journée et tarifs afférents aux prestations des établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées ou âgées dépendantes.

Dans le cadre de ses investigations, elle a néanmoins été amenée à examiner l'évolution des services des conseils généraux chargés de l'action sanitaire et sociale.

B. Mesure de l'évolution des effectifs

1. Administration centrale

a) Période 1982-1999

Avant 2000 (date de la création de la DGAS par fusion de la direction de l'action sociale et de la délégation interministérielle au RMI), l'effectif de la direction de l'action sociale est resté globalement stable sur longue période – l'augmentation de l'effectif observée entre 1985 et 1995 ayant été suivie d'une diminution sur la période 1995-1999 :

Tableau 14 : Evolution des effectifs de la direction de l'action sociale (1982-1999)

Année	Effectif
1985	171
1987	164
1993	156
1995	188
1996	182
1997	176
1998	185
1999	179

Source : archives DAS, archives DAGPB. Effectifs réels pour 1985 et à partir de 1995.

Sur la période¹⁵ 1995-1999, l'effectif de la délégation interministérielle au RMI a fluctué entre 11 et 18 agents :

Tableau 15: Evolution des effectifs de la délégation interministérielle au RMI (1995-1999)

Année	Effectif
1995	17
1996	13
1997	18
1998	12
1999	11

Source : archives DAGPB. Effectifs réels.

¹⁵ La mission n'a pas pu retrouver les données relatives à l'évolution de l'effectif de la délégation interministérielle au RMI avant 1995.

b) Période 2000-2006

L'effectif de la DGAS a nettement progressé sur la période 2000-2003 – avant de décroître très légèrement en 2006 :

Tableau 16: Evolution des effectifs de la DGAS (2000-2006)

Année	Effectif
2000	186
2001	198
2002	212
2003	220
2004	213
2005	216
2006	208

Source : DAGPB pour la période 2000-2003, DGAS pour la période 2004-2006. Effectifs réels, en ETP.

c) Synthèse sur la période 2003-2006

Au total, l'effectif des services centraux en charge de l'action sociale est resté globalement stable sur la période 1995-2006 – l'augmentation observée entre 1985 et 1996 résultant essentiellement de la création de la délégation interministérielle au RMI :

Tableau 17 : Effectif des services centraux en charge de l'action sociale (1985-2006)

Année	1985	1996	2000	2003	2006	Variation 1985-2003 (%)	Variation 2003-2006 (%)	Variation 1985-2006 (%)
Effectif	171	195	186	220	208	+ 28,65%	- 6,45%	+ 21,16%

Source : DAGPB, enquête de la mission.

La relative stabilité de l'effectif de la DGAS observée sur la période 2003-2006 semble peu cohérente avec la création de la CNSA, qui reprend certaines attributions antérieurement exercées par la DGAS.

Tableau 18 : Effectif global affecté à l'action sociale au niveau central (DGAS + CNSA)

	2003	2006			Variation 2003-2006 (%)
	DGAS	DGAS	CNSA	Total	
Effectif	220	208	62	270	+ 22,73%

Source : calculs de la mission.

2. Services déconcentrés

Il est possible de distinguer trois phases dans l'évolution de l'effectif des DDASS et des DRASS sur la période 1984-2006 :

- une phase de forte diminution sur la période 1984-1992, résultant de la partition des services opérée à partir de 1985, et prolongée par une poursuite de cette réduction jusqu'à 1992 ;

- une période d'accroissement de l'effectif sur la période 1992-2002 ;
- une stabilisation de l'effectif sur la période 2002-2006.

Tableau 19: Evolution des effectifs des DDASS et des DRASS
(ETP, France entière - 1984-2006)

Année	Effectif
1984	14 722
1985	11 760
1990	10 208
1991	9 387
1992	9 372
1993	9 540
1994	10 211
1995	10 475
1996	10 502
1997	10 471
1998	10 370
1999	11 155
1999	11 241
2000	11 323
2001	11 388
2002	11 771
2004	11 573
2006	11 503

Source : archives DAGPB, DAGPB. Pour 2004-2006 : effectif au 31/12 de l'année précédente.

Concernant la période 2004-2006, l'effectif physique présent dans les services de l'Etat s'est néanmoins établi à un niveau nettement inférieur à l'effectif budgétaire, dans la mesure où les lois du 18 décembre 2003 et du 11 février 2005 ont entraîné la mise à disposition de 1 318 agents de l'Etat aux départements et aux maisons départementales des personnes handicapées :

Tableau 20 : Effectif des DDASS et des DRASS mis à disposition des départements et des maisons départementales des personnes handicapées au 30 juin 2006

Motif de la mise à disposition	Effectif
Agents mis à disposition des départements au titre de la gestion du RMI	339
Agents mis à disposition des maisons départementales des personnes handicapées	979
Total	1 318

Source : DAGPB.

Pour l'année 2006, l'effectif physique présent dans les DDASS et des DRASS doit donc être estimé à 10 185 agents environ.

Au total sur la période 1984-2006, l'effectif des DDASS et des DRASS a été réduit de plus de 20 % - plus de 30 % en décomptant les agents mis à disposition des départements et des MDPH à partir de 2004-2005.

Tableau 21 : Effectif des directions départementales et régionales de l'action sanitaire et sociale (DDASS et DRASS – 1984-2006)

Année	1984	1992	2002	2006 (MàD inclus)	2006 (hors MàD)	Variation 1984-1992 (%)	Variation 1984-2006 (%) (MàD inclus)	Variation 1984-2006 (%) (hors MàD)
Effectif	14 722	9 372	11 771	11 503	10 185	- 36,34 %	- 21,86%	- 30,82%

Source : DAGPB, enquête de la mission.

L'évolution de l'effectif des DDASS et des DRASS depuis 1982 semble donc cohérente avec la décentralisation.

3. Conseils généraux

Au 31 décembre 1984, la fraction de l'effectif des DDASS travaillant pour le compte des conseils généraux s'établissait à 53 575 agents¹⁶.

En l'absence de statistique globale sur l'effectif affecté par les conseils généraux à l'action sanitaire et sociale en 2006, la mission s'est efforcée d'approcher ce chiffre en exploitant les données issues de la nouvelle nomenclature comptable M52, expérimentée depuis 2002 par seize départements¹⁷.

Tableau 22 : Part de l'action sanitaire et sociale dans le total des dépenses de personnel des seize départements expérimentateurs de la nouvelle nomenclature comptable M52 en 2004

2004	Dépenses de personnel affectées à la fonction 4 (prévention médico-sociale)	Dépenses de personnel affectées à la fonction 5 (action sociale)	Total des dépenses de personnel rattachables à l'action sanitaire et sociale (1)	Dépenses de personnel totales (2)	Part de l'action sanitaire et sociale dans le total des dépenses de personnel (1)/(2)
Montants (millions d'euros)	63,66	396,45	460,11	868,30	52,99%

Source : DGCP.

Au 31 décembre 2003, les départements employaient 191 634 agents¹⁸.

En acceptant l'hypothèse selon laquelle la structure des dépenses de personnel des seize départements expérimentateurs est représentative de la moyenne nationale, il est possible d'évaluer à 101 547 agents l'effectif affecté par les départements à l'action sanitaire et sociale :

¹⁶ Source : enquête INSEE sur les effectifs des collectivités territoriales. INSEE, Archives et documents, n°255, 1988. Ce chiffre est cohérent avec l'estimation effectuée par la Cour des comptes dans le cadre de son Rapport sur la décentralisation en matière d'aide sociale de 1995, qui évalue à 69 851 agents l'effectif global (Etat + collectivités locales) de ces services.

¹⁷ Alpes de Haute-Provence, Ardennes, Aube, Charente-Maritime, Cher, Corrèze, Côtes d'Armor, Dordogne, Drôme, Jura, Loiret, Marne, Hautes-Pyrénées, Haute-Vienne, Hauts-de-Seine, Réunion.

¹⁸ Source : DGCL.

Tableau 23 : Estimation de l'effectif affecté par les départements à l'action sanitaire et sociale en 2004

Effectif total des départements (1)	Part de l'action sanitaire et sociale dans le total des dépenses de personnel des départements (2)	Effectif des départements affecté à l'action sanitaire et sociale (1)*(2)
191 634	52,99 %	101 547

Source : calculs de la mission.

C. Synthèse et analyse

1. Synthèse

Depuis 1983, les lois de décentralisation successives ont affirmé le rôle central des départements en matière d'action sociale, tout en leur confiant également des responsabilités en matière d'action sanitaire.

Durant cette période, les départements ont créé environ 48 000 postes pour prendre en charge leurs responsabilités nouvelles.

Parallèlement, l'effectif affecté à l'action sanitaire et sociale au sein des services déconcentrés de l'Etat a été réduit de plus de 20 % (plus de 30 % en décomptant les agents mis à disposition des départements et des MDPH à partir de 2004-2005), passant de 14 722 agents en 1984 à 11 503 agents en 2006 (10 185 agents en décomptant les agents mis à disposition des départements à partir de 2004 et des MDPH à partir de 2005).

Au total, l'effectif global affecté par l'Etat et les départements à l'action sanitaire et sociale au niveau territorial (i.e., hors administrations centrales) a augmenté de deux tiers environ (65,63 %) entre 1984 et 2003 :

Tableau 24 : Effectif global (Etat + départements) affecté à l'action sanitaire et sociale au niveau territorial (hors administrations centrales) – 1984-2003

	31/12/1984			31/12/2003		
	Etat	Départements	Total	Etat	Départements*	Total*
Effectif	14 722	53 573	68 295	11 573	101 547	113 120

Sources : DAGPB, INSEE, calculs de la mission sur données DGCP et DGCL. () : estimations.*

2. Analyse

a) La création de la CNSA n'a pas été accompagnée d'une réorganisation de la DGAS

La stabilité des effectifs de la DGAS observée sur la période 2004-2006 paraît relativement peu cohérente avec la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, qui reprend certaines attributions de la DGAS.

A ce jour, la DGAS conserve une sous-direction des personnes handicapées, ainsi qu'un bureau des personnes âgées rattaché à la sous-direction des âges de la vie.

Le maintien de cette structuration et d'un effectif aussi important dédié au handicap et à la dépendance au sein de la DGAS paraît peu cohérent avec la nouvelle répartition des compétences issue de la loi du 11 février 2005 (cf. annexes III et IV).

b) Au niveau territorial, les transferts de compétences intervenus en matière d'action sanitaire et sociale ont la plupart du temps été accompagnés du transfert ou de la mise à disposition des agents affectés à l'exercice de ces compétences

En matière d'action sanitaire et sociale, l'évolution de l'effectif des services déconcentrés de l'Etat paraît cohérent avec la chronologie des transferts de compétences.

Ce parallélisme résulte du transfert ou de la mise à disposition des personnels affectés à l'exercice des compétences transférées (partition des DDASS et transfert des agents à partir de 1985, mise à disposition des agents affectés à la gestion du RMI et des commissions d'évaluation du handicap en 2004-2005).

c) La montée en charge et la diversification des dispositifs d'aide sociale contribuent à expliquer l'évolution des effectifs sur la période

La forte croissance de l'effectif des départements sur la période 1984-2004 comme l'augmentation des effectifs des DDASS et des DRASS observée sur la période 1992-2004 peuvent être expliqués par la montée en charge et la diversification des dispositifs d'aide sociale sur cette période :

- création du RMI en 1988, et rapide augmentation du nombre de ses bénéficiaires depuis cette date (1 111 374 bénéficiaires au 31 décembre 2005) ;
- création de la prestation spécifique dépendance (PSD) en 1997, remplacée en 2001 par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), dont le nombre de bénéficiaires a rapidement progressé (156 000 bénéficiaires en 2001, 925 000 en février 2006) ;
- forte augmentation du nombre de personnes bénéficiant d'une prestation au titre de la compensation du handicap (150 538 bénéficiaires de l'allocation compensatrice du handicap en 1984, 741 665 en 2005)...

Cette augmentation du nombre de bénéficiaires a également entraîné une rapide progression des crédits gérés par les administrations d'Etat comme par les services des conseils généraux (cf. tableau 25). Même si la gestion de ces crédits est le plus souvent déléguée à des opérateurs, le développement des enjeux financiers de l'aide sociale a également appelé un renforcement des capacités de pilotage et de contrôle des administrations compétentes.

Tableau 25 : Dépenses d'aide sociale des départements (1984-2005)

	1984	2001	2005
Montant (millions d'euros – euros 2005)	8 409	13 852	25 488

Source : DGCL.

d) L'augmentation des effectifs des départements semble également s'expliquer par la politique volontariste de certains conseils généraux en matière d'action sociale

L'augmentation de l'effectif global affecté par les administrations publiques à l'action sanitaire et sociale depuis 1984 semble également explicable par le fait que les départements semblent consacrer davantage de moyens en personnel que l'Etat à l'exercice des compétences transférées.

Les investigations conduites par la mission dans trois départements ont par exemple permis d'établir que, dans ces départements, le transfert du RMI a donné lieu à une importante augmentation de l'effectif affecté à la gestion de ce dispositif (de l'ordre de cinq agents affectés pour un agent mis à disposition) :

Tableau 26 : Impact de la décentralisation sur l'effectif affecté à la gestion du RMI dans les départements du Loiret, de l'Eure et de la Seine-Maritime (2003-2006)

Département	2003	2006	
	Effectif DDASS (Etat)	Effectif mobilisé par le conseil général pour exercer ses nouvelles compétences	
		Agents mis à disposition par l'Etat	Effectif supplémentaire mobilisé par le département
Loiret	5,10	5,10	15,00
Seine-Maritime	15,00	15,00	67,00
Eure	4,60	4,60	28,50
Total général	24,70	24,70	110,50
		135,20	

Source : enquête de la mission.

Les enseignements de cette étude de cas doivent certes être interprétés avec précaution :

- le nombre d'agents affectés à la gestion du RMI avant 2003 a pu être sous-estimé par les services de l'Etat ;
- il n'est pas certain que l'augmentation de l'effectif affecté à la gestion du dispositif résulte exclusivement de recrutements - des redéploiements ayant également pu y contribuer ;
- les créations de postes effectuées par les conseils généraux correspondent essentiellement à des postes de travailleurs sociaux ou d'animateurs de terrain (« référents »), visant à offrir aux bénéficiaires du RMI un accompagnement individualisé – prestation qui n'était mise en œuvre ni par les services de l'Etat, ni par ceux des départements avant 2003.

Ces constats sont cependant convergents avec les résultats d'une enquête¹⁹ conduite par l'Observatoire de la décentralisation sur le même thème.

¹⁹ Sénat, session ordinaire 2004-2005, rapport n°316 - Rapport d'information fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation du revenu minimum d'insertion par M. Michel MERCIER, sénateur). Cette enquête fait état pour 41 départements d'un rapport moyen de 32 ETP affectés par les départements à la gestion du RMI pour 6,5 ETP mis à disposition par l'Etat – soit un rapport de 1 à 5.

ANNEXE III

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

SOMMAIRE

I.	LES ORGANISATIONS ONT ETE PROGRESSIVEMENT MAIS INEGALEMENT RECONFIGUREES.....	1
A.	LA DGAS EST TOUTE ENTIERE AFFECTEE PAR LA NOUVELLE REPARTITION DES COMPETENCES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES	1
1.	<i>De la DAS à la DGAS</i>	1
2.	<i>DGAS et compétences décentralisées</i>	2
3.	<i>Des champs caractérisés par l'émergence et la persistance d'organismes extérieurs à l'administration centrale</i>	3
B.	LA DGEFP EST PRINCIPALEMENT TOUCHEE DANS SON ACTION EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE ET D'INSERTION	3
1.	<i>Structuration de la compétence « formation professionnelle » au sein de la DGEFP</i>	4
2.	<i>Structuration de la compétence « insertion professionnelle » au sein de la DGEFP</i>	6
II.	LA STRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS D'ETAT DOIT EVOLUER POUR PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX EQUILIBRES DE COMPETENCES.....	7
A.	AU SEIN DE LA DGEFP, DES EFFORTS D'ARTICULATION ET DES AJUSTEMENTS SONT POSSIBLES, NOTAMMENT EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE	7
1.	<i>A court terme, l'accent doit surtout être mis sur l'efficacité des articulations au sein de la DGEFP d'une part et avec la DGAS d'autre part</i>	7
2.	<i>A moyen terme, une clarification possible de l'organisation de la sous-direction chargée de la formation professionnelle</i>	8
B.	UNE RECONFIGURATION PLUS PROFONDE DE L'ORGANISATION DOIT ETRE ENVISAGEE EN MATIERE D'ACTION SOCIALE.....	9
1.	<i>Une réflexion engagée mais qui reste peu avancée</i>	9
2.	<i>Des hypothèses de réorganisation variables selon le degré d'ambition</i>	10
C.	LES REORGANISATIONS DEVRAIENT S'ETENDRE AUX ORGANISMES PERIPHERIQUES A L'ADMINISTRATION CENTRALE	12
D.	PARALLELEMENT, LA REPARTITION DES MOYENS DES SERVICES DECONCENTRES POURRA EVOLUER POUR TENIR COMPTE DU POSITIONNEMENT RENOUVELE DE L'ÉTAT	12

ANNEXE III

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ORGANISATION DES ADMINISTRATIONS D'ÉTAT

La décentralisation a été un des principaux éléments d'évolution des politiques publiques des 25 dernières années. La mission s'est efforcée d'apprécier dans quelle mesure elle avait été prise en compte dans les structures administratives de l'Etat, particulièrement au niveau central.

Elle a étudié à cette fin l'organisation de deux directions d'administration centrale, la Direction générale de l'action sociale (DGAS) et la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), en focalisant ses investigations sur les domaines qui avaient été touchés par les différentes vagues de décentralisation.

La mission a également porté un regard sur l'organisation des services déconcentrés, sans mener d'investigations approfondies les concernant. Elle s'est simplement attachée à tracer quelques lignes directrices destinées à décliner les propositions formulées dans les annexes thématiques, sachant qu'un audit de modernisation sur l'adéquation missions-moyens des services des ministères sociaux allait lui succéder et porter un regard privilégié sur les services déconcentrés.

I. LES ORGANISATIONS ONT ÉTÉ PROGRESSIVEMENT MAIS INÉGALEMENT RECONFIGURÉES

Les deux directions d'administration centrale étudiées sont de création relativement récente dans leur configuration actuelle :

- la DGAS est née en 2000, dans le cadre de la réforme du secteur santé-solidarité du ministère, par rapprochement de la Direction de l'action sociale et de la Délégation interministérielle au RMI ;
- la DGEFP a été créée en 1997¹, par rapprochement de la Délégation à l'emploi et de la Délégation à la formation professionnelle.

Le regard parallèle entre l'évolution des structures et les différentes vagues de décentralisation implique donc une analyse rétrospective parfois délicate, avec des organisations qui ont simultanément dû absorber un nombre important de tâches nouvelles.

A. La DGAS est toute entière affectée par la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat et les collectivités locales

1. De la DAS à la DGAS

Créée en 1970, la Direction de l'action sociale est restée longtemps structurée autour de trois pôles, correspondant à autant de sous-directions :

- développement social (ou vie sociale), famille et enfance ;
- réadaptation, vieillesse et aide sociale ;

¹ Décret du 18 mars 1997.

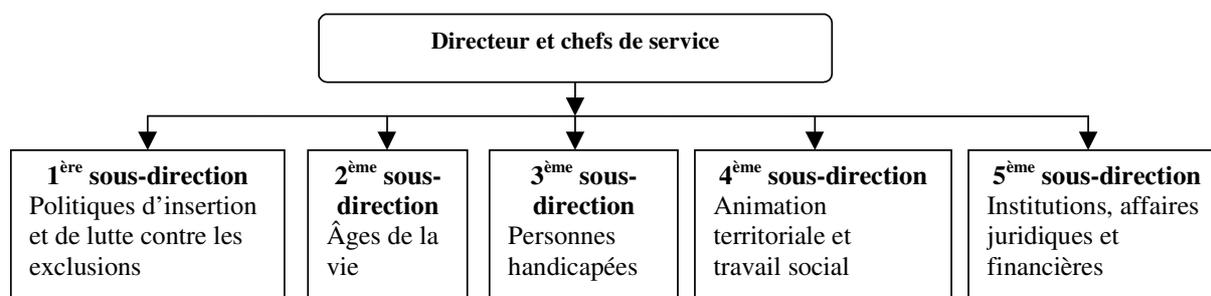
- travail social.

Parallèlement, les fonctions transversales, dont les études et le financement, ont selon les époques été tantôt confiées à une sous-direction spécifique, tantôt réparties au sein des autres sous-directions.

Entre 1996 et 2000, le directeur de l'action sociale a également exercé les fonctions de délégué interministériel au RMI, préalable à la fusion entre les deux entités. En 2000, la création de la DGAS a été l'occasion de faire évoluer un organigramme qui n'avait pas bougé depuis une dizaine d'années et qui est resté inchangé depuis. Les traits marquants des évolutions opérées en 2000 sont :

- le passage de trois à cinq sous-directions, dont une dédiée aux fonctions transversales (institutions, affaires juridiques et financières) ;
- la création d'une sous-direction chargée de la politique d'insertion, qui reprend alors les compétences de la DIRMI et de la direction de sécurité sociale sur le RMI, l'API et l'AAH ;
- la création d'une sous-direction dédiée aux personnes handicapées alors qu'auparavant n'existait qu'un seul bureau, appartenant à la même sous-direction que les personnes âgées. A l'époque, certains y ont vu le signe d'un certain volontarisme en direction du public handicapé. Mais la séparation entre personnes handicapées et personnes âgées ne semblait déjà pas aller totalement dans le sens de l'histoire alors que le concept d'autonomie commençait à recevoir ses premières traductions en termes de politiques publiques ;
- la mise en place d'une sous-direction « des âges de la vie », reprenant la compétence sur l'enfance et la famille ainsi que sur les personnes âgées.

Graphique 1 : Organigramme simplifié de la DGAS depuis 2000



2. DGAS et compétences décentralisées

Les quatre sous-directions « fonctionnelles » actuelles de la DGAS sont directement concernées par la décentralisation et l'intervention des collectivités locales :

- la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre les exclusions a connu la décentralisation du RMI en 2003, puis celle des fonds d'aides aux jeunes (FAJ) et des fonds d'aides aux impayés en 2004 ;
- la sous-direction des âges de la vie intervient sur le champ de la protection de l'enfance, décentralisée en 1982 et est directement concernée par les prestations liées à la dépendance gérées par les conseils généraux (prestation spécifique dépendance puis

allocation personnalisée pour l'autonomie). Elle a également connu la décentralisation récente (2004) de dispositifs d'information mis en œuvre en direction des personnes âgées et leurs familles (CLIC, CODERPA). D'une manière générale, la création de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a un impact sur ses compétences « personnes âgées » ;

- la sous-direction des personnes handicapées est directement concernée par le nouveau dispositif institutionnel de pilotage des interventions en faveur de l'autonomie des personnes handicapées, avec la mise en place de la CNSA et la création au niveau local des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). Si celles-ci n'ont pas juridiquement donné lieu à une décentralisation et à la création d'une nouvelle compétence des conseils généraux, ces derniers jouent néanmoins un rôle primordial dans l'organisation et le fonctionnement des MDPH, qui sont par ailleurs appelées à développer des relations directes avec la CNSA ;
- la sous-direction de l'animation territoriale et du travail social a quant à elle été confrontée à la décentralisation des formations sociales.

3. Des champs caractérisés par l'émergence et la persistance d'organismes extérieurs à l'administration centrale

L'action sociale est, comme de nombreux domaines, caractérisée par la coexistence de structures extérieures à l'administration centrale, au premier rang desquelles les délégations interministérielles à la famille d'une part et aux personnes handicapées d'autre part.

Plus significativement, l'intervention des collectivités locales et l'imbrication des compétences ont contribué à l'émergence d'opérateurs et d'intervenants distincts de la direction d'administration centrale et de l'Etat :

- la création de la CNSA fournit l'exemple le plus symptomatique : établissement public créé par la loi du 30 juin 2004 (et dont les compétences ont été renforcées par la loi sur l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées du 11 février 2005), son Conseil comprend des représentants de l'Etat et des conseils généraux, ainsi que des représentants des associations d'usagers et des partenaires sociaux (*voir l'annexe sur le handicap et la dépendance*) ;
- en matière de protection de l'enfance, outre la création du défenseur des enfants, autorité indépendante, un groupement d'intérêt public (le GIPEM) a été créé entre l'Etat, les départements et des associations de protection de l'enfance. Il comprend en son sein le Service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée (Snatem), créé en 1989, et l'observatoire national de l'enfance en danger, créé par la loi du 2 janvier 2004.

B. La DGEFP est principalement touchée dans son action en matière de formation professionnelle et d'insertion

Les vagues de décentralisation ont principalement eu un impact sur le volet formation professionnelle de l'action de la DGEFP. Avec la décentralisation du RMI et l'affirmation d'une compétence des conseils généraux en matière d'insertion professionnelle des bénéficiaires de ce minimum social, un second champ d'action de la DGEFP est plus directement concerné par les interventions des collectivités locales.

1. Structuration de la compétence « formation professionnelle » au sein de la DGEFP

a) De la délégation à la formation professionnelle à la DGEFP

Dès 1947, la direction générale du travail et de la main d'œuvre comprenait une sous-direction chargée de l'emploi et une sous-direction chargée de la formation professionnelle.

L'affirmation d'une priorité politique autour de la formation a cependant conduit, en 1971, à la création d'une Délégation à la formation professionnelle (DFP), organisme interministériel à l'origine puis rattaché à un ministre de plein exercice en 1981. La DFP a ensuite été progressivement rattachée, au cours des années 1980, au ministre chargé de l'emploi. Celui-ci s'appuyait parallèlement sur la Délégation à l'emploi, créée en 1975 après séparation en deux entités de la Direction générale du travail et de l'emploi. Le rapprochement avec la Délégation à l'emploi opéré en 1997 a suivi de peu les fusions territoriales des services déconcentrés, chargés conjointement au niveau régional et départemental du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle depuis 1994.

Le fait que la délégation à la formation ait perdu en 1993 le pilotage des dispositifs destinés aux jeunes, transféré aux conseils régionaux, a certainement constitué un des facteurs ayant conduit à la création de la DGEFP.

La délégation à la formation professionnelle s'appuyait sur de nombreux chargés de mission thématiques, compétents notamment pour la gestion des dispositifs, ainsi que sur le groupe national de contrôle (GNC). Au moment de la création de la DGEFP, le choix a été fait d'y intégrer la totalité de la DFP, sans rattacher à la DARES les compétences statistiques dont elle disposait ou à la DRT les compétences juridiques liées notamment à l'extension des accords. Parallèlement, le souci d'intégrer des équipes de provenances diverses avait conduit à éclater différentes dimensions de la formation professionnelle au sein de plusieurs sous-directions :

- une sous-direction « formation tout au long de la vie » compétente sur le développement de la formation continue, sur l'orientation et sur la validation des acquis de l'expérience ;
- une sous-direction compétente à la fois sur les formations en alternance et l'insertion professionnelle des jeunes ;
- une sous-direction chargée du contrôle national de la formation professionnelle, directement issue du groupe national de contrôle² ;
- une mission chargée des « politiques de formation » au sein de la sous-direction Branches et entreprises.

Par ailleurs, la sous-direction chargée du suivi du marché de l'emploi et de la tutelle de l'ANPE comportait en son sein une mission chargée du marché de la formation et de tutelle de l'AFPA. Ces fonctions avaient néanmoins toujours été assurées par la Délégation à l'emploi et non par la Délégation à la formation professionnelle, signe d'une proximité entre les interventions de l'AFPA et la politique de l'emploi.

² Le GNC a d'ailleurs perduré pendant les premières années de la DGEFP avant de se transformer en sous-direction.

b) De la DGEFP à « DGEFP + » : la répartition actuelle des fonctions exercées par la DGEFP en matière de formation professionnelle

La DGEFP a fait l'objet d'une réorganisation récente, à l'issue de deux ans de préparation d'un projet intitulé « DGEFP + » et un nouvel arrêté d'organisation a été publié en octobre 2005. En matière de formation professionnelle, le choix a été fait de revenir à un schéma plus intégré, autour d'une sous-direction des politiques de formation et du contrôle, qui concentre la plupart des compétences antérieurement exercées par la Délégation à la formation professionnelle. Elle comprend :

- la mission de l'organisation des contrôles, chargée de l'action nationale de contrôle de la formation professionnelle et de l'animation des services régionaux de contrôle des DRTEFP (compétences de contrôle des organismes paritaires, du respect par les entreprises de leurs obligations contributives, des organismes de formation) ;
- la mission des politiques de formation et de qualification, chargée de la politique de certification et de validation des acquis de l'expérience, de la politique de formation en alternance et de la gestion de quelques dispositifs nationaux résiduels (cf. annexe sur les politiques et les dispositifs de formation) ;
- la mission du droit et du financement de la formation, chargée de la fonction normative sur les sujets formation professionnelle (rédaction de textes, avis préalable à l'extension des accords de branche), du suivi des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), de l'information sur la formation professionnelle (dont la tutelle du Centre-Inffo) et de la coordination et production du jaune budgétaire dédié à la formation professionnelle.

Il apparaît néanmoins que les frontières entre ces trois missions sont relativement poreuses, ce qui facilite certainement la circulation de l'information mais ne traduit pas une grande clarté dans la répartition des compétences :

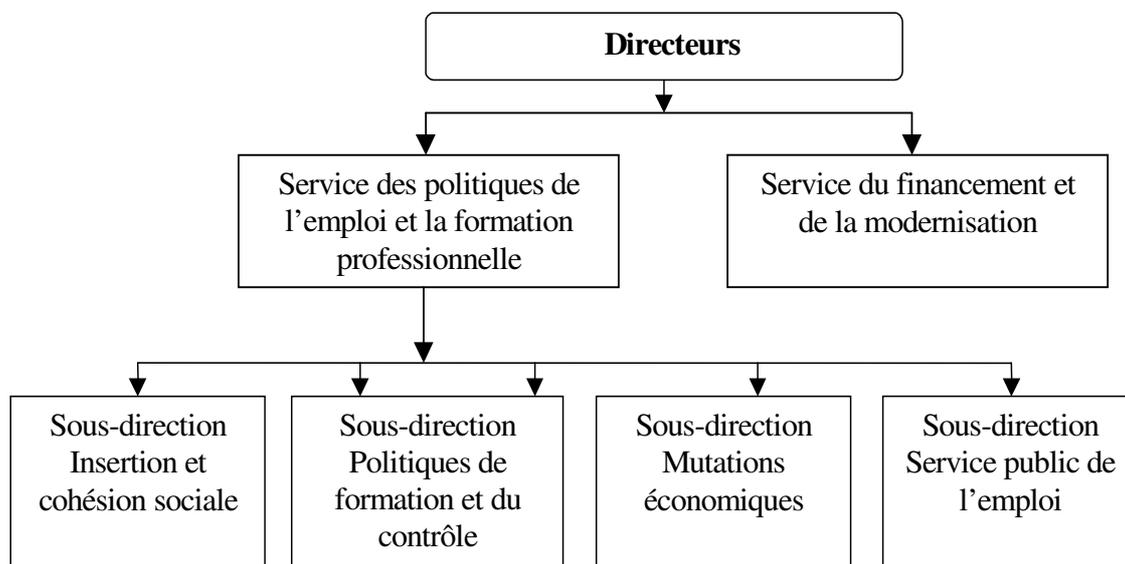
- la rédaction de textes normatifs est assez largement partagée au sein de l'ensemble de la sous-direction, souvent en fonction des compétences individuelles. La mission des politiques de formation et de qualification gère en propre les textes concernant les dispositifs qui lui sont confiés, en premier lieu l'apprentissage et la validation des acquis de l'expérience. Par ailleurs, des agents de la mission chargée du contrôle interviennent fréquemment dans la préparation des textes, en apportant leurs compétences juridiques ;
- la mission droit et financement effectue un suivi régulier de l'activité des OPCA, ce qui constitue le principal outil de connaissance par l'Etat de leur fonctionnement et, en conséquence, de son contrôle. Il s'agit d'ailleurs fréquemment de la seule forme de contrôle de la DGEFP, l'activité de la mission chargée des contrôles étant largement consacrée aux contrôles du volet national du Fonds social européen (FSE).

Parallèlement, des compétences proches des logiques de formation professionnelle restent du ressort d'autres sous-directions :

- la sous-direction Mutations économiques (ex-Branches et entreprises) comprend une mission de l'emploi et des compétences, chargée de mettre en œuvre la politique contractuelle entre l'Etat et les branches professionnelles ;
- la sous-direction du service public de l'emploi comprend notamment la mission de suivi et d'appui de l'AFPA. L'organigramme est resté sur ce point inchangé ;

- la sous-direction du fonds social européen appartient au service du financement et de la modernisation et non au service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il contribue néanmoins à la définition d'orientations sur des programmes, souvent liés à des actions en matière de formation professionnelle, qui sont ensuite mis en œuvre par les DRTEFP et par les conseils régionaux.

Graphique 2 : Organigramme simplifié de la DGEFP depuis 2005



2. Structuration de la compétence « insertion professionnelle » au sein de la DGEFP

Depuis le début des années 1980, l'organisation de la délégation à l'emploi distinguait, en plus de la sous-direction chargée du financement et des affaires générales, une sous-direction de la défense et de la promotion de l'emploi et une sous-direction du marché de l'emploi. Au sein de cette dernière, une mission était chargée de l'insertion professionnelle. Cette mission a intégré en 1997 une sous-direction chargée du « développement de l'activité et de l'emploi », avec notamment la mission chargée de l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Parallèlement, la mise en place d'un réseau local spécifique aux jeunes (missions locales) s'était accompagnée en 1983 de la création d'une délégation interministérielle à l'insertion professionnelle et sociale des jeunes en difficulté (DIIJ). Au sein du ministère, c'est au moment de la création de la DGEFP qu'apparaît une mission dédiée à l'insertion professionnelle des jeunes, au sein d'une sous-direction comprenant également les formations en alternance. La DIIJ est quant à elle supprimée en décembre 2002, ses missions d'animation, de communication et d'évaluation de l'activité du réseau des missions locales étant transférées au secrétariat général du Conseil national des missions locales.

Dans le nouvel organigramme de 2005 de la DGEFP, la mission chargée de l'insertion professionnelle et celle chargée de l'insertion professionnelle des jeunes sont regroupées dans la même sous-direction, « Insertion et cohésion sociale ». La mission dédiée aux personnes handicapées est en revanche accrochée à la sous-direction du service public de l'emploi, au titre de la tutelle de l'AGEFIPH.

II. LA STRUCTURATION DES ADMINISTRATIONS D'ETAT DOIT EVOLUER POUR PRENDRE EN COMPTE LES NOUVEAUX EQUILIBRES DE COMPETENCES

La succession des vagues de décentralisation et le développement de politiques publiques partenariales ont nécessairement fait évoluer les modes d'intervention de l'Etat. On ne peut néanmoins en inférer des conséquences automatiques sur l'organisation et la structuration des administrations d'Etat, dès lors notamment que l'Etat conserve une compétence normative générale.

La stabilité des organigrammes n'est pas en soi problématique si parallèlement les effectifs et surtout les profils de compétence ont évolué en même temps que les processus d'intervention de l'Etat (*cf. annexe sur les effectifs*). Pour autant, dans certains cas, les évolutions de compétences de l'Etat et de ses modes d'intervention doivent induire des évolutions dans les structures, soit que certaines d'entre elles n'aient plus de raison d'être ou plus la taille critique nécessaire, soit que des synergies nouvelles soient à créer et à renforcer en agissant sur les organisations.

Il ressort des conclusions de la mission, explicitées dans le rapport de synthèse et dans les diverses annexes thématiques, que ces évolutions rendues nécessaires par les décentralisations relèvent davantage d'ajustements d'organisation en matière d'emploi et de formation professionnelle et d'une reconfiguration potentiellement plus profonde en matière d'action sociale. Cette différence tient à la fois aux impacts variables des conséquences de la décentralisation sur chacun des secteurs, mais aussi au fait que la DGEFP s'est réorganisée récemment et n'a pas été frontalement touchée par la dernière vague de décentralisation tandis que la DGAS n'a fait qu'entamer une réflexion sur une éventuelle réorganisation et a été plus directement concernée par les réformes récentes.

A. Au sein de la DGEFP, des efforts d'articulation et des ajustements sont possibles, notamment en matière de formation professionnelle

1. A court terme, l'accent doit surtout être mis sur l'efficacité des articulations au sein de la DGEFP d'une part et avec la DGAS d'autre part

Il n'est pas apparu nécessaire à la mission de contester les choix directeurs opérés lors de la réorganisation récente de la DGEFP :

- il ne serait naturellement pas de bonne politique de préconiser aussi rapidement une évolution alors qu'un long processus de réorganisation vient d'aboutir ;
- et plus profondément, les choix opérés présentent, s'agissant des compétences les plus touchées par la décentralisation et notamment la formation professionnelle, une réelle cohérence.

Les investigations de la mission sur l'activité de la sous-direction chargée des politiques de formation professionnelle confirment que la DGEFP mène sur ce champ des actions qui correspondent à des fonctions attendues d'une administration centrale sur une compétence largement décentralisée (*cf. annexe VIII*). Les propositions formulées par ailleurs, qui visent à mettre fin à la gestion résiduelle par l'Etat de dispositifs spécifiques, ne permettraient d'opérer que des redéploiements limités au sein de cette sous-direction, de l'ordre de 3 ETP.

L'enjeu à court terme réside davantage pour la DGEFP dans l'amélioration des articulations, au sein de la DGEFP entre politiques de l'emploi et de la formation professionnelle ainsi qu'entre la DGEFP et la DGAS sur les politiques d'insertion.

Sur le premier point, la mission, tout en considérant que le regroupement des compétences liées à la formation professionnelle au sein d'une même sous-direction était utile, tient à souligner la nécessité pour la DGEFP d'être consciente des risques de reconstitution d'une culture très spécifiquement « formation professionnelle », d'autant plus déconnectée des logiques de la politique de l'emploi que l'Etat dispose et disposera de moins en moins de leviers directs. Cette déconnexion entre les deux politiques, à rebours de 25 ans d'évolution mais liée aux choix opérés en matière de décentralisation, se traduit désormais de manière plus nette au sein de la DGEFP, et la question de l'articulation interne se pose avec davantage d'acuité.

Dans ce cadre, la mission n'a pas trouvé illogique le non-rattachement de la politique dite contractuelle, gérée par la sous-direction des mutations économiques, à la formation professionnelle stricto sensu. En effet, par rapport aux dispositifs antérieurs des engagements de développement de la formation (EDDF), les nouveaux mécanismes mis en œuvre par cette mission se sont nettement écartés des outils traditionnels de la formation professionnelle et rapprochés d'une logique d'anticipation des mutations économiques et de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Leur rattachement à la sous-direction chargée des dispositifs défensifs de maintien de l'emploi et offensifs de développement de l'emploi présente donc une réelle cohérence. Il implique néanmoins une bonne articulation avec la sous-direction chargée de la politique de formation professionnelle, dans la mesure où les interlocuteurs privilégiés dans le cadre de la politique contractuelle sont les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

Sur le second point, la mission formule dans l'annexe sur les politiques d'insertion sociale et professionnelle un ensemble de préconisations visant à améliorer l'articulation entre DGEFP et DGAS sur les questions d'insertion, dans un contexte où l'Etat a désormais pour interlocuteurs des départements qui exercent la totalité de la compétence en matière d'insertion sans tracer de frontière précise entre insertion sociale et insertion professionnelle. Ces recommandations, qui visent notamment à éviter toute duplication inutile de moyens et de liaisons avec les opérateurs de l'Etat, peuvent être mis en œuvre en identifiant une direction chef de file sur les différents sujets et en formalisant entre les deux directions, par exemple sous forme d'un protocole de coopération, le partage des rôles à observer et les coordinations à prévoir.

2. A moyen terme, une clarification possible de l'organisation de la sous-direction chargée de la formation professionnelle

Lorsque les premiers ajustements organisationnels auront été opérés au sein de la sous-direction chargée de la formation professionnelle, en lien notamment avec la clarification du partage de compétences entre Etat et collectivités locales, une réflexion plus large pourrait être réouverte à moyen terme sur l'organisation de cette sous-direction. Les frontières entre missions ne sont en effet apparues ni très claires ni très rationnelles et l'équilibre entre chacune d'entre elles se trouvera modifié en cas d'abandon de la gestion de quelques dispositifs. La mission droit et financement agglomère ainsi des fonctions relativement différentes, tout en exerçant des tâches liées aux organismes collecteurs qui pourraient se rapprocher de celles relevant des attributions de la mission chargée des contrôles.

Une organisation de la sous-direction en deux blocs d'activités et donc deux missions paraîtrait à cet égard envisageable, avec un pôle réglementation et un pôle régulation :

- d'un côté pourraient être regroupées les activités de réglementation liées à la compétence normative de l'Etat (et de suivi de l'activité normative des partenaires sociaux) sur la formation professionnelle et l'apprentissage, en y incluant l'activité liée à la certification, qui a une dimension réglementaire très forte ;
- de l'autre côté, un bloc pourrait être constitué avec l'ensemble des activités de suivi et de contrôle du système de formation professionnelle des partenaires sociaux, et notamment des organismes paritaires collecteurs.

La question de l'information sur la formation et la tutelle du Centre Inffo pourraient soit être rattachées à ce second bloc, soit positionnées au sein de la sous-direction chargée du service public de l'emploi.

L'activité de suivi transversal des relations avec l'AFPA pourrait être maintenue au sein de cette dernière sous-direction, mais la mission dédiée actuellement maintenue en 2005 devrait logiquement être supprimée d'ici 2009, voire avant, pour intégrer la mission chargée du marché du travail.

Enfin, la mission chargée de l'insertion professionnelle des jeunes a vocation à poursuivre son activité de manière inchangée tant que la question de la décentralisation du réseau jeunes et des dispositifs qui y sont liés n'est pas à nouveau posée.

Proposition n°1 : ajuster les moyens de la DGEFP aux évolutions de ses modes d'intervention, notamment en cas de disparition de la gestion directe de dispositifs de formation professionnelle. Envisager à moyen terme des évolutions limitées de son organisation, pour mieux structurer la sous-direction en charge de la formation professionnelle et pour intégrer dans la mission chargée du marché du travail la fonction de suivi de l'AFPA.

B. Une reconfiguration plus profonde de l'organisation doit être envisagée en matière d'action sociale

Il est apparu à la mission que, confrontée à l'impact des décentralisations et soumise à un environnement ayant beaucoup changé, notamment avec la création de la CNSA, la DGAS devait évoluer dans son organisation comme dans ses modes de fonctionnement. Les évolutions d'organigramme, si elles ne constituent naturellement pas un objectif à part entière, semblent nécessaires (mais non suffisantes), pour accompagner l'évolution de la conduite des politiques sociales.

1. Une réflexion engagée mais qui reste peu avancée

La DGAS a tenu un premier séminaire sur l'évolution de ses missions et de son organisation en juin 2004, en se fixant pour objectif de se projeter à l'horizon 2010. Un second séminaire s'est tenu en février 2005, les réflexions sur les réorganisations à mener étant encore en cours de discussion au sein des sous-directions à l'été et l'automne 2006.

La mission ne nie pas le poids de l'actualité, notamment législative et réglementaire, qui a certainement empêché la mise en priorité de l'agenda des questions de réorganisation de la direction. Elle est également consciente de la nécessité de prendre le temps de la réflexion et de la concertation sur ce type de processus. Elle constate néanmoins le peu d'avancées tangibles de ce sujet, dans un contexte où les interrogations sur le devenir de la DGAS se sont multipliées à la suite de la décentralisation. Elle relève aussi les faibles ambitions du processus de réflexion en cours, qui s'inscrit dans une large mesure dans une perspective de relégitimation de l'intervention de l'Etat sur des champs décentralisés³ et qui vise apparemment une réorganisation *a minima*, à périmètre constant et dans une large mesure à structures de sous-directions inchangées.

³ Les actes des séminaires de réflexion sont très clairs en la matière.

2. Des hypothèses de réorganisation variables selon le degré d'ambition

a) Une hypothèse a minima au sein du périmètre actuel de la DGAS

Dans l'hypothèse la plus simple d'une réorganisation de la DGAS au sein de son périmètre actuel, les conclusions de la mission, reprises dans le rapport de synthèse et dans les annexes thématiques, pourraient se traduire par les évolutions suivantes :

- un rapprochement au sein d'une même entité des actions de lutte contre l'exclusion liées à certains publics ou à certaines politiques, sur lesquelles la DGAS dispose de forces limitées et surtout dispersées. Si l'éparpillement entre plusieurs bureaux et parfois plusieurs sous-directions n'interdit pas la bonne articulation entre les agents concernés, une organisation plus rationnelle pourrait la faciliter. Elle pourrait surtout favoriser l'émergence de stratégies plus globales, en évitant de se limiter à la gestion de dispositifs et de procédures cloisonnées. La séparation entre le 1^{er} et le 2^{ème} bureau de la sous-direction « politiques d'insertion et lutte contre l'exclusion » n'apparaît ainsi pas toujours justifiée et conduit à des interventions parallèles sur les jeunes, sur la santé, sur le logement, d'autant que la 2^{ème} sous-direction intervient aussi sur des thèmes proches, notamment pour les jeunes. La 1^{ère} sous-direction pourrait regrouper l'ensemble de ces actions et s'organiser en deux pôles, l'un sur les allocations (minima sociaux et aide sociale), l'autre sur les dispositifs de lutte contre l'exclusion, leur coordination interministérielle et leur inscription dans le cadre européen ;
- les investigations de la mission sur la sous-direction des personnes handicapées (3^{ème} sous-direction) concluent à la possibilité de redéploiements importants sur cette compétence, notamment vers la CNSA. L'exercice par la DGAS des compétences devant rester en propre à l'Etat sur le handicap devrait pouvoir être réalisé par une mission d'une dizaine de personnes au total. Dans ces conditions et compte tenu de la création de la CNSA et des perspectives de convergence à moyen terme des problématiques et des dispositifs du handicap et de la dépendance, le regroupement au sein d'une même sous-direction des compétences de la DGAS sur ces deux volets semble s'imposer. Cette sous-direction dédiée aux politiques d'autonomie serait l'interlocuteur de la CNSA, dont elle assurerait le pilotage stratégique, mais n'assurerait plus la gestion en propre de dispositifs qui seraient délégués à l'opérateur ;
- une troisième sous-direction fonctionnelle pourrait regrouper les actions nationales sur la protection de l'enfance et des personnes d'une part et les formations sociales d'autre part. Dans les deux cas, il s'agit d'assurer une fonction normative et de connaissance de politiques dont la mise en œuvre est largement décentralisée ;
- enfin, la dernière sous-direction, à vocation transversale, continuerait d'exercer ses fonctions actuelles et y ajouterait la dimension d'animation du réseau territorial.

Un autre schéma, encore plus simplifié, conduirait à réorganiser l'ensemble de la DGAS en trois pôles :

- un pôle insertion et action sociale regroupant l'ensemble de la politique d'insertion, de lutte contre l'exclusion, de protection de l'enfance et des personnes. Ce pôle serait l'interlocuteur des conseils généraux sur l'ensemble de leurs interventions sociales ;
- un pôle autonomie regroupant les politiques du handicap et de la dépendance. Ce pôle assurerait le pilotage stratégique de la CNSA et serait l'interlocuteur des conseils généraux sur le volet normatif du secteur médico-social ;

- un pôle comprenant les fonctions transversales (juridique, finances), l'animation des services déconcentrés et la question du travail social. Ce pôle serait tourné vers les deux autres pôles de la DGAS, vers les services déconcentrés et vers les régions et départements sur la question des professions sociales. Il serait également chargé d'animer la réflexion nationale autour des questions liées à l'action sociale.

Dans tous les cas, ces réorganisations pourraient naturellement s'accompagner de redéploiements d'effectifs permettant de procéder aux réallocations induites par les dernières vagues de décentralisation. Les investigations de la mission ont permis d'établir que des marges de manœuvre significatives existaient s'agissant de la sous-direction chargée des personnes handicapées, qui pourrait évoluer vers une mission d'une dizaine de personnes au lieu d'une trentaine actuellement du fait du transfert et de l'abandon de certaines tâches, qui la conduirait en fait à « changer de métier ».

S'agissant des autres sous-directions, il est apparu à la mission, après des investigations de moindre ampleur, que si des marges existaient certainement, elles seraient nettement plus réduites en l'absence de réorganisation et de modification de fonctionnement de la direction. Il lui est dès lors apparu prioritaire d'ouvrir le chantier des missions et la structuration de la direction, persuadée qu'il en sortirait une organisation-cible potentiellement différente en termes d'effectifs.

b) Des hypothèses plus ambitieuses, impliquant une réforme plus large du ministère

La mission a conduit ses investigations sur un champ limité, avec une « clé d'entrée » centrée sur la problématique de la décentralisation. Elle ne peut donc en tirer des conclusions générales et définitives. Elle estime cependant que doivent être privilégiées dans le spectre des solutions possibles en termes de réorganisation des hypothèses plus ambitieuses, pouvant aller jusqu'à la remise en cause de la pérennité de la DGAS sous sa forme actuelle.

Dans cette optique, les fonctions actuellement exercées par la DGAS pourraient être réparties différemment :

- les fonctions liées aux politiques du handicap et de la dépendance pourraient être transférées à un pôle organisation des soins pour ce qui concerne les établissements et à un pôle protection sociale pour ce qui concerne les prestations ;
- les fonctions d'insertion et de lutte contre l'exclusion pourraient être regroupées avec les politiques d'intégration relevant actuellement de la direction de la population et des migrations et les politiques d'égalité hommes-femmes relevant du service des droits des femmes, au sein d'une direction générale qui pourrait être dédiée à la cohésion sociale et à l'égalité des chances, et s'appuyer sur l'agence du même nom qui serait son opérateur.

Ces réorganisations impliqueraient des choix nombreux et complexes concernant le ministère entier et les politiques qu'il conduit. Elles doivent dès lors être envisagées avec prudence et discernement. Pour autant, il n'est pas inutile qu'elles constituent un élément de la réflexion sur le devenir de la DGAS. A l'inverse, une réforme initiale de la DGAS sur son périmètre ne doit pas rendre délicate toute évolution ultérieure. Pour cette raison, si cette réforme d'ensemble n'était pas envisagée à court terme, il semblerait nécessaire de réorganiser dans un premier temps la DGAS sur la base de « modules » et de pôles homogènes, comme proposé dans l'hypothèse *a minima*, ces modules pouvant ensuite être ré-agencés dans une perspective inter-directionnelle. Le pôle médico-social pourrait notamment être alors séparé du pôle social et des activités traditionnelles de la DGAS.

Proposition n°2 : envisager une réorganisation du ministère permettant de refonder l'intervention nationale en matière d'action sociale, ce qui impliquerait la disparition de la DGAS sous sa forme actuelle et la création d'une direction générale élargie reprenant une partie de ses attributions.

Si la mise en œuvre d'une telle proposition ne semble pas envisageable à court terme, réorganiser profondément la DGAS en la structurant autour d'un nombre de pôles restreint, après avoir procédé à une revue de l'adéquation de ses moyens à ses missions.

C. Les réorganisations devraient s'étendre aux organismes périphériques à l'administration centrale

Les organismes extérieurs à l'administration centrale interviennent avec des légitimités et des valeurs ajoutées variables. La persistance de délégations interministérielles à la famille ou aux personnes handicapées mériterait ainsi sans doute d'être interrogée de nouveau à l'aube du nouveau contexte institutionnel : l'incontestable nécessité d'un pilotage interministériel ne justifie pas forcément l'existence de structures propres. Un exemple récent et probant est fourni par la validation des acquis de l'expérience, avec la désignation du délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle comme délégué interministériel alors même que les ministères concernés sont particulièrement nombreux. La délégation interministérielle à la lutte contre le travail illégal vient, elle aussi, d'être rattachée au directeur général du travail, nommé délégué interministériel.

Parallèlement, le champ des instances de concertation mériterait également d'être passé sous revue et des propositions en ce sens sont formulées dans l'annexe thématique sur ce thème.

D. Parallèlement, la répartition des moyens des services déconcentrés pourra évoluer pour tenir compte du positionnement renouvelé de l'Etat

L'organisation et les moyens des services déconcentrés ne constituaient pas le cœur des investigations de la mission. Un audit de l'adéquation missions-moyens des services déconcentrés des affaires sanitaires et sociales étant en cours, la mission n'a par ailleurs pas souhaité se prononcer sur les réorganisations susceptibles d'être envisagées dans ces services.

Néanmoins, dans la mesure où les services déconcentrés chargés de la formation professionnelle seront impactés par les ajustements de compétences proposés par le présent rapport, plusieurs points peuvent être soulignés.

L'évolution proposée sur les contrats d'apprentissage conduirait en premier lieu à faire disparaître une intervention spécifique de l'Etat pour la validation de ces contrats, l'intervention de la DDTEFP devenant subsidiaire, en cas de difficultés des chambres consulaires. Dès lors, ce rôle de l'Etat devrait pouvoir être exercé dans le cadre des compétences de droit commun de l'inspection du travail. Les effectifs actuellement dédiés pourront être redéployés.

Proposition n°3 : redéployer les effectifs affectés à la validation des contrats d'apprentissage dans les DDTEFP (140 ETP).

Par ailleurs, la redéfinition du rôle de l'Etat dans le contexte de la décentralisation peut fournir l'occasion d'un réexamen de la question des coordonnateurs emploi-formation, dont la mission originelle, lors de leur création à la fin des années 1980, était directement liée aux dispositifs de formation des jeunes décentralisés à partir de 1993. Leur rôle a progressivement évolué, en particulier avec la territorialisation des politiques de l'emploi mises en œuvre dans la seconde moitié des années 1990, et ils sont devenus les animateurs du service public de l'emploi local. Ils ont également été très mobilisés sur le programme « nouveaux services – nouveaux emplois » de 1997 à 2002.

A l'heure actuelle, les missions confiées aux coordonnateurs emploi-formation sont très diverses selon les départements. Ils semblent avoir pour certains un rôle qui continue de correspondre à l'intitulé de leur fonction, en raison de l'expérience initiale acquise en la matière. Ils développent souvent des actions autour des mutations économiques et des restructurations et sont appelés à assurer la « promotion » locale des outils de la politique de l'emploi, notamment autour des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique. Ils interviennent enfin dans l'ensemble des actions partenariales locales autour des problématiques d'emploi, d'insertion et de formation, en lien parfois avec la politique de la ville.

Mais leur rôle est une nouvelle fois interrogé par la mise en place des maisons de l'emploi, qui là où elles existent rendent l'animation du service public de l'emploi moins utile. Certaines directions départementales ont d'ailleurs choisi de redéployer en leur sein les coordonnateurs emploi-formation en leur confiant d'autres fonctions. D'autres les ont renommés, par exemple en « chargés de mission territoriaux ».

Le devenir des coordonnateurs emploi-formation est directement lié aux choix à opérer en matière de territorialisation de la politique de l'emploi. Or, la création des maisons de l'emploi implique de repenser cette question et a minima d'y apporter des réponses modulaires, qui puissent prévoir l'existence d'un délégué territorial de la DDTEFP là où elles n'existent pas et son absence dans le cas inverse.

Proposition n°4 : poursuivre et porter à son terme le redéploiement des coordonnateurs emploi-formation (325 ETP) sur des activités autres que des actions de formation professionnelle.

Enfin, les services déconcentrés devront également refléter dans leur organisation et l'affectation de leurs moyens le recentrage de l'Etat sur ses fonctions essentielles en matière de formation professionnelle. Ainsi, la fin de l'intervention de l'Etat dans la gestion directe de dispositifs pourrait permettre de consacrer davantage de moyens à la fonction de contrôle, dont il apparaît qu'elle est insuffisamment dotée (cf. annexe IX).

Proposition n°5 : renforcer les services régionaux de contrôle de la formation professionnelle.

ANNEXE IV

L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

SOMMAIRE

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE.....	1
A. OBJECTIFS	1
B. METHODOLOGIE.....	1
1. <i>Mode de collecte des données</i>	1
2. <i>Choix des échantillons</i>	1
3. <i>Nomenclature des fonctions</i>	2
C. AVERTISSEMENT	4
II. L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DGEFP : L'EXEMPLE DE LA SOUS-DIRECTION DES POLITIQUES DE FORMATION ET DU CONTRÔLE.....	5
A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION.....	5
B. ANALYSE DE L'ACTIVITE DE LA SOUS-DIRECTION	7
1. <i>La mission de l'organisation des contrôles</i>	8
2. <i>La mission des politiques de formation et de qualification</i>	8
3. <i>La mission du droit et du financement de la formation</i>	8
C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	8
III. L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DGAS : L'EXEMPLE DE LA SOUS-DIRECTION DES PERSONNES HANDICAPÉES	8
A. PRESENTATION DE LA SOUS-DIRECTION.....	8
B. ANALYSE DE L'ACTIVITE DE LA SOUS-DIRECTION	8
1. <i>Le bureau de la vie autonome</i>	8
2. <i>Le bureau des adultes handicapés</i>	8
3. <i>Le bureau de l'enfance handicapée</i>	8
C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	8

ANNEXE IV

L'IMPACT DE LA DECENTRALISATION SUR L'ACTIVITE DES ADMINISTRATIONS CENTRALES

I. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

A. Objectifs

La mission a été chargée d'évaluer l'impact de la décentralisation sur les administrations d'Etat, et plus particulièrement sur les services centraux intervenant dans le champ des compétences transférées (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle – DGEFP – et direction générale de l'action sociale – DGAS).

Elle s'est donc attachée à **déterminer dans quelle mesure ces deux directions se sont adaptées à la décentralisation**, en renouvelant leurs modalités d'intervention, en ajustant ou en redéployant leurs moyens, et en rédéfinissant leur organisation interne.

Parallèlement à l'analyse de l'évolution des effectifs et des organigrammes de la DGEFP et de la DGAS (cf. annexes II et III), la mission s'est efforcée d'**analyser la structure de l'activité de ces deux directions**, en vue de quantifier la ventilation de leurs moyens entre leurs différentes fonctions.

B. Méthodologie

1. *Mode de collecte des données*

Pour conduire ce travail de recensement et de quantification des activités, la mission a procédé autant que possible à partir d'**entretiens individuels** avec les agents¹. Chaque agent a été invité à décrire brièvement (10 à 20 minutes par entretien en moyenne) la structure de ses activités, en quantifiant grossièrement la pondération de chaque catégorie de tâches.

La valeur ajoutée de l'entretien individuel s'est révélée particulièrement forte dans le cas des bureaux ou missions caractérisés par l'hétérogénéité de leurs fonctions et le morcellement des activités individuelles (agents exerçant simultanément des fonctions de réglementation, de suivi statistique et d'animation, par exemple).

2. *Choix des échantillons*

Compte tenu des contraintes de temps et de moyens qui lui étaient imparties, la mission a fait le choix de concentrer ses investigations sur **deux sous-directions particulièrement touchées par la décentralisation**

- au sein de la DGEFP, la sous-direction des politiques de formation et du contrôle ;
- au sein de la DGAS, la sous-direction des personnes handicapées.

¹ Dans deux cas (mission de l'organisation des contrôles, mission du droit et du financement de la formation), l'activité des structures a été décrite directement par le chef de bureau, à partir de la nomenclature élaborée par la mission.

3. *Nomenclature des fonctions*

Sur la base des activités concrètes décrites par les agents, la mission s'est attachée à construire **une nomenclature des fonctions exercées par les administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées.**

La mission a finalement été conduite à retenir neuf catégories de fonctions : la fonction juridique, la fonction de contrôle, la fonction de péréquation, la fonction d'information, la fonction de pilotage, la fonction d'animation, la fonction de gestion directe, la fonction d'encadrement et de support, les « autres fonctions ».

a) La fonction juridique

La fonction juridique recouvre toutes les activités de **réglementation** (préparation des projets de loi, des décrets et des arrêtés).

Les activités d'élaboration des **circulaires** n'ont pas été systématiquement été rattachées à cette fonction, dans la mesure où certaines circulaires se rattachent en réalité davantage à des fonctions de pilotage ou d'animation (cf. *infra*) qu'à l'explicitation des normes législatives ou réglementaires.

En revanche, les activités de **prestations de services juridiques** au profit de tiers (services déconcentrés, collectivités locales, opérateurs, parlementaires, cabinets...) ont été rattachées à la fonction juridique, puisque c'est en leur qualité de services en charge de l'élaboration des normes que les administrations centrales sont régulièrement saisies de demandes d'expertise juridique sur des points de droit.

Selon la même logique, le **traitement du contentieux** des décisions des services déconcentrés a également été rattaché à cette fonction.

b) La fonction de contrôle

La fonction de contrôle regroupe toutes les activités de **contrôle** de l'application des règles techniques, pédagogiques, financières ou comptables.

Les activités de **collecte des données** sur les opérateurs liées à la fonction de contrôle y ont le plus souvent été rattachées, sauf lorsqu'elles ont pour objet l'information des pouvoirs publics – auquel cas elles ont été rattachées à la fonction d'information (cf. *infra*).

c) La fonction de péréquation

La fonction de péréquation correspond aux activités de **répartition des crédits** affectés à la péréquation.

d) La fonction d'information

La fonction d'information recouvre les activités de **suivi statistique** visant notamment à répondre aux demandes d'information formulées par les cabinets ministériels ou les membres du Parlement.

Les activités de **maîtrise d'ouvrage des systèmes d'information** ayant pour objet la collecte de données statistiques ont été rattachées à cette fonction.

La fonction d'information recouvre également les activités d'**évaluation des politiques publiques**.

e) La fonction de pilotage

La fonction de pilotage recouvre toutes les activités de **pilotage des services déconcentrés**, lorsque ces derniers gèrent directement des dispositifs qui n'ont pas été transférés aux collectivités locales ou, dans le cas de la DGAS, des crédits dont la répartition n'a pas été confiée à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) :

- dans le domaine de la formation professionnelle, les actions de formation des détenus ou des illettrés (programme IRILL), le programme « Objectif cadres » et les ateliers de pédagogie personnalisée (APP) ;
- dans le domaine du handicap, certains aides humaines ou techniques encore financées par le budget de l'Etat ou par le fonds de concours de la CNSA (groupes d'entraide mutuelle², auxiliaires de vie, par exemple), ainsi que la répartition des crédits de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT).

Concrètement, cette fonction recouvre aussi bien des activités de **répartition de crédits** que l'**élaboration de circulaires** visant à donner aux services déconcentrés des directives pour la gestion de ces dispositifs.

f) La fonction d'orientation et d'animation

La fonction d'orientation et d'animation recouvre toutes les activités de **coordination de l'action de l'Etat avec celle de ses partenaires**, dont notamment les collectivités locales.

Cette fonction se distingue nettement de la fonction de pilotage : dans ce cadre en effet, les administrations centrales s'efforcent de préserver la cohérence des politiques publiques dans un cadre négocié, sans disposer d'une capacité de coercition à l'égard des partenaires de l'Etat.

Cette absence de pouvoir d'injonction ne signifie néanmoins pas nécessairement que les services de l'Etat sont dépourvus de tout levier d'action pour exercer la fonction d'orientation et d'animation : dans certains cas en effet, l'Etat peut s'appuyer sur des instruments d'incitation financière pour infléchir l'action de ses partenaires. Par exemple, dans le domaine de l'apprentissage, l'accès des régions aux financements au titre de la deuxième section du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage est subordonné à la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec l'Etat.

Concrètement, la fonction d'orientation et d'animation recouvre des actions de natures très diverses : **élaboration de circulaires, actions de sensibilisation, participation à des instances de concertation...**

² Circulaire DGAS/3B no 2005-418 du 29 août 2005 relative aux modalités de conventionnement et de financement des groupes d'entraide mutuelle pour personnes souffrant de troubles psychiques.

g) La fonction de gestion directe

La fonction de gestion directe regroupe les activités de gestion de crédits non délégués (crédits destinés à des actions d'amélioration de l'accessibilité des immeubles administratifs, par exemple) ou issus de la réserve parlementaire.

Concrètement, cette fonction correspond à des activités d'**instruction de dossiers** et à des **opérations budgétaires et comptables**.

h) La fonction d'encadrement et de soutien

Cette fonction regroupe les activités d'encadrement (**gestion des personnels, visa, coordination interne...**) et de soutien (**logistique, secrétariat...**). Par convention, l'activité des sous-directeurs et de leurs adjoints, ainsi que celle des chefs de bureaux ou de mission des sous-directions auditées, a été intégralement rattachée à la fonction d'encadrement. L'activité des secrétaires a été rattachée à la fonction de soutien.

i) Les autres fonctions

Dans certains cas très limités, la mission n'est pas parvenue à rattacher une activité à l'une des huit fonctions décrites ci-dessus. Afin de préserver la lisibilité de la matrice d'analyse, ces activités (qui ne concernent que des activités marginales) ont été rattachées à une « **catégorie-balai** » « Autres fonctions ».

C. Avertissement

Les constats établis par la mission apportent un éclairage utile sur la structure de l'activité des administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées. Ils peuvent également fournir une aide à la décision dans le cadre des éventuelles réorganisations qui pourraient être décidées à l'avenir.

Pour autant, **ces indications doivent être entourées d'un certain nombre de précautions méthodologiques** :

- les constats détaillés dans cette annexe ne portent que sur deux sous-directions particulièrement touchées par la décentralisation. Il n'est donc pas possible d'en tirer des conclusions de portée générale sur les administrations centrales des ministères de l'Emploi et de la cohésion sociale d'une part, de la Santé et de la solidarité d'autre part ;
- la quantification des activités des agents repose sur des données intégralement déclaratives, qui comportent des marges d'erreur ;
- par définition, l'exercice de regroupement des activités au sein d'une nomenclature des fonctions constitue un travail de simplification et de réduction, reposant sur une série de choix qu'il est naturellement possible de contester. Cette nomenclature doit être envisagée comme une simple grille de lecture des activités des administrations centrales, qui a vocation à être complétée par d'autres éclairages.

Les estimations chiffrées réalisées dans le cadre de cette annexe doivent donc être considérées comme **des ordres de grandeur** sur la ventilation des activités des administrations centrales intervenant dans le champ des compétences transférées.

II. L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DGEFP : L'EXEMPLE DE LA SOUS-DIRECTION DES POLITIQUES DE FORMATION ET DU CONTRÔLE

A. Présentation de la sous-direction

Au 30 juin 2006, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) comptait 269 agents (263,9 ETP).

L'arrêté du 12 octobre 2005 portant organisation de la DGEFP a doté cette direction d'un nouvel organigramme, qui constitue l'aboutissement d'un projet de service (« *DGEFP+* ») visant à mieux adapter la DGEFP à un environnement institutionnel renouvelé.

Conformément à ce texte, la DGEFP comporte deux services³ (cf. tableau 1 page suivante) :

- le service du financement et de la modernisation (93,62 ETP, soit 37,5% de l'effectif), en charge de la gestion des moyens de la politique de l'emploi et de la formation professionnelle, en liaison avec la direction des affaires générales et de la modernisation (DAGEMO) ;
- le service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle (130,85 ETP, soit 49,5% de l'effectif), en charge de la conception et de l'animation des politiques d'emploi et de formation professionnelle.

Le service des politiques de l'emploi et de la formation comprend quatre sous-directions :

- la sous-direction de l'insertion et de la cohésion sociale (24,55 ETP), en charge de l'emploi des personnes éloignées provisoirement ou durablement du marché du travail (définition des programmes de lutte contre le chômage des jeunes, accompagnement des jeunes sortant de la formation initiale vers la vie active, solvabilisation de l'emploi des publics fragiles, développement des initiatives locales en faveur de l'emploi et du développement des emplois dans le secteur de l'utilité sociale...);
- la sous-direction des politiques de formation et du contrôle (36,90 ETP), en charge de la formation professionnelle tout au long de la vie et de l'apprentissage, du développement et de la reconnaissance des qualifications, de la politique de certification professionnelle du ministère et du contrôle de la formation professionnelle ;
- la sous-direction des mutations économiques (30,20 ETP), en charge des politiques de maintien et de développement de l'emploi, de l'accompagnement des mutations économiques (interventions du Fonds national pour l'emploi) et de la réglementation du licenciement pour motif économique, en liaison avec la Direction générale du travail ;
- la sous-direction du service public de l'emploi. (39,20 ETP), en charge de la tutelle de l'ANPE et de l'AFPA, de la réglementation de l'indemnisation du chômage, ainsi que de la politique d'emploi des travailleurs handicapés.

³ La DGEFP comporte également une mission de la communication (3,7 ETP), un département des synthèses (9,8 ETP) et un département de l'action territoriale (4,8 ETP).

Tableau 1 : Répartition des agents de la DGEFP par service (situation au 30/06/06)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Département financement, dialogue et contrôle de gestion	26,00	9,85%
Département ressources et développement	36,27	13,74%
Sous-direction du Fonds social européen	31,35	11,88%
Sous-total service du financement et de la modernisation	93,62	35,47%
Sous-direction insertion et cohésion sociale	24,55	9,30%
Sous-direction des politiques de formation et du contrôle	36,90	13,98%
Sous-direction des mutations économiques	30,20	11,44%
Sous-direction du service public de l'emploi	39,20	14,85%
Sous-total service des politiques d'emploi et de la formation professionnelle	130,85	49,58%
Direction	6,00	2,27%
Mission Communication	3,70	1,40%
Département des synthèses	9,80	3,71%
Département de l'action territoriale	4,80	1,82%
Hors DGEFP	2,86	1,08%
Total général	263,92	100,00%

Source : DGEFP.

Les champs d'intervention des sous-directions des mutations économiques et du service public de l'emploi correspondent à des domaines dans lesquels les collectivités locales ne disposent pas de compétence générale, et n'interviennent que de manière ponctuelle et indirecte (mobilisation des outils de développement économique pour l'accompagnement des mutations économiques, par exemple).

En revanche, les domaines d'intervention des deux autres sous-directions du service des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle correspondent à des matières ayant fait l'objet d'importants transferts de compétences au profit des collectivités territoriales :

- en matière d'insertion et de cohésion sociale, les lois du 22 juillet 1983, du 1^{er} août 2003 et du 13 août 2004 ont opéré d'importants transferts de compétences au profit des départements. L'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles dispose désormais que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre* » ;
- en matière de formation et de qualification, les lois du 7 janvier 1983 et du 20 décembre 1993 ont opéré d'importants transferts de compétence au profit des régions. L'article L. 214-12 du code de l'Education dispose désormais que la région « *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

Compte tenu de l'importance des transferts de compétence réalisés en matière de formation professionnelle, la mission a concentré ses investigations sur la sous-direction de la formation et de la qualification.

Les attributions de la sous-direction des politiques de qualification et du contrôle sont définies par l'arrêté du 12 octobre 2005 :

« Elle élabore les textes relatifs à la formation professionnelle tout au long de la vie et à l'apprentissage, à l'organisation des dispositifs et à leur financement. Elle accompagne les milieux professionnels dans l'élaboration de normes conventionnelles. Elle habilite et contrôle les organismes collecteurs des fonds de l'apprentissage et de la formation continue et elle participe aux instances de péréquation.

Elle conçoit et anime les politiques d'intervention de l'Etat en matière de développement et de reconnaissance des qualifications et de maîtrise des savoirs de base. Elle est chargée de l'articulation de ces politiques avec celles conduites par les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les instances européennes. Elle conduit la politique de certification du ministère et assure l'animation des instances professionnelles consultatives.

Elle veille à la cohérence de la politique de certification professionnelle et est chargée des relations avec la Commission nationale de la certification professionnelle. Elle concourt aux actions d'information et d'orientation professionnelle. Elle exerce la tutelle sur le Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO).

Elle intervient sur l'offre de formation pour favoriser la structuration du secteur, le développement des innovations et la qualité des prestations.

Elle définit et conduit la politique de contrôle de la formation professionnelle conformément au code du travail et aux règlements européens et anime les services régionaux de contrôle. Elle effectue les contrôles nationaux. En liaison avec la DAGEMO, elle instruit le contentieux dans les matières relevant de sa compétence.

Elle représente le ministère chargé de l'emploi au Conseil national de la formation tout au long de la vie ».

Au 30 juin 2006, la sous-direction des politiques de formation et du contrôle comptait 37 agents, répartis pour l'essentiel en trois missions :

- la mission de l'organisation des contrôles (7 agents) ;
- la mission des politiques de formation et de qualification (16 agents) ;
- la mission du droit et du financement de la formation (12 agents).

B. Analyse de l'activité de la sous-direction

Le personnel de direction de la sous-direction est composée de trois agents (3 ETP) :

- le sous-directeur et son adjoint (2 ETP), que la mission a rattachés à la **fonction « Encadrement et support »** ;
- une secrétaire, dont le temps de travail se répartit entre la **fonction « Encadrement et support »** (0,5 ETP) et la **fonction d'information** (réponses aux courriers parlementaires – 0,5 ETP).

1. La mission de l'organisation des contrôles

Au 30 juin 2006, la mission de l'organisation des contrôles comptait sept agents (6,8 ETP) :

Tableau 2 : Effectif de la mission de l'organisation des contrôles au 30/06/06

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	0,00	5,80	1,00	0,00	6,80

Source : DGEFP

L'activité du chef de mission (1 ETP) et celle de l'agent de catégorie B (1 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.

L'activité du reste de l'effectif (4,8 ETP) se décompose de la manière suivante :

- l'exercice de la **fonction de contrôle** proprement dite (contrôles FSE essentiellement, et plus marginalement contrôle des organismes collecteurs de taxe d'apprentissage ou des fonds de la formation professionnelle continue) représente environ 35% du temps de travail des agents (soit 1,7 ETP environ) ;
- l'exercice de la **fonction juridique** (élaboration de la réglementation, contentieux de l'activité des services régionaux de contrôle, appui juridique aux services régionaux de contrôle) représente environ 45% du temps de travail des agents (soit 2,1 ETP) ;
- l'exercice de la **fonction d'information** (élaboration du système d'information PACTOLE, notamment) représente environ 10% de l'activité (0,5 ETP) ;
- la **fonction de pilotage** de l'activité des services régionaux de contrôle représente environ 10% de l'activité (soit 0,5 ETP).

Tableau 3 : Fonctions exercées par la mission de l'organisation du contrôle

Fonction	ETP	%
Juridique	2,10	30,88%
Contrôle	1,70	25,00%
Information	0,50	7,35%
Pilotage	0,50	7,35%
Encadrement et support	2,00	29,41%
Total	6,80	100,00%

2. La mission des politiques de formation et de qualification

Il est possible de regrouper les attributions de la mission des politiques de formation et de qualification en trois grandes catégories :

- la reconnaissance des qualifications professionnelles (certification des qualifications et validation des acquis de l'expérience) ;
- les formations en alternance (apprentissage et professionnalisation) ;
- la formation des adultes.

– ANNEXE IV page 9 –

Au 31 mai 2006, la mission des politiques de formation et de qualification comptait 16 agents (15,5 ETP) :

Tableau 4 : Effectif de la mission des politiques de formation et de qualification au 30/06/06

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	2	11,5	1	1	15,5

Source : DGEFP

A partir de l'organigramme fourni par le service et d'entretiens avec les agents, la mission s'est attachée à identifier l'activité principale de rattachement de chacun des agents :

Tableau 5 : Organigramme de la mission des politiques de formation et de qualification au 30/06/06

Grade	ETP	Attributions	Activités de rattachement
A+	1,0	Chef de mission	Encadrement et support (100%)
A+	1,0	Adjointe à la chef de mission Animation du dialogue avec les branches Relations avec le ministère de l'Education nationale	Encadrement et support (70%) Formations en alternance (30%)
A	1,0	Certification dans le secteur BTP Rapport d'activité des commissions paritaires consultatives Recours VAE pour les titres du ministère et CNCP	Reconnaissance des qualifications (100%)
A	1,0	Orientation, VAE, bilans de compétence	Reconnaissance des qualifications (100%)
A	1,0	Financement de l'apprentissage : gestion du FNDMA, contrats d'objectifs et de moyens, rémunération des apprentis	Formations en alternance (100%)
A	1,0	Contrat de professionnalisation – échanges franco-allemands d'apprentis	Formations en alternance (100%)
A	1,0	Programmes IRIL et Objectif cadre	Formation des adultes (100%)
A	1,0	Contrat d'apprentissage : enregistrement du contrat, âge de l'apprenti, durée du contrat, période d'essai, rupture, tutorat, protection des apprentis, prime	Formations en alternance (100%)
A	1,0	Certification dans le secteur industrie – transparence des qualifications dans l'Union européenne	Reconnaissance des qualifications (100%)
A	1,0	Ateliers pédagogiques personnalisés (APP) – gestion de fonds divers (FORE - ALGORA – FNEGE)	Formation des adultes (100%)
A	1,0	Certification dans le secteur tertiaire, CNCP, PAS (AFPA)	Reconnaissance des qualifications (100%)
A	1,0	Mise en oeuvre du programme LEONARDO – contentieux du contrat d'apprentissage	Formations en alternance (100%)
A	1,0	Politique de certification, VALCE, titres professionnels du ministère	Reconnaissance des qualifications (100%)
A	0,5	Contrat de professionnalisation	Formations en alternance (100%)
B	1,0	Agrément, base titres, RNCP, arrêtés de spécialité, instances consultatives, VALCE	Reconnaissance des qualifications (100%)
C	1,0	Secrétariat	Encadrement et support (100%)

Cet exercice permet d’approcher la répartition des ressources de la mission entre ses trois principaux pôles d’activité, en isolant les ressources affectées aux activités de pilotage et de soutien interne :

Tableau 6 : Ventilation des moyens de la mission des politiques de formation et de qualification entre les différentes attributions de la mission

Fonction	Effectif (en ETP)	Part dans le total (%)
Reconnaissance des qualifications professionnelles	6,00	38,71%
Formations en alternance	4,80	30,96%
Formation des adultes	2,00	12,91%
Encadrement et support	2,70	17,42%
Total	15,50	100,00%

La mission s’est ensuite attachée à déterminer la nature des fonctions exercées par les agents dans chacun des trois grands pôles d’activité de la mission des politiques de formation et de qualification.

a) La reconnaissance des qualifications professionnelles

L’article L. 900-3 du code du travail prévoit que « *tout travailleur engagé dans la vie active ou toute personne qui s’y engage a droit à la qualification professionnelle et doit pouvoir suivre, à son initiative, une formation lui permettant, quel que soit son statut, d’acquérir une qualification (...) soit enregistrée dans le répertoire national des certifications professionnelles⁴, soit reconnue dans les classifications d’une convention collective de branche, soit figurant sur une liste établie par la commission paritaire nationale l’emploi d’une branche professionnelle* »⁵.

C’est à cette disposition que fait référence l’arrêté du 12 octobre 2005 lorsqu’il décrit les attributions de la sous-direction de la formation et de la qualification (« *Elle conduit la politique de certification du ministère et assure l’animation des instances professionnelles consultatives. Elle veille à la cohérence de la politique de certification professionnelle et est chargée des relations avec la Commission nationale de la certification professionnelle* »).

Dans ce domaine, l’activité de la mission des politiques de formation et de qualification consiste essentiellement⁶ à concevoir les titres en lien avec les partenaires sociaux, au sein des commissions professionnelles consultatives (préparation des travaux des commissions, en liaison avec les ingénieurs de l’AFPA, chargés de l’élaboration des diplômes ; participation aux travaux des CPC ; préparation des arrêtés d’enregistrement des avis des commissions paritaires).

Cette activité s’apparente en réalité à une activité réglementaire, puisqu’elle consiste à édicter les critères auxquels il doit être satisfait pour pouvoir obtenir un titre attestant une aptitude professionnelle.

⁴ Si les branches jouent un rôle essentiel dans le processus de reconnaissance des qualifications, l’enregistrement au répertoire national des certifications professionnelles confère au titre correspondant la valeur qui s’attache à un diplôme d’Etat. L’article L. 335-6 du code de l’Education confie la responsabilité de l’établissement et l’actualisation de ce répertoire à la commission nationale de la certification professionnelle.

⁵ Le dispositif de validation des acquis de l’expérience (VAE – article L. 900-1 du code du travail) créé par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 est une modalité d’accès à ces qualifications.

⁶ La mission exerce également une fonction de supervision de l’organisation matérielle de la délivrance des titres du ministère par l’AFPA et le réseau des centres agréés.

La mission a évalué à 4,5 ETP les ressources consacrées à cette activité de réglementation.

Un autre agent consacré une fraction de son activité (évaluée à 0,5 ETP) aux recours hiérarchiques et contentieux sur les décisions des services déconcentrés du ministère sur la recevabilité des dossiers de demandes d'accès à la validation des acquis de l'expérience pour les titres du ministère.

En matière de reconnaissance des qualifications, la **fonction juridique** mobilise donc 5 ETP au sein de la mission.

Un agent (1 ETP) consacre par ailleurs l'essentiel de son activité à l'animation et au suivi du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) mis en place par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. La ventilation du temps de travail de cet agent s'opère de la manière suivante :

- **fonction d'orientation et d'animation** (rédaction de circulaires, déplacements en région, mise en relation des acteurs) : 0,7 ETP. Cette activité s'apparente à l'animation d'un dispositif cogéré par l'Etat et les collectivités territoriales – le deuxième alinéa de l'article L. 214-12 du code de l'éducation disposant que la région « *organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience* » ;
- **fonction d'information** (suivi statistique, bilans sur la VAE, rédaction de fiches pour le cabinet...) : 0,3 ETP.

Tableau 7 : Ventilation des moyens de la mission des politiques de formation et de qualification entre ses différentes activités (1/3) – la reconnaissance des qualifications professionnelles

Fonction	ETP	%
Juridique	5,00	83,33%
Information	0,30	5,00%
Orientation et animation	0,70	11,66%
Total	6,00	100,00%

b) Les formations en alternance

La mission des politiques de formation et de qualification est en charge du pilotage de deux dispositifs de formation professionnelle en alternance :

- le contrat d'apprentissage (articles L. 115-1 et suivants du code du travail), destiné aux jeunes de 16 à 25 ans ;
- le contrat de professionnalisation (articles L. 980-1 et suivants du code du travail), destiné aux jeunes de 16 à 25 ans révolus, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi de plus de 26 ans.

Cette activité de la mission ne trouve pas de fondement explicite dans le texte de l'arrêté du 12 octobre 2005. Tout au plus est-il possible de la rattacher à la disposition très large selon laquelle la sous-direction « *conçoit et anime les politiques d'intervention de l'Etat en matière de développement et de reconnaissance des qualifications et de maîtrise des savoirs de base* » et « *est chargée de l'articulation de ces politiques avec celles conduites par les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les instances européennes* ».

Cinq agents de la mission interviennent à des degrés divers sur les questions d'apprentissage, pour 2,65 ETP au total.

Sur les questions d'apprentissage, la **fonction juridique** mobilise 2,25 ETP :

- deux agents consacrent l'essentiel de leur activité (soit 1,75 ETP environ) à l'adaptation du cadre juridique de l'apprentissage et à la prestation de services d'expertise juridique ;
- un autre agent consacre la moitié de son activité (soit 0,5 ETP) au traitement des recours hiérarchiques et contentieux sur les décisions arrêtées par les services déconcentrés dans leur fonction de contrôle de l'apprentissage.

Si la fonction de péréquation exercée par la mission en matière d'apprentissage est importante (répartition de la première section du fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage), elle ne représente pas une activité significative en termes de temps de travail.

Les ressources affectées à la **fonction d'orientation et d'animation** des politiques régionales d'apprentissage (orientation et supervision de la négociation des contrats d'objectifs et de moyens) sont très faibles (0,1 ETP).

Il en va de même de la **fonction d'information** (gestion des remontées d'informations sur l'apprentissage - 0,15 ETP) ;

Deux agents (à raison de 1,4 ETP) et l'adjoint au chef de mission (pour 0,15 ETP) interviennent sur le contrat de professionnalisation (qui absorbe au total 1,55 ETP) :

- la **fonction juridique** (prestation de services d'expertise juridique au bénéfice des services déconcentrés et des organismes paritaires collecteurs agréés - OPCA) représente approximativement 0,5 ETP ;
- la **fonction de pilotage** (animation de l'activité des services déconcentrés) représente environ 0,65 ETP ;
- la **fonction d'information** (suivi statistique du dispositif et information des pouvoirs publics à ce sujet) représente environ 0,4 ETP.

La mission intervient également dans la gestion des programmes internationaux de mobilité des jeunes en formation (participation aux négociations relatives au programme Leonardo, participation au conseil d'administration de l'agence Leonardo de Bordeaux). Cette activité absorbe environ 0,6 ETP (échanges franco-allemands d'apprentis : 0,1 ETP ; programme Leonardo : 0,5 ETP). Compte tenu de la spécificité de cette dernière fonction, la mission a pris le parti de la rattacher à la catégorie « **Autres fonctions** ».

Tableau 8 : Ventilation des moyens de la mission des politiques de formation et de qualification entre ses différentes activités (2/3) – les formations en alternance

Fonction	ETP	%
Juridique	2,75	57,29%
Information	0,55	11,46%
Pilotage	0,65	13,54%
Orientation et animation	0,25	5,21%
Autres fonctions	0,60	12,50%
Total	4,80	100,00%

c) La formation des adultes

La mission des politiques de formation et de qualification pilote divers dispositifs de formation des adultes gérés par les services déconcentrés du ministère, dont notamment :

- le programme IRILL (lutte contre l'illettrisme et formation des détenus) ;
- le dispositif « Objectif cadres » (promotion de l'accès à la qualification des salariés) ;
- le dispositif APP (« Ateliers pédagogiques personnalisés »), qui permet de financer et de labelliser des organismes délivrant des formations de courte durée non qualifiantes essentiellement centrées des publics peu qualifiés.

Comme le pilotage des formations en alternance, ces activités de la mission ne trouvent pas de fondement explicite dans le texte de l'arrêté du 12 octobre 2005, et ne se rattache qu'à la disposition très large selon laquelle la sous-direction « *conçoit et anime les politiques d'intervention de l'Etat en matière de développement et de reconnaissance des qualifications et de maîtrise des savoirs de base* » et « *est chargée de l'articulation de ces politiques avec celles conduites par les collectivités territoriales, les partenaires sociaux et les instances européennes* ».

Deux agents (2 ETP) sont affectés à cette mission, qui recouvre une **fonction de pilotage** de dispositifs gérés par les services déconcentrés (représentant 1,75 ETP) et une **fonction d'information** des pouvoirs publics (évaluée à 0,25 ETP).

Tableau 9 : Ventilation des moyens de la mission des politiques de formation et de qualification entre ses différentes activités (3/3) – la formation des adultes

Fonction	ETP	%
Information	0,25	12,50%
Pilotage	1,75	87,50%
Total	2,00	100,00%

d) Synthèse sur la mission des politiques de formation et de qualification

Au total, les moyens de la mission des politiques de formation et de qualification se répartissent de la manière suivante entre ses différentes activités :

Tableau 10 : Ventilation des moyens de la mission des politiques de formation et de qualification entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	7,75	50,00%
Péréquation	n.s.	n.s.
Information	1,10	7,10%
Pilotage	2,40	15,48%
Orientation et animation	0,95	6,13%
Autres fonctions	0,60	3,87%
Encadrement et support	2,70	17,42%
Total	15,50	100,00%

3. La mission du droit et du financement de la formation

Au 30 juin 2006, la mission de l'organisation des contrôles comptait douze agents (11,3 ETP) :

Tableau 11 : Effectif de la mission du droit et du financement de la formation au 30/06/06

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	0,00	9,70	0,80	0,80	11,30

Source : DGEFP

L'activité du chef de mission (1 ETP) et celle de l'agent de catégorie C (0,8 ETP) ont été rattachées à la **fonction « Encadrement et support »**.

L'activité du reste de l'effectif (9,5 ETP) se décompose de la manière suivante :

- la **fonction juridique** (rédaction des textes, examen des accords conventionnels, expertises diverses...) représente un peu moins de 40% de l'activité (4,33 ETP) ;
- la **fonction de contrôle** (rappel de la réglementation dans le cadre du suivi de l'activité des organismes collecteurs, en liaison avec la mission « organisation des contrôles ») représente environ 15% de l'activité (1,65 ETP) ;
- la **fonction d'information** (production de statistiques sur les OCTA et les OPCA, suivi des organismes producteurs d'information – CARIF, Centre INFFO – synthèse des données, dans le cadre notamment de l'élaboration du jeune budgétaire) représente un peu moins du quart de l'activité (2,7 ETP) ;
- la **fonction de pilotage** (répartition de crédits de rémunération entre les services déconcentrés) représente 0,8 ETP.

Tableau 12 : Ventilation des moyens de la mission du droit et du financement de la formation entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	4,33	38,32%
Contrôle	1,65	14,60%
Information	2,72	24,07%
Pilotage	0,80	7,08%
Encadrement et support	1,80	15,93%
Total	11,30	100,00%

C. Conclusions et recommandations

Six constats principaux ressortent de la synthèse des données collectées par la mission auprès des agents de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle (cf. tableau 13 page suivante) :

- la fonction juridique, qui ne peut par définition être exercée que par l'administration centrale, représente environ 40% de l'activité de la sous-direction ;
- la fonction de contrôle, qui reste également exercée par l'Etat dans la plupart des champs de compétences transférées, représente environ 10% de l'activité ;

- le coût de la fonction de péréquation est quasi-nul ;
- la fonction d'information ne représente qu'un peu plus de 10% de l'activité. L'idée largement répandue selon laquelle les réponses aux demandes d'information émanant notamment des cabinets ministériels occupe une place prépondérante dans l'activité des administrations centrales semble donc devoir être relativisée – même si l'urgence dans laquelle ces commandes sont souvent formulées peut effectivement constituer une source de perturbation de l'activité des services ;
- la fonction de pilotage des dispositifs « résiduels » (qui n'ont pas été transférés aux régions par les lois de décentralisation), ne représente que 10% de l'activité, soit 3,7 ETP ;
- la fonction d'orientation et d'animation ne représente qu'une part marginale (2,60%) de l'activité des services centraux.

Tableau 13 : Ventilation des moyens de la sous-direction des politiques de qualification et du contrôle entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	14,18	38,74%
Contrôle	3,35	9,15%
Péréquation	n.s.	n.s.
Information	4,32	11,80%
Pilotage	3,70	10,11%
Orientation et animation	0,95	2,60%
Autres fonctions	0,60	1,64%
Pilotage et soutien interne	9,50	25,96%
Total	36,60	100,00%

A droit constant, quelques ajustements mineurs pourraient être envisagés :

- au sein de la mission des politiques de formation et de qualification, l'activité des agents en charge de la politique de certification est relativement cloisonnée par rapport à celle des agents en charge des autres politiques. Il pourrait être envisagé de recentrer cette mission sur la politique de certification, en confiant la définition du cadre juridique de l'apprentissage, ainsi que le contentieux du contrat d'apprentissage, à la mission « Droit et financement de la formation » ;
- la mission de l'organisation des contrôles exerce simultanément des fonctions d'administration centrale (pilotage des services régionaux de contrôle - SRC) et des fonctions de service régional de contrôle (contrôle des organismes à compétence nationale). Il pourrait être envisagé de recentrer davantage la mission de l'organisation des contrôles sur sa fonction de pilotage et de suivi statistique, en étendant au cas par cas la compétence territoriale des SRC pour les besoins du contrôle des organismes à compétence nationale⁷.

⁷ Il pourrait également être envisagé de confier le suivi de l'organisme professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF) à la mission de l'organisation des contrôles.

La mission préconise **une série de mesures de clarification et de simplification visant à réduire la complexité des processus de décision, et à mieux unifier les responsabilités** dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage (transferts aux régions des crédits des programmes IRILL, « Objectif cadres » et APP – cf. annexe VIII ; allègement des contrats d'objectifs et de moyens – cf. annexe IX).

Pour autant, **ce recentrage de l'Etat sur ses fonctions essentielles ne permettra pas de libérer des ressources significatives** au sein de la sous-direction des politiques de formation et du contrôle, puisqu'il ne permettrait de redéployer que 2,5 ETP environ sur un effectif total de 36,60 ETP, soit moins de 7% de l'effectif.

III. L'IMPACT DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ACTIVITÉ DE LA DGAS : L'EXEMPLE DE LA SOUS-DIRECTION DES PERSONNES HANDICAPÉES

A. Présentation de la sous-direction

Au 31 mai 2006, la direction générale de l'action sociale (DGAS) comptait 208,3 agents (en ETP).

L'arrêté du 21 juillet 2000 relatif à l'organisation de la direction générale de l'action sociale en sous-directions prévoit que la DGAS comporte cinq sous-directions :

- la sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion (37,35 ETP, soit 18% de l'effectif environ), en charge de la prévention des risques d'exclusion, de la réglementation relative à l'aide sociale et aux prestations assurant des revenus minimaux (RMI, API, AAH) et des actions d'insertion liées au RMI ;
- la sous-direction des âges de la vie (40 ETP, soit 19% de l'effectif environ), en charge de la définition des politiques d'aide à l'enfance et aux personnes âgées, et en particulier de la réglementation de la prestation spécifique dépendance (PSD) ;
- la sous-direction des personnes handicapées (29 ETP, soit 14% de l'effectif environ), en charge de l'intégration et de la prise en charge des personnes handicapées ;
- la sous-direction de l'animation territoriale et du travail social (28,5 ETP, soit 13,65% de l'effectif), en charge d'une part de l'animation des pôles sociaux des services déconcentrés de l'Etat, d'autre part de la gestion des professions sociales ;
- la sous-direction des institutions et des affaires juridiques et financières (25,9 ETP, soit 12,5% de l'effectif environ), en charge de la réglementation des institutions sociales et médico-sociales, des questions budgétaires et du contentieux de la direction.

Tableau 14 : Répartition des agents de la DGAS par service (situation au 31/05/06)

Service	Effectif (ETP)	Part dans le total (%)
Direction	19,72	9,47%
Directeur projet	1	0,48%
Bureau des affaires européennes et internationales	2	0,96%
Bureau des ressources humaines et de l'administration générale	10,86	5,21%
Communication	4	1,92%
Documentation	3	1,44%
Sous-direction des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion	37,335	17,93%
Sous-direction des âges de la vie	40,08	19,24%
Sous-direction des personnes handicapées	29,13	13,99%
Sous-direction de l'animation territoriale et du travail social	28,43	13,65%
Sous-direction des institutions, des affaires juridiques et financières	25,86	12,42%
Cellule d'audit et de contrôle	6,86	3,29%
Total	208,28	100,00%

Source : DGAS.

A l'exception de la sous-direction des institutions et des affaires juridiques et financières, toutes les sous-directions de la DGAS interviennent dans des matières ayant fait l'objet de décentralisations territoriales et fonctionnelles :

- en matière d'insertion et de lutte contre les exclusions (1^{ère} sous-direction), les lois du 22 juillet 1983, du 1^{er} août 2003 et du 13 août 2004 ont opéré d'importants transferts de compétences au profit des départements. L'article L. 121-1 du code de l'action sociale et des familles dispose désormais que « *le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent. Il organise la participation des personnes morales de droit public et privé à la définition des orientations en matière d'action sociale et à leur mise en œuvre* »
- en matière de protection de l'enfance et de prise en charge des personnes âgées (2^{ème} sous-direction), la loi du 22 juillet 1983 a opéré d'importants transferts de compétences au profit des départements. Les articles L. 123-1, L. 221-1 et L. 222-1 du code de l'action sociale et des familles placent le service de l'aide sociale à l'enfance sous la responsabilité du département, tandis que l'article L. 2111-2 du code de la santé publique fait obligation au département d'organiser et de financer le service de protection maternelle et infantile (PMI). De même, l'article L. 113-2 dispose depuis la loi du 13 août 2004 que « *le département définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées* ». l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) créée par la loi du 20 juillet 2001 est financée et attribuée par le département ;
- dans le domaine du handicap, la loi du 11 février 2005 a profondément remanié le cadre général tracé par la loi du 30 juin 1975, en procédant à la fois à une décentralisation territoriale (création des maisons départementales des personnes handicapées – MDPH - placées sous l'autorité du président du conseil général)

et fonctionnelle (renforcement des attributions de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie⁸ – CNSA – créée par la loi du 30 juin 2004) ;

- dans le domaine du travail social enfin, la loi du 30 août 2004 a transféré aux régions la responsabilité de l'agrément et du financement des organismes de formation sociale. L'article L. 451-1 d code de l'action sociale et des familles dispose désormais que « *la région définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux* ».

Compte tenu de l'importance de la décentralisation à la fois territoriale et fonctionnelle opérée par la loi du 11 février 2005, la mission a concentré ses investigations sur la sous-direction des personnes handicapées.

Les attributions de la sous-direction des personnes handicapées sont définies par l'arrêté du 21 juillet 2000 :

« Elle anime et coordonne les interventions du ministère en matière de prévention et de dépistage des handicaps en liaison avec la direction générale de la santé, ainsi que celles relatives à l'intégration sociale des personnes handicapées et à leur prise en charge tant à domicile qu'en établissements sociaux et médico-sociaux..

Elle est responsable, en liaison avec les directions concernées du ministère, du pilotage des commissions techniques d'orientation et de reclassement professionnel.

Elle définit les règles d'organisation des services et établissements concourant à l'intégration scolaire et à l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées. A ce titre, elle élabore la réglementation relative aux centres d'aide par le travail, et, en liaison avec les services déconcentrés de l'Etat, assure la répartition des crédits alloués au fonctionnement de ces établissements.

Elle concourt à l'élaboration et veille au respect des règles garantissant la qualité des prises en charge assurées aux personnes handicapées par les établissements et services sociaux et médico-sociaux.

Elle participe aux actions d'animation et de coordination visant à mettre en oeuvre les politiques interministérielles relatives à la sécurité et à la qualité dans les structures pour personnes handicapées.

Elle assure, en liaison avec la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, le suivi et le contrôle du Centre technique national d'étude et de recherche sur les handicaps et les inadaptations.

Elle est responsable, avec les services du ministère chargé de l'éducation, de l'animation et de la conduite des commissions départementales de l'éducation spéciale.

⁸ Aux termes de l'article L. 314-3 du code de l'action sociale et des familles, la CNSA est notamment chargée de répartir en dotations régionales et départementales le montant total annuel des dépenses prises en compte pour le calcul des dotations globales, forfaits, prix de journée et tarifs afférents aux prestations des établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées ou âgées dépendantes.

Elle propose les programmes concourant au maintien des personnes handicapées dans leur milieu ordinaire de vie : aides humaines, prestations sanitaires inscrites au tarif interministériel des prestations sociales, aides techniques et aides en matière d'adaptation du logement ; à ce dernier titre, elle participe, notamment avec la direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction du ministère chargé du logement, à l'animation et à la coordination des actions menées en matière d'habitat et d'accessibilité. Elle suit la mise en oeuvre de ces politiques.

En liaison avec la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, elle prend l'initiative d'études sur les populations et des évaluations des actions qu'elle conduit.

Elle assure le secrétariat du Conseil national consultatif des personnes handicapées et le suivi des conseils départementaux consultatifs des personnes handicapées ».

Au 1^{er} septembre 2006, la sous-direction des politiques de formation et du contrôle comptait 32 agents (31 ETP), répartis pour l'essentiel entre trois bureaux :

- le bureau de la vie autonome (7 ETP) ;
- le bureau des adultes handicapés (6 ETP) ;
- le bureau de l'enfance handicapée (12,4 ETP).

B. Analyse de l'activité de la sous-direction

Le personnel de direction de la sous-direction est composée de six agents (5,6 ETP) :

- le sous-directeur, son adjoint et un secrétaire (2,8 ETP), que la mission a rattachés à la **fonction « Encadrement et support »** ;
- trois médecins-inspecteurs du travail (2,8 ETP), chargés de mission auprès du sous-directeur.

L'activité de ces médecins⁹ peut être décomposée de la manière suivante :

- un médecin est en charge de l'évaluation individuelle du handicap, des outils d'éligibilité à la prestation de compensation, des liens avec la CNSA sur les bonnes pratiques des MDPH, de la formation des équipes d'évaluation et de la mise en place des formulaires de demande MDPH ;
- un médecin est en charge du suivi du bloc « santé mentale et handicap psychique », avec une mission transversale pour la DGAS, en liaison avec la DHOS et la DGS ;
- un médecin est en charge du suivi des questions relatives aux conditions techniques de fonctionnement des services et établissements pour adultes handicapés, notamment celles n'ayant pu acquérir un minimum d'autonomie, le dossier des traumatisés crâniens, celui des personnes handicapées vieillissantes et du rapprochement des dispositifs personnes handicapées – personnes âgées, ainsi que des liaisons avec la CNSA sur les études et les innovations.

⁹ L'activité de ces médecins, qui n'ont pas été auditionnés individuellement par la mission, a été décrite par le sous-directeur.

L'activité de ces trois conseillers techniques du sous-directeur - qui n'ont pas été auditionnés individuellement par la mission - est par définition très transversale, et particulièrement difficile à répartir entre les différentes fonctions de la sous-direction.

La mission a donc fait le choix de les rattacher à la catégorie « **Autres fonctions** ».

1. Le bureau de la vie autonome

Au 1^{er} septembre 2006, le bureau de la vie autonome comptait 7 agents (7 ETP) :

Tableau 15 : Effectif du bureau de la vie autonome au 01/09/06

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	4	1	1	7

Source : DGAS

L'activité du bureau de la vie autonome comporte principalement deux pôles :

- l'élaboration des textes relatifs à l'autonomie des personnes handicapées ;
- la gestion d'un certain nombre de dispositifs visant à garantir l'autonomie des personnes handicapées.

a) L'élaboration des textes relatifs à l'autonomie des personnes handicapées

La **fonction juridique** mobilise deux agents (1,75 ETP) du bureau 3A :

- un agent consacre l'intégralité de son temps de travail (1 ETP) à l'élaboration des textes d'application de la loi du 11 février 2005 relatifs à la prestation de compensation, ainsi qu'aux réponses aux questions adressées au bureau dans le cadre de la mise en place des MDPH ;
- un agent consacre environ les trois quarts de son temps de travail (0,75 ETP) à la réglementation de l'accessibilité des sites pour les personnes handicapées.

b) La gestion de dispositifs visant à mieux garantir l'autonomie des personnes handicapées

Le bureau 3A pilote la gestion par les services déconcentrés de plusieurs dispositifs visant à mieux garantir l'autonomie des personnes handicapées (aides techniques – dans le cadre des sites de vie autonome par exemple - ou humaines - auxiliaires de vie, par exemple).

La **fonction de pilotage** de la gestion de ces crédits délégués (qui regroupent des crédits du budget de l'Etat et du fonds de concours transitoire de la CNSA créé par la loi de finances pour 2005) mobilise deux agents (1,75 ETP).

Parallèlement, le bureau de la vie autonome gère directement un certain nombre de dispositifs (subventions aux associations, réserves parlementaires, crédits affectés à l'amélioration de l'accessibilité des immeubles administratifs...).

Cette **fonction de gestion directe** mobilise des ressources que la mission a pu évaluer à 1,25 ETP (100% du temps de travail d'un agent de catégorie B, ainsi qu'une fraction du temps de travail d'un attaché).

Tableau 16 : Ventilation des moyens du bureau de la vie autonome entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	1,75	25,00%
Pilotage	1,75	25,00%
Gestion directe	1,25	17,86%
Encadrement et support	2,25	32,14%
Total	7,00	100,00%

2. Le bureau des adultes handicapés

Au 1^{er} septembre 2006, le bureau des adultes handicapés comptait 6 agents (6 ETP) :

Tableau 17 : Effectif du bureau des adultes handicapés au 01/09/06

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	4	0	1	6

Source : DGAS

L'activité du bureau des adultes handicapés comporte principalement trois pôles :

- la réglementation relative aux établissements accueillant des adultes handicapés, au travail protégé, aux ressources des personnes hébergées, aux conditions de prise en charge des handicaps spécifiques... Ces attributions se rattachent aux dispositions de l'arrêté du 21 juillet 2000 prévoyant que la sous-direction « *définit les règles d'organisation des services et établissements concourant à l'intégration scolaire et à l'insertion sociale et professionnelle des personnes handicapées* » et « *élabore la réglementation relative aux centres d'aide par le travail* » ;
- la détermination des enveloppes nécessaires au financement des établissements et services d'aide par le travail (« *en liaison avec les services déconcentrés de l'Etat, elle assure la répartition des crédits alloués au fonctionnement de ces établissements* ») ;
- la définition et l'animation d'une politique d'accueil et de prise en charge de l'adulte handicapé (« *Elle participe aux actions d'animation et de coordination visant à mettre en oeuvre les politiques interministérielles relatives à la sécurité et à la qualité dans les structures pour personnes handicapées* »).

a) La réglementation des établissements accueillant des adultes handicapés

L'activité de réglementation des établissements accueillant des personnes handicapées mobilise des moyens que la mission a pu estimer à 1,7 ETP :

- un agent consacre 50% de son activité (soit 0,5 ETP) à la réglementation des établissements médico-sociaux (hors établissements et services d'aide par le travail - ESAT) ;
- un agent consacre 50% de son activité (soit 0,5 ETP) à la réglementation des établissements et services d'aide par le travail, des ressources des travailleurs handicapés, ainsi que de la validation des acquis de l'expérience pour l'accès aux professions médico-sociales ;

- un agent consacre 70% de son activité (soit 0,7 ETP) à l'élaboration des textes d'application de la loi du 11 février 2005 (règles de fonctionnement des COTOREP, des maisons départementales des personnes handicapées...).

La fonction de gestion du contentieux des décisions des services déconcentrés mobilise quant à elle 0,5 ETP :

- un agent consacre environ 20% de son activité (0,2 ETP) au traitement du contentieux des défauts de prise en charge ou de scolarisation des personnes handicapées, en liaison avec la sous-direction de la DGAS en charge du contentieux ;
- un autre agent consacre 30% de son activité (0,3 ETP) au traitement des recours contre les décisions des COTOREP.

Au total, la **fonction juridique** mobilise donc des ressources qu'il est possible d'évaluer à 2,2 ETP.

b) Le financement des établissements et services d'aide par le travail

Depuis la fin de l'année 2005, le bureau ne participe plus à la programmation des créations de places dans les établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées ou âgées dépendantes – mission désormais assurée par la CNSA.

Un agent continue néanmoins à consacrer un peu moins du tiers de son activité (0,3 ETP) au suivi des créations de places dans les établissements médico-sociaux accueillant des personnes handicapées ou âgées dépendantes, à partir des données communiquées par les services déconcentrés.

Cette activité, qui vise à permettre à la DGAS de répondre aux questions dont elle est saisie par le cabinet, s'apparente à la **fonction d'information** des pouvoirs publics.

Les aspects budgétaires du fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) occupent un agent (1 ETP), dont l'activité se décompose de la manière suivante :

- environ 75% de l'activité de cet agent (soit 0,75 ETP) est consacrée à la détermination et à la répartition des crédits attribués aux services déconcentrés de l'Etat pour le financement des ESAT. Cette activité consiste à intégrer dans le budget des ESAT l'impact des négociations conventionnelles et des créations de places en ESAT (données communiquées par la CNSA à l'occasion de la synthèse des informations communiquées par les préfets de région dans le cadre des plans régionaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie, ou PRIAC) ;
- environ 25% de l'activité de cet agent (soit 0,25 ETP) consiste à suivre la convention par laquelle l'Etat a délégué au CNASEA le paiement la rémunération des travailleurs handicapés – et en particulier à mettre en place un dispositif permettant de contrôler la cohérence du nombre de travailleurs rémunérés par rapport au nombre de places en ESAT.

La première partie de cette activité s'apparente à la **fonction de pilotage**.

La seconde partie de cette activité se rattache davantage à la **fonction de contrôle**.

c) La définition et l'animation d'une politique d'accueil et de prise en charge de l'adulte handicapé

Le **fonction d'animation** de la politique d'accueil et de prise en charge de l'adulte handicapé mobilise des ressources que la mission a pu évaluer à 1,5 ETP.

- un agent consacre 50% de son temps de travail (0,5 ETP) à l'animation de deux dispositifs d'insertion sociale des personnes handicapées (services d'accompagnement à la vie sociale – SAVS – et services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés – SAMSAH) prévus par le décret¹⁰ du 11 mars 2005 ;
- un autre agent consacre 50% de son temps de travail (0,5 ETP) à la conception d'une politique de prise en charge des personnes âgées vieillissantes, dans le prolongement du rapport Blanc¹¹ ;
- un troisième agent consacre également 50% de son temps de travail (0,5 ETP) à des actions de conception et d'animation de dispositifs gérés conjointement par l'Etat et les collectivités locales, dont 0,2 ETP à des actions portées par la seule DGAS (création des instituts thérapeutiques éducatifs pédagogiques, par exemple) et 0,3 ETP à des actions de co-pilotage et de co-animation, en liaison avec d'autres directions du ministère (direction générale de la santé notamment) de dispositifs gérés de manière partenariale par l'Etat et les collectivités territoriales (plans canicule ou santé mentale, par exemple).

Tableau 18 : Ventilation des moyens du bureau des adultes handicapés entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	2,20	36,67%
Contrôle	0,25	4,17%
Information	0,30	5,00%
Pilotage	0,75	12,50%
Orientation et animation	1,50	25,00%
Encadrement et support	1,00	16,66%
Total	6,00	100,00%

¹⁰ Décret n° 2005-223 du 11 mars 2005 relatif aux conditions d'organisation et de fonctionnement des services d'accompagnement à la vie sociale et services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés – articles D. 312-162 et suivants du code de l'action sociale et des familles.

¹¹ Rapport relatif à la prise en charge des personnes handicapées vieillissantes remis au ministre délégué à la Sécurité Sociale, aux Personnes âgées, aux Personnes handicapées et à la Famille par M. Paul BLANC, sénateur des Pyrénées-Orientales, le 11 juillet 2006.

3. Le bureau de l'enfance handicapée

Au 1^{er} septembre 2006, le bureau des adultes handicapés comptait 13 agents (12,4 ETP) :

Tableau 19 : Effectif du bureau de l'enfance handicapée au 01/09/06

Grade	A+	A	B	C	Total
Effectif	1	8,8	1,8	0,8	12,4

Source : DGAS

L'activité du bureau de l'enfance handicapée comporte principalement trois pôles :

- la réglementation des conditions de prise en charge des enfants handicapés (réglementation des établissements sociaux et médico-sociaux accueillant des enfants handicapés, élaboration des textes relatifs à la prestation de compensation) – mission qui se rattache à la disposition selon laquelle la sous-direction « *concourt à l'élaboration et veille au respect des règles garantissant la qualité des prises en charge assurées aux personnes handicapées par les établissements et services sociaux et médico-sociaux* » ;
- la définition et l'animation de la politique de prise en charge et d'intégration des enfants handicapés ;
- par dérogation à la compétence générale de l'Education nationale, la tutelle pédagogique des établissements d'enseignement spécialisés dans l'accueil des jeunes handicapés sensoriels (instituts de jeunes aveugles et de jeunes sourds) - attribution qui n'est prévue par aucune disposition de l'arrêté du 21 juillet 2000.

Les **fonctions d'encadrement et de support** mobilisent 3,8 ETP (le chef de bureau, l'adjoint à hauteur de 0,2 ETP, deux agents de catégorie B à hauteur de 1,8 ETP pour le secrétariat et la logistique des missions d'inspection (cf. *infra*) et un agent de catégorie C à hauteur de 0,8 ETP).

a) La réglementation des conditions de prise en charge des enfants handicapés

La réglementation des conditions de prise en charge des enfants handicapés – qui s'apparente à la **fonction juridique** - mobilise des ressources que la mission a pu évaluer à 1,2 ETP :

- un agent consacre l'intégralité de son activité (1 ETP) à l'élaboration des textes relatifs à la prestation de compensation, en liaison avec le bureau des prestations familiales de la direction de la sécurité sociale ;
- un agent consacre 20% de son activité (0,2 ETP) à la réglementation des vacances et transferts dans les établissements spécialisés.

b) La définition et l'animation des politiques de prise en charge et d'intégration des enfants handicapés

La **fonction d'orientation et d'animation** des politiques de prise en charge et d'intégration des personnes handicapées mobilise des ressources que la mission évalue à 1,5 ETP :

- un agent consacre l'intégralité de son activité (0,8 ETP) à l'élaboration et à l'animation de divers dispositifs, conjointement soit avec la DGS¹² (dispositifs de prise en charge des enfants affectés par des troubles du développement et du comportement - dont l'autisme), soit avec la DHOS¹³ et le ministère de l'Education nationale (divers dispositifs de prise en charge et d'intégration des enfants handicapés) ;
- deux agents consacrent respectivement 20% et 50% de leur activité (soit 0,7 ETP au total) à l'élaboration et à l'animation des dispositifs d'intégration des enfants handicapés en milieu scolaire, en liaison avec le ministère de l'Education nationale (direction de l'enseignement scolaire) et la délégation interministérielle aux personnes handicapées (DIPH).

En liaison avec cette activité, le bureau exerce des activités de suivi statistique – s'apparentant à la **fonction d'information** - qui mobilisent 0,7 ETP :

- un agent consacre la moitié de son activité (0,5 ETP) à la participation à un groupe de travail de maîtrise d'ouvrage pour l'adaptation des systèmes d'information des maisons départementales du handicap (ITAC et OPALES) ;
- un agent consacre 20% de son activité (0,2 ETP) au suivi des créations de places dans les établissements spécialisés, en liaison avec la CNSA et la 5^{ème} sous-direction de la DGAS.

c) La tutelle et le contrôle pédagogique des établissements d'enseignement spécialisés dans l'accueil des jeunes handicapés sensoriels

La compétence de droit commun en matière de tutelle et de contrôle pédagogique des établissements d'enseignement spécialisés dans l'accueil des jeunes handicapés appartient au ministère de l'Education nationale.

Le décret¹⁴ du 26 avril 1974 déroge à cette règle en attribuant au ministère chargé des Affaires sociales la compétence en matière de handicap sensoriel.

La tutelle et le contrôle pédagogique des cinq instituts nationaux de jeunes sourds et de jeunes aveugles est donc exercée par la DGAS.

Cette activité mobilise à des degrés divers huit agents (7 ETP) du bureau de l'enfance handicapée :

- cinq agents de catégorie A (5 ETP) exercent la fonction d'inspection de ces établissements ;

¹² Bureau de la santé mentale et le bureau de la santé de l'enfant.

¹³ Bureau de l'offre régionale de soins et des populations spécifiques.

¹⁴ Décret n°74-355 du 26 avril 1974 relatif à l'organisation et au régime administratif et financier des instituts nationaux de jeunes sourds et de jeunes aveugles.

- l'adjoint au chef de bureau consacre lui-même 20% de son temps de travail (0,2 ETP) à la tutelle des établissements.

Cette activité se rattache à la **fonction de contrôle**.

Deux agents de catégorie B (1,8 ETP) assurent le secrétariat et la logistique des missions d'inspection – activité qui se rattache quant à elle à la **fonction support**.

Tableau 20 : Ventilation des moyens du bureau de l'enfance handicapée entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	1,20	9,52%
Contrôle	5,20	41,27%
Information	0,70	5,56%
Orientation et animation	1,50	13,50%
Encadrement et support	3,80	30,16%
Total	12,40	100,00%

C. Conclusions et recommandations

Six constats principaux ressortent de la synthèse des données collectées par la mission auprès des agents de la sous-direction des personnes handicapées (cf. tableau 21 page suivante) :

- la fonction juridique représente 16,61% de l'activité de la sous-direction ;
- l'activité de contrôle pédagogique des établissements d'enseignement pour jeunes handicapés sensoriels – activité qui est exercée par le ministère de l'Education nationale pour les jeunes handicapés autres que sensoriels – et la tutelle de ces établissements représentent 17,58% de l'activité de la sous-direction ;
- la fonction d'information absorbe 1 ETP (sans intégrer les activités d'études de deux des trois médecins-inspecteurs), alors que la plupart des remontées d'information statistique sont désormais centralisées à la CNSA ;
- la fonction de pilotage des dispositifs « résiduels » (qui n'ont pas été transférés à la CNSA), représente 8,6% de l'activité, soit 2,5 ETP ;
- la fonction d'orientation et d'animation - souvent exercée conjointement avec d'autres directions (DHOS, DGS) ou d'autres ministères (Education nationale, notamment) - représente près de 10% de l'activité de la sous-direction ;
- la sous-direction des personnes handicapées continue à exercer un certain nombre de fonctions de gestion directe, qui absorbent 1,25 ETP ;
- la fonction « Encadrement et support » mobilise un peu plus de 30% de l'effectif.

Tableau 21 : Ventilation des moyens de la sous-direction des personnes handicapées
entre ses différentes activités

Fonction	ETP	%
Juridique	5,15	16,61%
Contrôle	5,45	17,58%
Information	1,00	3,23%
Pilotage	2,50	8,06%
Orientation et animation	3,00	9,68%
Gestion directe	1,25	4,03%
Encadrement et support	9,85	31,77%
Autres fonctions	2,80	9,03%
Total	31,00	100,00%

La mission préconise **une série de mesures de clarification et de simplification visant à réduire la complexité des processus de décision, et à mieux unifier les responsabilités** dans le domaine du handicap (cf. annexe XI).

Le transfert à la CNSA de la gestion des crédits actuellement gérés par la DGAS permettrait de redéployer les 2,5 ETP actuellement affectés au pilotage de ces dispositifs.

Parallèlement, un certain nombre de réorganisations devraient être envisagées :

- la fonction de contrôle pédagogique des établissements d'enseignement spécialisés dans l'accueil des jeunes handicapés sensoriels (5 ETP) pourrait être transférée au ministère de l'Education nationale, qui exerce déjà cette attribution à l'égard des établissements d'enseignement accueillant des jeunes affectés par des handicaps autres que sensoriels ;
- la tutelle de ces établissements (0,2 ETP) pourrait être transférée aux services déconcentrés dans le ressort territorial desquels sont implantés ces établissements ;
- les agents affectés aux fonctions support associées à ces activités (1,8 ETP) pourraient être redéployés ;
- les fonctions de gestion directe (1,25 ETP) devraient être transférées soit aux services déconcentrés (cas de l'instruction des dossiers pour l'attribution des crédits de la réserve parlementaire), soit à la CNSA ;
- les fonctions de suivi statistique et d'information des pouvoirs publics (1 ETP) devraient désormais être exercées par la seule CNSA, établissement public national dans le conseil d'administration duquel les représentants de l'Etat sont majoritaires, mais qui comprend également des représentants des collectivités locales ;
- les activités d'animation et d'orientation (3,50 ETP) devraient faire l'objet d'une revue approfondie. En particulier, la pertinence de la participation de la DGAS aux dispositifs d'animation pilotés par d'autres directions du ministère (DGS ou DHOS) ou d'autres ministères (Education nationale) devrait être sérieusement réexaminée ;
- les agents affectés à l'encadrement ou au support des agents affectés à l'exercice des fonctions recensées ci-dessus pourraient également être redéployés.

L'ensemble de ces mesures aboutirait à recentrer l'action de la DGAS dans le domaine du handicap sur un nombre restreint de fonctions essentielles :

- la fonction juridique (qui représente actuellement environ 5 ETP) ;
- la tutelle de la CNSA, qui est aujourd'hui essentiellement exercée au niveau de l'adjoint au sous-directeur, en liaison avec la 5^{ème} sous-direction de la DGAS ;
- éventuellement, une fonction d'expertise et de réflexion stratégique, qui pourrait être exercée par un nombre très limité d'agents particulièrement qualifiés – la sous-direction s'appuyant actuellement sur 3 médecins-inspecteurs.

A cette occasion, la sous-direction des personnes handicapées pourrait être transformée en une mission, dont l'effectif pourrait s'établir autour d'une dizaine d'agents de catégories A et A+.

Cette mission pourrait reprendre les attributions du bureau des personnes âgées, pour constituer un pôle « autonomie » intégré.

ANNEXE V

**DÉCENTRALISATION, SUIVI STATISTIQUE
ET ÉVALUATION DES POLITIQUES**

SOMMAIRE

I. LA CONNAISSANCE ET L’EVALUATION DES POLITIQUES DECENTRALISEES CONSTITUENT DEUX FAIBLESSES DU SYSTEME ISSU DES DECENTRALISATIONS SUCCESSIVES	1
A. LE SUIVI STATISTIQUE ET L’OBSERVATION DES POLITIQUES DECENTRALISEES RESTENT CONFRONTES A DES DIFFICULTES IMPORTANTES	1
1. <i>Le suivi statistique se fonde sur des bases juridiques solides mais se heurte aux problèmes de systèmes d’information et de remontées de données</i>	<i>1</i>
2. <i>L’observation par d’autres organismes est victime du foisonnement des structures et de la faiblesse d’organisation de l’ensemble</i>	<i>5</i>
B. L’EVALUATION DES POLITIQUES DECENTRALISEES DEMEURE UN SUJET SENSIBLE ET EST PEU DEVELOPPEE	7
1. <i>Les réticences des collectivités locales se sont exprimées lors de la préparation de la loi du 13 août 2004</i>	<i>7</i>
2. <i>L’évaluation des politiques décentralisées reste conduite de manière ponctuelle et limitée.....</i>	<i>7</i>
II. DE NOUVEAUX POINTS D’EQUILIBRE DOIVENT ETRE RECHERCHES POUR FLUIDIFIER LES CIRCUITS D’INFORMATION ET ORGANISER LA FONCTION D’EVALUATION.....	9
A. LES NOUVELLES ETAPES DE LA DECENTRALISATION IMPLIQUENT DE RENOUVELER LES PRATIQUES ANTERIEURES DE SUIVI ET D’EVALUATION DES POLITIQUES DECENTRALISEES	9
B. QUELQUES LIGNES DIRECTRICES ET MESURES CONCRETES PEUVENT ETRE IDENTIFIEES EN VUE D’UNE APPROCHE PARTENARIALE DE CES THEMATIQUES	10
1. <i>Réaffirmer l’indépendance du service public de la statistique dans le contexte du suivi des politiques décentralisées</i>	<i>10</i>
2. <i>Privilégier le suivi et l’évaluation des politiques locales et non des seules politiques décentralisées.....</i>	<i>11</i>
3. <i>Clarifier et simplifier les relations avec les collectivités locales sur la collecte de données.....</i>	<i>11</i>
4. <i>Améliorer les retours d’information de l’Etat vers les collectivités.....</i>	<i>14</i>
5. <i>Relancer le débat sur le principe et les modalités de l’évaluation des politiques décentralisées.....</i>	<i>14</i>

ANNEXE V

DÉCENTRALISATION, SUIVI STATISTIQUE ET ÉVALUATION DES POLITIQUES

La décentralisation accroît aussi bien la nécessité de connaître et d'évaluer les politiques menées localement que la difficulté de ces exercices.

Pour l'Etat, il s'agit d'être en mesure d'assurer sa fonction normative : l'élaboration des textes législatifs et réglementaires, le suivi de leur application et leur modification éventuelle impliquent en effet une bonne connaissance de la réalité des politiques conduites, de leur impact, de leur efficacité, de leurs lacunes, des difficultés rencontrées, etc. L'Etat doit également être en mesure de jouer son rôle de garant de l'égalité des citoyens dans l'accès aux droits et aux services, ainsi que de s'assurer du respect des engagements internationaux et européens de la France.

Pour les collectivités locales, l'intérêt réside principalement dans la capacité à suivre, individuellement et collectivement, les politiques menées, à disposer d'outils d'objectivation dans leurs discussions avec l'Etat sur les aspects financiers et juridiques de la décentralisation et de pouvoir se comparer voire s'étalonner par rapport aux autres collectivités.

La connaissance des politiques décentralisées sera ici considérée dans ses deux dimensions de suivi statistique et d'observation, tandis que l'évaluation doit être bien distinguée de la logique de contrôle qui vise simplement à s'assurer du respect des normes applicables. Les questions de la connaissance et de l'évaluation sont différentes dans leurs logiques mais sont connexes et complémentaires, ne serait-ce que parce que l'évaluation ne peut reposer que sur une bonne connaissance des politiques menées. D'ailleurs, dans le projet de loi libertés et responsabilités locales, les deux articles se rapportant l'un à l'évaluation, l'autre aux statistiques figuraient dans le même chapitre, intitulé « Evaluation des politiques locales », dans lequel n'est finalement resté que l'article sur les statistiques.

I. LA CONNAISSANCE ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DÉCENTRALISÉES CONSTITUENT DEUX FAIBLESSES DU SYSTÈME ISSU DES DÉCENTRALISATIONS SUCCESSIVES

A. Le suivi statistique et l'observation des politiques décentralisées restent confrontés à des difficultés importantes

1. Le suivi statistique se fonde sur des bases juridiques solides mais se heurte aux problèmes de systèmes d'information et de remontées de données

a) Des bases juridiques complètes

L'article 25 de la loi du 7 janvier 1983 prévoyait déjà que « *tout transfert de compétences de l'État à une collectivité territoriale entraîne pour celle-ci l'obligation de poursuivre (...) l'établissement des statistiques liées à l'exercice de ces compétences (...)* ». Cette disposition, ultérieurement codifiée à l'article L.1614-7 du Code général des collectivités territoriales, a été complétée par la loi du 13 août 2004¹, pour préciser :

- que ces statistiques sont transmises à l'Etat ;

¹ Malgré des velléités de suppression de la part de la commission des lois du Sénat, qui refusait l'article initial du projet de loi qui imposait davantage d'obligations statistiques aux collectivités locales et prévoyait la possibilité pour le préfet de mettre en demeure une collectivité ne satisfaisant pas à ces obligations.

- qu'en vue de la réalisation d'enquêtes statistiques d'intérêt général, les collectivités territoriales et leurs groupements transmettent à l'Etat des informations individuelles destinées à la constitution d'échantillons statistiquement représentatifs ;
- que l'Etat, en retour, met à disposition des collectivités territoriales les résultats de l'exploitation des données recueillies et en assure la publication régulière ;
- et que les charges financières résultant de cette obligation pour les collectivités territoriales font l'objet d'une compensation par l'Etat.

A cette base juridique de portée générale s'ajoutent de multiples textes, législatifs ou réglementaires, précisant les statistiques concernées et les modalités de leur transmission, sur la formation professionnelle comme sur les différents domaines de l'action sociale. Ces textes, recensés en pièce jointe à cette annexe, structurent la collecte de données par les directions d'administration centrale compétentes. Il n'est pas apparu à la mission qu'un renforcement des bases juridiques était indispensable pour améliorer la collecte de données statistiques.

b) Des enquêtes nombreuses, principalement menées par les services statistiques des ministères

Les deux directions d'études et de statistiques des ministères sociaux sont directement touchées par la décentralisation dans leurs modes d'intervention :

- la DARES (direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques) est surtout concernée sur les politiques de formation professionnelle et d'apprentissage. Ses interlocuteurs sont principalement les conseils régionaux, même si l'essor de l'intervention des départements sur la politique des contrats aidés pourrait faire évoluer la situation ;
- la DREES (direction de la recherche, de l'évaluation, des études et des statistiques) est quant à elle amenée à travailler en permanence sur des champs décentralisés en matière d'action sociale, en particulier pour trois des quatre bureaux de la sous-direction « observation de la solidarité ». Ses interlocuteurs principaux sont les départements, même si elle est désormais en lien avec le niveau régional sur les formations sanitaires et sociales².

Elles sont en conséquence amenées à conduire des enquêtes qui reposent sur la collecte de données détenues par les collectivités locales, sous forme de questionnaires à saisir le plus souvent sur disquette, plus rarement sur un extranet dédié (qui a été développé par la DREES pour le RMI).

Le tableau 1 page suivante décrit les principales enquêtes portant sur les politiques décentralisées.

² Même si la DREES a dans ce cas plutôt tendance à passer par la DRASS qui établit les contacts avec les écoles, plutôt qu'avec le conseil régional.

Tableau 1 : Principales enquêtes sur les politiques décentralisées

Thème	Organisme	Périodicité	Données
RMI	DREES	Annuelle	Nombre et caractéristiques
RMI	DREES	Trimestrielle	Nombre/ flux/ caractéristiques
CI-RMA	DREES	Trimestrielle	Nombre et caractéristiques
FAJ	DREES	Annuelle	Données financières
CMU	DREES	Annuelle	Dispositif
Services d'aides à domicile	DREES	Annuelle	Nombre d'heures payées
Personnel des services sanitaires et sociaux	DREES	Annuelle	Effectifs
Bénéficiaires de l'aide sociale	DREES	Annuelle	Caractéristiques
Dépense d'aide sociale	DREES	Annuelle	Données financières
PMI	DREES	Annuelle	Dispositif
Santé de l'enfant en école maternelle	DREES	Annuelle	Dispositif
APA	DREES	Trimestrielle	Données financières
PCH	DREES	Trimestrielle	Données financières
Apprentissage et formation professionnelle continue	DARES	Annuelle	Données financières
Stagiaires de la formation professionnelle (base « BREST »)	DARES	Annuelle	Caractéristiques

Les questionnaires sont élaborés dans des groupes de travail qui comprennent des collectivités locales volontaires afin de clarifier les nomenclatures et de s'approcher au plus près de la réalité de leur action. Ils font ensuite l'objet d'une concertation plus large, associant également parfois les associations d'élus. A cet égard, la coopération semble plus étroite entre la DREES et l'assemblée des départements de France (ADF), qui dans certains cas accepte d'être co-responsable de l'enquête alors envoyée sous double timbre DREES-ADF³. Mais la DARES peut plus aisément avoir des contacts directs avec l'ensemble des régions, moins nombreuses et toutes représentées au conseil national de la formation tout au long de vie qui comprend un groupe de travail sur les statistiques⁴.

La DREES et la DARES peuvent aussi, à côté de leur fonction de suivi statistique, conduire des enquêtes plus ponctuelles, par exemple des études longitudinales sur les parcours des bénéficiaires (minima sociaux, personnes âgées dépendantes, stagiaires de la formation professionnelle) menées à partir d'extractions des fichiers locaux. Elles peuvent aussi commander des monographies, comme celles réalisées en 2005 sur les conséquences de la décentralisation du RMI sur l'organisation de plusieurs conseils généraux ou en 2006 sur le fonds d'aide aux jeunes et le fonds de solidarité logement.

La CNSA (caisse nationale de solidarité pour l'autonomie) est un nouvel intervenant sur le champ des statistiques liées à des politiques décentralisées. Elle bâtit un nouveau système d'information qui permettra de structurer son champ d'intervention. La répartition avec la DREES semble devoir s'organiser en fonction des interlocuteurs, la CNSA étant destinataire des remontées d'information des maisons départementales des personnes handicapées tandis que la DREES inclut dans ses questionnaires aux conseils généraux des données portant sur la prestation de compensation du handicap qui seront transmises à la CNSA.

³ L'enquête sur l'impact de la décentralisation du RMI sur l'organisation des services départementaux illustre cette évolution des pratiques. Pour autant, l'association de l'ADF ne semble pas avoir exercé d'impact significatif sur les taux de réponse des conseils généraux.

⁴ La DARES vient d'ailleurs de modifier son enquête annuelle auprès des conseils régionaux sur les dépenses d'apprentissage et de formation professionnelle continue, après des travaux au sein d'un groupe de travail comprenant 6 régions volontaires.

c) Des difficultés persistantes sur la collecte des données statistiques

Malgré l'existence de bases juridiques suffisantes et la structuration bien établie d'enquêtes régulières, le système de collecte de données statistiques présente des lacunes persistantes, liées à plusieurs phénomènes.

En premier lieu, le suivi statistique des politiques décentralisées, en particulier sur les compétences d'action sociale ayant fait l'objet de la décentralisation de 1982, est de l'aveu même de ses responsables, basé sur un système largement obsolète, très rigide et statique. Il ne parvient pas à rendre compte de la réalité et de la diversité des politiques locales, notamment du fait de l'existence de possibilités d'action sociale facultatives. Il permet de recueillir des données de base sur les prestations et allocations, mais n'offre pas de possibilité de suivi individuel des bénéficiaires. Cette situation, moins marquée pour les dispositifs créés ou décentralisés plus récemment, rend nécessaires des enquêtes complémentaires plus fréquentes et des capacités plus importantes d'observations plus qualitatives sur les politiques conduites.

Ensuite, les remontées de données de la part des collectivités locales sont souvent difficiles à obtenir dans des délais satisfaisants. Ainsi, dans la plupart des enquêtes de la DREES, près de 25% de départements ne répondent pas dans les délais demandés, même après relance⁵. Cette situation n'est apparemment pas liée à une situation de blocage de principe, les départements ne répondant pas n'étant pas toujours les mêmes. Elle peut s'expliquer notamment par les faibles capacités statistiques des collectivités, par les sollicitations nombreuses et pas toujours coordonnées dont elles sont l'objet et peut-être également par l'inadéquation ou le volume trop important des données demandées par les services statistiques de l'Etat et l'ensemble des autres organismes actifs en la matière. Mais en tout état de cause, elle fragilise la consolidation des données et leur fiabilité. Elle renforce enfin le décalage temporel existant de manière inévitable entre la production des statistiques et les attentes des responsables ministériels ou des administrations centrales compétentes, qui ont souvent besoin de données dans des délais très brefs. Pour autant, les taux de retours de certaines enquêtes (RMI, APA, formation professionnelle) sont plutôt satisfaisants, mais après plusieurs mois et de fréquentes relances.

D'une manière générale, on constate que le suivi statistique est plus aisé lorsque les opérateurs gestionnaires n'ont pas changé avec la décentralisation (par exemple les caisses d'allocations familiales pour le RMI, le CNASEA pour la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle) ou lorsque l'Etat continue à intervenir à un moment dans la procédure (par exemple sur les contrats d'avenir où il apporte une aide complémentaire). Les services statistiques de l'Etat disposent dans ces cas de données administratives aisément mobilisables et souvent inchangées par rapport à la période antérieure à la décentralisation. Le contrat aidé CI-RMA fournit un contre-exemple éloquent : dans la mesure où les conseils généraux maîtrisent totalement son utilisation sans aide complémentaire de l'Etat, qu'il n'y a pas de formulaire CERFA ni de passage par le CNASEA, les services statistiques ont dû mettre en place un système de collecte ad hoc, basé sur l'interrogation régulière des conseils généraux.

⁵ Les taux de retour d'information dans les temps de la part des départements comme des régions avoisine la plupart du temps les 10% à 15%. Six mois après l'envoi des questionnaires et un premier cycle de relance, les taux s'approchent de 75%.

Enfin, le principal écueil tient au développement par les collectivités locales de systèmes d'information qui leur sont propres et qu'elles estiment nécessaire au pilotage de leur politique. Si cette évolution apparaît dans une large mesure naturelle et inévitable, elle pose le problème du partage de l'information et de la coexistence de remontées d'informations « administratives » vers le niveau national et d'une utilisation locale de systèmes reposant sur des catégories et des données consolidées différentes. Ce type de phénomène est en cours notamment sur la formation professionnelle et les conseils régionaux envisagent également de développer des systèmes propres sur les formations sanitaires et sociales. Dans ces conditions, la définition et la mise en œuvre d'un système d'information partagé sera de plus en plus délicate et les remontées d'informations demandées par les administrations centrales de moins en moins fiables.

2. L'observation par d'autres organismes est victime du foisonnement des structures et de la faiblesse d'organisation de l'ensemble

A côté du système de statistiques publiques se sont développées de nombreuses formules contribuant à la connaissance des politiques sociales décentralisées, qui peuvent être regroupées sous le concept large d'observation, même si elles recouvrent des réalités variées, d'une vocation quasi-statistique au simple recensement des actions conduites par les collectivités locales.

a) Au niveau national

Les directions d'administration centrale « opérationnelles » ressentent souvent le besoin de développer en leur sein une fonction d'observation, afin de disposer d'une connaissance des actions locales plus qualitative et plus immédiate que celle issue des données statistiques collectées par la DARES ou la DREES. Mais elles peinent néanmoins à développer cette fonction, comme en témoignent notamment les difficultés de mobilisation autour de cette logique du département d'action territoriale de la DGEFP, qui n'a pas su ou pu trouver sa place et ne joue à l'heure actuelle aucun rôle transversal d'animation de l'observation des politiques locales. Les sous-directions fonctionnelles de la DGEFP et de la DGAS envisagent par ailleurs de développer des capacités d'observation des politiques d'insertion professionnelle des collectivités locales, pour lequel le présent rapport souligne d'ailleurs la nécessité d'une réflexion préalable et d'une articulation de ces initiatives entre les deux directions, les directions d'études et de statistiques et les collectivités locales (voir sur ce point l'annexe sur les politiques d'insertion).

Les associations d'élus ont inégalement développé leur capacité d'observation. L'association des départements de France dispose d'un service d'étude qui a une vocation large, produisant aussi bien des études récurrentes que des enquêtes plus ponctuelles visant à fournir des arguments dans le débat public et le dialogue avec l'Etat. Ces données sont recueillies par questionnaires thématiques envoyés par mail et par la remontée systématique des documents budgétaires. De son côté, l'association des régions de France n'a qu'un rôle limité en matière de collecte de données.

Les politiques sociales décentralisées ont par ailleurs donné lieu à la création de deux observatoires à vocation nationale⁶ :

- l'observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS), créé sous forme associative en 1990 et qui regroupe des collectivités locales (une soixantaine de départements et autant de grandes villes), l'Etat et des caisses de sécurité sociale. L'Etat subventionne son fonctionnement. L'ODAS procède notamment à deux enquêtes annuelles auprès des départements, l'une sur la protection de l'enfance (qui perdure malgré la création de l'ONED), l'autre sur le financement de l'action sociale.

⁶ Auxquels on pourrait ajouter l'observation nationale de la pauvreté et de l'exclusion sociale et l'observatoire national des zones urbaines sensibles, même s'ils ne sont pas centrés sur les politiques des collectivités locales.

Un volet sur les bénéficiaires des aides des conseils généraux a été supprimé car il faisait doublon avec le travail de la DREES. Les collectes de données de l'ODAS ne portent cependant pas sur l'ensemble des départements et leur fiabilité scientifique est parfois contestée ;

- l'observatoire national de l'enfance en danger (ONED), a été créé par la loi du 2 janvier 2004 et appartient, au même titre que le service national d'accueil téléphonique pour l'enfance maltraitée, au groupement d'intérêt public « enfance maltraitée », qui regroupe l'Etat, les départements et les associations de protection de l'enfance. L'ONED a notamment pour missions la mise en cohérence des données chiffrées disponibles, le recensement, l'évaluation et la diffusion des pratiques, le développement d'études et de recherches, etc. Il n'a pas encore à ce stade développé d'enquête en direction des départements, mais il s'agit d'un projet en cours, qui serait susceptible de remettre en cause l'intervention de l'ODAS sur ce champ.

b) Au niveau local

Le niveau local, notamment régional, n'échappe pas à la multiplication des formules d'observatoire, selon des modalités variées, qu'il s'agisse de structures directement rattachées aux services de l'Etat (observatoire régional des professions de santé), de GIP ou d'associations (observatoire régional emploi-formation – OREF – ou observatoire régional de santé), ou de structures dépendant des partenaires sociaux (observatoire régional de la santé au travail).

La DREES soutient actuellement le développement, autour des DRASS, de plate-formes régionales d'observation sanitaires et sociales destinées à favoriser la mutualisation des données entre partenaires et le lancement d'études, tout en évitant la multiplication d'observatoires thématiques parallèles. Cette démarche, qui a connu de premières expérimentations jugées positivement et de financements initiaux issus des contrats de plan Etat-régions, se heurte néanmoins à la difficulté d'associer et de mobiliser les conseils généraux au niveau régional d'une part et de faire converger les approches sanitaire et sociale d'autre part. Elle se conçoit en outre en dehors de toute démarche ascendante, ce qui peut limiter son intérêt en termes de capitalisation et de comparaison.

c) Une coordination et une organisation d'ensemble difficile à trouver

Le foisonnement des lieux d'observation rend délicate la structuration de cette fonction et limite son caractère opérationnel et directement utile en termes de connaissance et d'évaluation des politiques. En effet, chaque structure tend à orienter son observation selon l'angle qui l'intéresse particulièrement (positionnement par rapport à l'Etat par exemple pour les structures représentant les collectivités locales) ou à focaliser son attention sur la thématique spécifique qui l'anime. L'observation est ensuite rarement orientée vers le suivi des politiques mais vise plutôt à fournir des éléments d'environnement, de contexte ou des indicateurs financiers.

Parmi les tentatives de structuration de cette fonction d'observation des problématiques locales, on peut signaler la création, par le décret n°2004-967 du 7 septembre 2004, de l'observatoire des territoires. Placé auprès de la délégation interministérielle pour l'attractivité et la compétitivité des territoires (ex-DATAR), cet organisme a vocation à être un lieu un lieu de synthèse des informations et données territoriales disponibles et d'analyse des dynamiques et politiques locales. A ce titre, il associe l'ensemble des acteurs de la statistique publique (INSEE et services statistiques ministériels dont DARES et DREES) et les observatoires nationaux et locaux concernés. Positionné dans une logique très centrée sur l'aménagement du territoire, cet observatoire des territoires ne semble pas être en mesure de structurer et de fédérer l'observation des politiques décentralisées.

B. L'évaluation des politiques décentralisées demeure un sujet sensible et est peu développée

1. Les réticences des collectivités locales se sont exprimées lors de la préparation de la loi du 13 août 2004

Dans le projet de loi liberté de responsabilités locales préparé par le gouvernement figurait un article posant le principe de l'évaluation des politiques publiques locales : « *Les politiques publiques conduites à l'échelon local par l'Etat et les collectivités territoriales font l'objet d'évaluations périodiques à l'initiative soit de l'Etat soit de chaque collectivité territoriale, sans préjudice de l'exercice des contrôles incombant à l'Etat. Les résultats de ces évaluations sont rendus publics* »⁷. Cet article proposait également de créer un conseil national des politiques publiques locales⁸, composé majoritairement d'élus locaux et présidé par l'un deux, sans toutefois préciser clairement le lien entre ce conseil et la fonction d'évaluation précédemment énoncée.

Cet article a été supprimé dès la première lecture du texte au Sénat, les parlementaires faisant notamment valoir que les politiques publiques locales faisaient déjà l'objet d'évaluations périodiques, par la Cour des comptes, les chambres régionales des comptes ou des cabinets de consultants. Il n'a pas été rétabli lors des lectures suivantes du texte, malgré des discussions nourries sur le sujet.

Cet épisode traduit assurément un phénomène de méfiance par rapport à l'évaluation des politiques décentralisées, ressentie comme risquant de porter atteinte à la libre administration des collectivités locales. La loi du 13 août 2004 n'a par conséquent pas modifié le dispositif d'évaluation résultant des textes antérieurs, qui repose sur un système assez éclaté et ne donne lieu qu'à des évaluations ponctuelles.

2. L'évaluation des politiques décentralisées reste conduite de manière ponctuelle et limitée

Outre la possibilité dont dispose chaque collectivité de recourir librement à un prestataire extérieur pour évaluer les dispositifs de son choix, le système d'évaluation publique des politiques décentralisées repose sur les interventions possibles :

- des juridictions financières, en particulier des chambres régionales des comptes qui sont compétentes s'agissant des collectivités locales, leur intervention pouvant s'inscrire dans le cadre d'une évaluation générale d'une politique publique coordonnée par la Cour des comptes. Une enquête est ainsi en cours sur la formation professionnelle ;
- en matière sociale, de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS), qui dispose d'une compétence générale en application de l'article 42 de la loi n°96-452 du 28 mai 1996, renforcées par des compétences spécifiques, par exemple pour l'aide sociale à l'enfance (article L.221-9 du code de l'action sociale et des familles) ou pour le revenu minimum d'insertion (article L.262-54 du CASF). Ces compétences sont régulièrement exercées, notamment pour le contrôle et l'évaluation des politiques menées par les conseils généraux en matière d'aide sociale à l'enfance ou de protection maternelle et infantile. Elle n'a pas, à ce stade, donné lieu à l'évaluation de politiques départementales sur le RMI, l'IGAS menant actuellement, en application de l'article 50 de la loi du 18 décembre 2003, une évaluation de la décentralisation du RMI elle-même ;

⁷ On peut relever que cet article ne se limitait pas à l'évaluation des politiques décentralisées et permettait également l'évaluation des politiques locales de l'Etat.

⁸ Se substituant au Conseil national des services publics départementaux et communaux qui ne s'était plus réuni depuis les années 1980.

- d'instances spécialisées dont les textes fondateurs prévoient une compétence en matière d'évaluation. C'est notamment le cas du conseil national de la formation tout au long de la vie, qui s'est doté d'une commission dédiée à cette fonction, au sein de laquelle un groupe est actif sur les statistiques. Le conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, créé par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 et officiellement installé le 15 avril 2005 a pour sa part également un rôle de développement de la logique d'évaluation, mais plus tourné vers les établissements médico-sociaux eux-mêmes que vers les politiques des départements en la matière.

Ces possibilités ne se traduisent cependant que par des évaluations ponctuelles, à la fois dans le temps et dans les champs thématiques concernés. Le principe même d'une évaluation des politiques décentralisées n'est pas toujours admis et se heurte à des réticences des collectivités. De manière significative, lorsque la compétence d'évaluation en matière de politiques régionales de formation professionnelle était dévolue au conseil de coordination des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle (prédécesseur de l'actuel conseil national), le premier exercice d'évaluation menée à la fin des années 1990 n'avait pas été très probant : les régions s'étaient finalement opposées à la publication des enquêtes alors réalisées par des consultants extérieurs sur chacune des politiques régionales. Cet épisode contribue à expliquer la prudence avec laquelle le conseil national s'est pour l'instant emparé de sa mission d'évaluation.

Parmi les arguments avancés par les sénateurs pour refuser l'article posant le principe d'une évaluation des politiques décentralisées et créant le conseil national correspondant, la création alors en cours au sein de la Haute assemblée d'un observatoire de la décentralisation a été mise en avant. En effet, cet observatoire, composé de sénateurs, répond à la volonté du Sénat de « remplir pleinement la mission de représentant des collectivités territoriales que lui confie l'article 24 de la Constitution » et a pour missions affichées :

- le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de l'Acte II de la décentralisation ;
- l'évaluation globale des politiques publiques locales ;
- une fonction de prospective et de proposition en vue d'améliorer la décentralisation.

Afin de remplir ces fonctions, l'observatoire de la décentralisation a décidé « de se doter d'outils d'analyses statistiques solides, dont il pourra disposer en propre ». Mais 18 mois après sa mise en place, il ne semble pas que cette ambition se soit concrétisée et que le Sénat soit en mesure de jouer un rôle particulier en matière d'analyses statistiques. Ses rapports, notamment sur le RMI et la formation professionnelle, se sont à ce stade surtout concentrés sur les conditions de la décentralisation et des transferts financiers correspondants et ne se sont pas écartés des travaux parlementaires traditionnels. Enfin, l'observatoire souffre de l'absence des sénateurs d'opposition, qui n'ont pas souhaité y participer pour des raisons politiques.

II. DE NOUVEAUX POINTS D'EQUILIBRE DOIVENT ETRE RECHERCHES POUR FLUIDIFIER LES CIRCUITS D'INFORMATION ET ORGANISER LA FONCTION D'EVALUATION

A. Les nouvelles étapes de la décentralisation impliquent de renouveler les pratiques antérieures de suivi et d'évaluation des politiques décentralisées

Les enjeux liés au bon fonctionnement des dispositifs de connaissance et d'évaluation des politiques décentralisées sont illustrés par les difficultés rencontrées en la matière sur les compétences décentralisées en 1982, notamment l'aide sociale à l'enfance et la protection maternelle et infantile. Certainement relativement mal suivies par l'Etat avant 1982, ces politiques ne l'ont pas été mieux après leur décentralisation et, malgré les enquêtes statistiques régulières, la vision globale en la matière est faible, pour l'Etat comme pour les collectivités locales. S'agissant d'évaluation, même si l'IGAS a relancé depuis quelques années ses investigations en la matière, elle ne peut assurer une couverture importante du territoire national⁹. La défenseure des enfants a été amenée, dans son rapport annuel pour 2004, à déplorer la faiblesse des actions de suivi par l'Etat de l'exercice des actions de protection de l'enfance.

Ces faiblesses sont problématiques tant pour les collectivités locales que pour l'Etat :

- les conseils généraux éprouvent des difficultés à se situer, voire à se comparer aux autres départements, et ne disposent pas toujours du recul et de la profondeur stratégique nécessaires pour ajuster et faire évoluer leurs politiques ;
- l'Etat ne dispose que d'une visibilité limitée sur l'efficacité de ces politiques publiques et éprouve en conséquence des difficultés à exercer sa fonction normative et déterminer si des évolutions législatives sont nécessaires et lesquelles sont les plus adaptées. La réforme en cours de la protection de l'enfance a dû s'appuyer sur de multiples rapports, qui déplorent tous les lacunes dans la connaissance des politiques conduites.

Dans le contexte d'une décentralisation accentuée et de l'affirmation constitutionnelle d'une République unitaire mais décentralisée, de nouveaux équilibres doivent être recherchés sans attendre, afin de ne pas formuler dans 20 ou 30 ans les mêmes constats que pour les politiques décentralisées en 1982. Cette exigence est d'autant plus forte que l'Etat est non seulement garant d'une forme de cohésion territoriale mais est lié par des engagements internationaux impliquant une bonne connaissance et une articulation efficace avec les politiques locales. La France présente ainsi des plans nationaux d'inclusion sociale à Bruxelles, qui ne peuvent être conçus indépendamment des interventions locales. La France a aussi par exemple reçu en 2004 des remarques de la part du Comité des droits de l'enfant des Nations Unies qui veille au respect par les États de la convention internationale des droits de l'enfant, au sujet de sa capacité à assurer un égal respect des droits des enfants sur l'ensemble de son territoire.

Le présent rapport propose quelques lignes directrices et mesures concrètes destinées à améliorer la connaissance et l'évaluation des politiques locales. Elles sont guidées par l'idée que, dans le cadre d'une République décentralisée, ces fonctions sont essentielles et ne peuvent plus être assumées par l'Etat selon une logique purement descendante. Dès lors, comme en matière de concertation avec les collectivités locales (cf. annexe sur le sujet), il s'agit d'identifier les lieux et les méthodes susceptibles d'inscrire les fonctions de connaissance et d'évaluation dans une configuration partenariale et non dans une logique opposant les collectivités locales à l'Etat. Les mécanismes nationaux ne doivent pas être assimilables à des mécanismes exclusivement étatiques.

⁹ Les contrôles généraux concernent un à deux départements par an, auxquels s'ajoutent des contrôles thématiques pouvant couvrir plusieurs départements sur une partie de leur activité.

B. Quelques lignes directrices et mesures concrètes peuvent être identifiées en vue d'une approche partenariale de ces thématiques

1. Réaffirmer l'indépendance du service public de la statistique dans le contexte du suivi des politiques décentralisées

Le système statistique public français est marqué par des principes anciens d'indépendance vis-à-vis des autorités politiques, principes correspondant désormais à une exigence européenne¹⁰. Ce système repose sur la coordination, relevant de l'INSEE, de services statistiques appartenant aux administrations centrales des différents ministères.

Même si cette tradition d'indépendance est connue et reconnue et si les productions de la DARES et de la DREES sont appréciées des décideurs locaux, la collecte de données statistiques organisée par ces directions reste trop souvent perçue comme une obligation imposée par l'Etat aux collectivités locales, voire comme une forme de surveillance des actions conduites par elles.

Afin de se rapprocher d'un positionnement au maximum « neutralisé » de l'Etat sur ces sujets, la notion d'un « service public de la statistique » pourrait être davantage mobilisée, en incluant l'idée que ce service public ne relève pas seulement de la responsabilité de l'Etat. Les directions statistiques ministérielles n'interviendraient dès lors qu'en opérateurs ou en prestataires de ce service public national. La transposition en cours d'une directive européenne sur les systèmes statistiques peut fournir l'occasion de ce positionnement stratégique.

Cette notion de service public statistique national pourrait être d'autant plus utile et structurante en étant incarnée par un lieu d'échange et d'orientation de la fonction statistique sur les politiques décentralisées, associant les producteurs de données statistiques (services ministériels) et les collectivités locales sollicitées :

- la formation « statistiques régionales et locales » du Conseil national de l'information statistique pourrait jouer un rôle utile en la matière. Elle examine chaque année les programmes statistiques ministériels conduits en la matière et a organisé récemment des réflexions sur le thème « statistiques et décentralisation ». Elle mériterait cependant d'associer davantage les collectivités locales concernées et de se tourner plus directement vers une fonction de « suivi statistique des politiques décentralisées » ;
- de manière plus ambitieuse, cette fonction d'orientation du service public statistique national pourrait être exercée au sein d'une enceinte nouvelle associant l'Etat et les collectivités locales, dont le rôle dépasserait le strict champ du suivi statistique et s'étendrait aux fonctions d'observation, d'évaluation voire de concertation (*cf. infra*).

¹⁰ L'article 285 du Traité CE prévoit que « l'établissement des statistiques se fait dans le respect de l'impartialité, de la fiabilité, de l'objectivité, de l'indépendance scientifique, de l'efficacité au regard du coût et de la confidentialité des informations statistiques ». Ce principe est défini en détail dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne, adopté le 24 février 2005.

2. Privilégier le suivi et l'évaluation des politiques locales et non des seules politiques décentralisées

L'objectif d'une meilleure connaissance des politiques décentralisées ne doit pas masquer le fait que ces politiques étaient souvent mal connues avant leur décentralisation (alors même qu'elles étaient loin d'être conduites uniformément sur tout le territoire¹¹) et que des marges de progrès existent également dans le suivi des politiques locales restant du domaine de l'Etat ou d'acteurs autres que les collectivités locales.

Les améliorations à rechercher devraient donc se fixer un objectif large de connaissance et d'évaluation des politiques locales, ce qui permettrait en outre d'éviter une focalisation sur les collectivités locales souvent méfiantes en la matière. La décentralisation fournit alors un levier pour l'Etat, afin de mieux être en mesure de mettre en commun les statistiques de ses différents services et opérateurs, et de les présenter territoire par territoire.

Le domaine de la formation professionnelle fournit un bon exemple de cette orientation souhaitable : la constitution en cours, par la DARES, d'une base de données des demandeurs d'emploi en stages de formation, qu'ils soient rémunérés par l'Etat, l'Unedic ou la région, devrait permettre l'élaboration progressive d'un compte régional de la formation des demandeurs d'emploi. Cette base pourrait aider les régions à mieux piloter leur action, en s'appuyant sur des données homogènes sur l'ensemble de leur territoire. De même, le conseil national de la formation tout au long de la vie, instruit par la première expérience difficile de son prédécesseur en matière d'évaluation, se fixe comme objectif d'évaluer les politiques régionales de formation (c'est-à-dire les interventions de tous les acteurs, dont l'Etat et les partenaires sociaux, au sein d'une région), et non les seules politiques de formation des conseils régionaux.

3. Clarifier et simplifier les relations avec les collectivités locales sur la collecte de données

La mission a pu constater les efforts accomplis par la DREES et la DARES pour associer les collectivités locales à la construction et à l'adaptation de leurs enquêtes, condition *sine qua non*, du fonctionnement efficace d'un système de collecte de données portant sur des politiques décentralisées. Il lui paraît néanmoins nécessaire de souligner les points suivants dans une optique de simplification des relations avec les collectivités locales.

a) Veiller au respect du principe d'un interlocuteur unique

L'exigence d'un interlocuteur unique par compétence est d'abord liée au partage de compétences entre DREES et DARES, qui ne soulève des interrogations que pour quelques champs restreints, mais qui implique des arbitrages clairs :

- sur les contrats aidés, qui relèvent de la politique de l'emploi et donc de la DARES, la nouvelle logique d'activation du RMI a créé une imbrication potentielle avec la DREES qui assure le suivi de cette prestation et qui a des habitudes de travail mieux ancrées avec les départements. La question s'est en particulier posée pour le CI-RMA pour lequel les DDTEFP n'interviennent pas. Le système retenu (interrogation des conseils généraux par les DRASS sur une base trimestrielle, remontée vers la DREES, transmission à la DARES), s'il a évité les doublons, n'est pas apparu très satisfaisant, même si la faible montée en charge du dispositif n'en a pas fait un sujet stratégique. Au vu des relations partenariales locales sur ces sujets d'insertion professionnelle, les DRASS-DDASS n'étant plus un interlocuteur réel des départements, le choix d'un dispositif DARES-DR ou DDTEFP aurait sans doute été plus logique.

¹¹ L'exemple des COTOREP est à cet égard intéressant, l'extrême hétérogénéité de leurs pratiques étant reconnue avant leur intégration au sein des commissions des droits et de l'autonomie des maisons départementales des personnes handicapées.

- sur les formations sanitaires et sociales, la DARES disposera des données sur les politiques conduites par les conseils régionaux, tandis que la DREES dispose des données des écoles, recueillies directement par les DRASS. Il n'est pas certain que cette dichotomie puisse subsister longtemps, surtout si le rôle des DRASS sur ces sujets est amené à se réduire encore (*cf. annexe sur les formations sanitaires et sociales*). Le dispositif adéquat devra être défini avec les régions elles-mêmes, mais il semblerait préférable de prévoir un nouveau volet sur ce thème dans les enquêtes de la DARES, qui transmettrait les données à la DREES, d'autant que les conseils régionaux organisent au sein de la même direction la formation professionnelle et les formations sanitaires et sociales.

La question de l'interlocuteur unique pose également celle de l'articulation des programmes d'enquêtes des services de l'Etat et de ceux des observatoires divers. Dans son rôle de financeur de ces observatoires, l'Etat doit s'assurer de la cohérence des enquêtes. Une liaison plus étroite avec les associations d'élus serait également bienvenue.

D'une manière générale, le sujet de l'interlocuteur unique pourrait s'avérer moins crucial en cas d'évolution vers une plate-forme d'enquêtes unique, indifféremment alimentée par tous les producteurs de statistiques (*cf. infra*).

b) Viser un système de conventionnement unique avec les collectivités sur les remontées d'information

S'agissant d'une obligation légale, les remontées de données statistiques des collectivités locales devraient pouvoir s'opérer sans besoin de recourir à une forme de contractualisation. Pour autant, afin de faciliter les transmissions de données et de préciser les obligations réciproques de l'Etat et des collectivités, un conventionnement peut éventuellement constituer un outil intéressant.

La DARES s'est engagée dans un tel processus dans le cadre de la constitution de sa base de données sur les demandeurs d'emploi stagiaires de la formation professionnelle. En effet, la transmission des données régionales nécessitait tous les ans un accord de la région et la DARES a souhaité mettre en place des conventions pluriannuelles de remontées statistiques. Ce dispositif s'est parfois heurté à des réticences pour passer à un cadre plus formalisé de transmission de données et le tableau ci-dessous retrace l'état de ce processus à l'été 2006.

Tableau 2 : État d'avancement de la mise en place des conventions pluriannuelles

Régions	Convention pluriannuelle de remontée des informations
Alsace	En discussion
Aquitaine	En discussion
Auvergne	Accord de principe
Bourgogne	Accord de principe
Bretagne	En discussion
Centre	Convention signée
Champagne-Ardenne	En discussion
Corse	En discussion
Franche Comté	En discussion
Ile de France	Discussion avancée
Languedoc Roussillon	En discussion
Limousin	Convention signée
Lorraine	Accord de principe
Midi-Pyrénées	Accord de principe
Nord-Pas-de-Calais	Discussion avancée
Basse Normandie	En discussion
Haute Normandie	En discussion

Régions	Convention pluriannuelle de remontée des informations
Pays de Loire	En discussion
Picardie	En discussion
Poitou-Charentes	Discussion avancée
Provence-Alpes-Côte d'Azur	Convention signée
Rhône Alpes	En discussion
Guadeloupe	En discussion
Guyane	En discussion
Martinique	En discussion
Réunion	En discussion

Source : DARES

Il apparaît à la mission qu'un tel recours à l'outil contractuel, s'il peut s'avérer utile, devrait se fixer un objectif plus ambitieux et embrasser l'ensemble des obligations de transmission statistique des collectivités et des engagements de production de l'Etat. Il s'agit en effet d'éviter la multiplication des conventionnements au cas par cas avec les collectivités locales, phénomène qui risquerait d'entretenir le sentiment de profusion des informations demandées et de multiplication des interlocuteurs.

c) Envisager la mise en place d'une plate-forme virtuelle unique de collecte de données

Les premières expériences de plate-formes extranet Etat-collectivités locales dédiées au partage d'information et à la transmission des données statistiques montrent qu'il s'agit d'un outil apprécié de ses utilisateurs et facilitant les relations. Le tableau suivant, retraçant le nombre de départements ayant eu recours au site extranet mis en place en 2004 sur le RMI, témoigne de l'appropriation satisfaisante de ce dispositif.

Tableau 3 : Utilisation du site Extranet RMI par les départements

Application extranet RMI-RMA	Janvier 2005	Février 2005	Mars 2005	Avril 2005	Mai 2005	Jun 2005	Juillet 2005	Août 2005	Septembre 2005	Octobre 2005	Novembre 2005	Décembre 2005	Mars 2006	Juin 2006
Nombre de départements ayant répondu par le biais de l'application pour le suivi du RMI	64	68	66	65	72	79	80	79	84	86	86	90	84	97

Source : DREES - bureau lutte contre l'exclusion.

Pour autant, l'utilisation de ce type de plate-forme reste encore limitée et des formes d'enquête plus traditionnelles subsistent parallèlement. Plusieurs plate-formes dotées de fonctionnalités différentes ont par ailleurs été mises en place.

Cet outil semble suffisamment prometteur pour qu'un objectif de basculement progressif de l'ensemble des enquêtes vers une plate-forme extranet puisse être fixé. Une plate-forme unique constituerait également un vecteur important de convergence des informations, chacun des services compétents devant y avoir accès pour ses propres enquêtes. A défaut, il conviendrait au moins de rechercher une plate-forme unique pour les politiques sociales des départements, qui pourrait être pilotée par la DREES en comprenant les enquêtes de la DARES sur les contrats aidés, et une pour les politiques régionales, qui serait pilotée par la DARES avec intégration des éléments nécessaires à la DREES.

4. Améliorer les retours d'information de l'Etat vers les collectivités

Une enquête rapide menée par la mission¹² avec l'appui de l'ANDASS (association des directeurs sociaux des conseils généraux) montre que pour ces décideurs locaux, les informations statistiques jugées les plus pertinentes et les plus disponibles sont en premier lieu celles de la DREES, avant celles de leurs propres services, de l'ODAS ou de l'ANDASS¹³. Ces résultats confirment le sentiment général selon lequel le rôle de l'Etat (au niveau national) et l'expertise de ses services en la matière sont reconnus et appréciés.

Les retours d'information de l'Etat semblent néanmoins pouvoir être améliorés en suivant plusieurs axes, supposant le plus souvent d'étoffer la fonction de connaissance des politiques locales :

- en plus des données quantitatives disponibles, les éléments plus qualitatifs sur l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales et sur les politiques qu'elles conduisent sont plus rares mais très appréciées (à l'instar des études récentes sur le RMI). Il est certain que les études de ce type devront être développées dans les années à venir ;
- de même, les études et évaluations sur données individuelles devront être multipliées, d'autant que la décentralisation fournit un laboratoire intéressant pour la recherche et l'évaluation des politiques publiques : elle permet en effet de comparer l'effet de politiques distinctes conduites sur des populations présentant des caractéristiques parfois proches, parfois différentes. En la matière, le rôle des administrations centrales tient principalement à sa fonction d'animation de la recherche, mais aussi à sa capacité de favoriser la mise en relation avec les collectivités locales ;
- enfin, la mise à disposition d'informations pour les collectivités locales devra de plus en plus se faire, avec le développement du recours aux nouvelles technologies, sous une forme brute permettant aux collectivités de procéder elles-mêmes aux requêtes et extractions de leur choix, notamment à des fins de comparaison avec d'autres collectivités. Ces informations partagées permettraient ainsi des retours d'information plus fins, plus individualisables par territoires et mieux adaptés aux besoins des utilisateurs locaux.

Sur l'ensemble de ces axes, la plate-forme extranet peut jouer un rôle non seulement pour la collecte de données mais aussi pour la restitution d'informations et l'exploitation par ses utilisateurs de l'ensemble des données disponibles.

5. Relancer le débat sur le principe et les modalités de l'évaluation des politiques décentralisées

La décentralisation d'un nombre croissant de compétences s'accompagnerait d'un affaiblissement des démarches d'évaluation des politiques publiques si l'évaluation des politiques décentralisées restait rejetée par beaucoup et n'était pas davantage organisée qu'aujourd'hui. En conséquence, cette question mériterait d'être posée à nouveau, malgré le précédent délicat du débat sur le projet de loi libertés et responsabilités locales.

¹² Voir résultats complets en pièce jointe n°2.

¹³ Sur 36 départements répondants, 77% répondent « très » ou « assez » sur la pertinence et la disponibilité des informations issues de la DREES, 74% pour l'ODAS, 72% pour leurs services, 68% pour l'ANDASS, 42% pour l'ADF, 34% pour les opérateurs du département et 11% pour les services déconcentrés de l'Etat.

S'agissant du principe même d'une évaluation régulière, sa reconnaissance au niveau législatif serait symboliquement forte, même si elle n'impliquerait pas à elle seule des conséquences opérationnelles et des évaluations plus nombreuses que celles actuellement réalisées de manière ponctuelle. Mais l'opposition à un tel principe est à maints égards significative.

La question essentielle réside en fait dans les modalités d'organisation de la compétence d'évaluation des politiques locales. La difficulté tient notamment à la contestation par les collectivités locales de la légitimité de l'Etat pour exercer seul cette fonction d'évaluation, tandis que la probabilité de voir les collectivités s'organiser de manière autonome pour prévoir des évaluations indépendantes non nécessairement sollicitées par la collectivité faisant l'objet de l'évaluation est assez faible. Dans cette optique, il n'est guère étonnant qu'interrogés sur le meilleur organisme d'évaluation des politiques décentralisées (dans le cadre de l'enquête précitée menée avec l'appui de l'ANDASS), les directeurs sociaux des conseils généraux répondent en premier lieu « une structure mixte associant l'Etat et les collectivités locales ». Cette structure partenariale serait d'autant plus légitime que l'évaluation porterait autant que possible sur les politiques publiques locales et non sur les seules politiques décentralisées.

Dans cette optique, le schéma général suivant pourrait être envisagé :

- un organisme à compétence générale ou plusieurs organismes thématiques réunissant l'Etat et les collectivités locales (ou représentant les collectivités locales dans un dialogue avec l'Etat) serai(en)t investis de la fonction d'évaluation des politiques publiques locales ;
- il(s) déterminera(en)t les principes, priorités, méthodes et champs de l'évaluation ;
- il(s) pourrai(en)t s'appuyer sur les acteurs de son (leur) choix pour conduire concrètement les actions d'évaluation : services statistiques ministériels, inspections générales, cabinets de consultants, etc. ;
- les évaluations réalisées seraient toutes rendues publiques, avec naturellement possibilité de contradiction pour les collectivités concernées.

Pour décliner ce schéma général, deux questions peuvent encore se poser : faut-il privilégier un lieu unique ou des lieux thématiques multiples ? Faut-il créer une capacité d'évaluation propre aux collectivités locales et à la fonction publique territoriale ?

S'agissant de l'unicité ou de la pluralité des organes d'orientation de la fonction d'évaluation, l'option réside en fait dans l'existence ou non d'une structure chapeau coiffant des enceintes thématiques, tant il est certain qu'il n'est ni possible ni souhaitable de confier à la même instance plénière un rôle d'évaluation des politiques de formation professionnelle, de protection de l'enfance, d'insertion, etc. Même si ce choix peut paraître se résumer à la création d'une structure supplémentaire, la mission considère qu'une structure unique aurait pour avantage :

- de donner une plus grande cohérence et visibilité à la fonction d'évaluation ;
- de coordonner et d'orienter sur des bases communes l'activité des enceintes thématiques ;
- de fédérer des moyens administratifs de fonctionnement dispersés des instances actuelles et d'effectuer ainsi des économies d'échelle, en se laissant la possibilité de réaffecter les moyens en fonction des priorités du moment ;
- d'offrir un espace de dialogue entre Etat et collectivités locales pouvant également être utile en matière de concertation préalable aux réformes ;

- de permettre de fédérer plus aisément les organes d'observation gravitant actuellement autour des administrations d'Etat et des collectivités locales.

Cet organisme unique pourrait ainsi être le support de l'ensemble des fonctions de connaissance, d'évaluation et de concertation autour des politiques décentralisées. Sa création serait convergente avec la volonté parallèle de l'Etat de rassembler les lieux de dialogue dont il dispose avec les partenaires sociaux.

Par rapport au conseil national des politiques publiques locales écarté par les parlementaires en 2003, cette proposition présenterait plusieurs différences :

- son rôle d'orientation de la fonction d'évaluation serait défini beaucoup plus précisément, notamment dans sa capacité à organiser l'intervention des prestataires qui seraient pour lui les organismes statistiques et observatoires ou les inspections générales ;
- le rattachement à cet organisme de toutes les instances actuellement existantes seraient expressément prévu, évitant ainsi l'effet de création pure et simple d'un organisme supplémentaire ;
- son financement ne serait plus prévu par prélèvement opéré sur la dotation globale de fonctionnement des collectivités locales.

Un tel organisme pourrait embrasser l'ensemble du champ des politiques décentralisées et englober les problématiques financières relevant actuellement du comité des finances locales (qui pourrait constituer une de ses enceintes thématiques). De manière alternative, un organisme unique pourrait être expérimenté pour le champ social entendu au sens large.

S'agissant de la création éventuelle d'une capacité d'évaluation propre aux collectivités locales, elle a notamment été évoquée au récent congrès de l'association des départements de France autour de l'idée de création d'une inspection générale de l'administration territoriale. Cette idée, qui mérite assurément d'être précisée (rattachement, conditions de nomination, modalités d'intervention, etc.), aurait l'avantage d'offrir une légitimité d'intervention certaine par rapport aux collectivités locales.

Pour être utile, elle devrait néanmoins éviter certains écueils, comme le risque pour une telle inspection générale d'être d'abord perçue comme un corps de débouchés utiles pour des fonctionnaires territoriaux devant quitter leur poste en collectivité, ou le risque d'une faible capacité à intervenir dans des cas non-sollicités par les collectivités concernées.

Pour ces raisons, même si une telle inspection générale devait être créée, il paraîtrait utile de la doter de capacités d'intervention fortes et légitimes, et le mandat donné par un organe national tel que proposé ici pourrait y pourvoir. Par ailleurs, l'intervention conjointe d'une telle inspection générale de l'administration territoriale et d'une inspection générale d'Etat permettrait également d'ajouter une dimension partenariale et mixte qui pourrait être utile dans l'évaluation des politiques publiques locales.

PIÈCE JOINTE N°1

LES FONDEMENTS JURIDIQUES DE LA COLLECTE DE DONNEES STATISTIQUES AUPRES DES COLLECTIVITES LOCALES

1) Formation professionnelle et apprentissage

a) La loi quinquennale du 20 décembre 1993

Le législateur a rappelé l'obligation pour les bénéficiaires des transferts de compétences de poursuivre l'établissement des statistiques¹⁴.

b) Décret d'application¹⁵

Le décret du 11 juillet 1994 précise les conditions des remontées statistiques des régions en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Il précise que « *le président du conseil régional transmet au préfet de région les informations normalisées suivantes, relatives à l'utilisation du fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle :*

- *Informations relatives aux actions ou unités de formations : effectifs accueillis, heures-stagiaires et subventions régionales de fonctionnement par type d'organisme et de formation ;*
- *Informations relatives aux stagiaires : caractéristiques socio-démographiques et rémunérations ;*
- *Informations relatives à l'apprentissage fournies dans les formulaires normalisés relatifs à chaque centre de formation d'apprentis conventionné ;*
- *Informations financières relatives aux actions en matière d'accueil, d'orientation, de suivi de la formation ainsi que les études et recherches afférentes ;*
- *Informations relatives aux investissements destinés aux organismes de formation continue et aux centres de formation d'apprentis.*

La périodicité de la transmission de ces informations est annuelle. Un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle fixe la date de cette transmission ainsi que les données globales qui doivent être transmises trimestriellement ».

L'article 6 prévoit également **un retour au président du conseil régional** sous forme des résultats des exploitations régionales et nationales des données.

¹⁴ Article 50, alinéa V de la Loi quinquennale n°93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

¹⁵ Décret n°94-571 du 11 juillet 1994 Décret relatif aux modalités d'établissement par la région de statistiques en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

c) Arrêtés fixant les formulaires et les informations normalisées

L'**arrêté du 27 décembre 1994** fixant les formulaires et les informations normalisées, en application de l'article 2, alinéa 1er, et de l'article 4 du décret n°94-571 du 11 juillet 1994 relatif aux modalités d'établissement par la région de statistiques en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage **puis l'arrêté du 2 septembre 1999** fixant les formulaires et les informations normalisées en application de l'article 2 (1o) et de l'article 4 du décret n°94-571 du 11 juillet 1994 relatif aux modalités d'établissement par la région de statistiques en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage explicitent les formulaires de remontée de données.

2) Action sociale

a) Compétence générale

L'article L.1614-7 CGCT, dans sa rédaction issue de la loi n°2004-809 du 13 août 2004, constitue le support juridique des dispositifs de transmission par les collectivités locales à l'État de données statistiques relatives à des compétences décentralisées.

Cet article est précisé, concernant l'action sociale des départements, par les dispositions réglementaires suivantes : articles R.1614-28 à R.1614-35 CGCT. Les articles R.1614-30 et R.1614-31 notamment fixent les catégories d'informations transmises : elles sont relatives aux personnels, à l'activité, aux bénéficiaires, à la situation sanitaire au titre de la protection maternelle et infantile, à la répartition par fonctions des recettes et des dépenses.

b) Le RMI et le CI-RMA

- Loi du 18 décembre 2003

Le titre III de la loi, « suivi statistique, évaluation et contrôle » prévoit la remontée des informations statistiques. Ainsi l'article 48 précise que « *le président du conseil général transmet au représentant de l'Etat dans le département, dans des conditions fixées par voie réglementaire, toute information relative au dispositif d'insertion lié à l'allocation de revenu minimum d'insertion et au contrat insertion-revenu minimum d'activité régi¹⁶* ».

Les informations visées par le dispositif comprennent notamment :

- les données comptables concernant les crédits consacrés aux prestations ;
- les données agrégées portant sur les caractéristiques des bénéficiaires et sur les prestations fournies ;
- les informations sur la gestion de ces prestations dans le département et sur l'activité des organismes qui y concourent.

La loi prévoit également un retour aux départements des résultats obtenus à partir des données transmises¹⁷.

¹⁶ Article L.262-48 du code de l'action sociale et des familles.

¹⁷ Article L.262-53 du code de l'action sociale et des familles.

Décret d'application¹⁸

Avant la fin de **chaque trimestre**, le président du conseil général transmet les données relatives aux contrats du RMI et aux CI-RMA (nombre, nature et répartition des employeurs et bénéficiaires).

Arrêté du 16 juin 2004 fixant la liste des informations transmises aux d'établissements de statistiques¹⁹

L'arrêté donne le détail des statistiques que le président du conseil général doit transmettre à la fin de chaque trimestre et à la fin du premier trimestre de chaque année.

Il précise également un certain nombre de cas litigieux afin de guider les services du département dans l'établissement de ces données agrégées.

c) L'allocation personnalisée d'autonomie (APA)

La loi²⁰ prévoit que le département transmet :

- des **données comptables** relatives aux dépenses nettes d'APA à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) qui transitent par la DREES ;
- des **données statistiques** relatives au développement du dispositif d'APA, à ses principales caractéristiques et notamment à celles **de ses bénéficiaires** au ministre chargée des personnes âgées.

d) La prestation de compensation du handicap (PCH)

La loi²¹ prévoit que la **CNSA est destinataire**, dans des conditions fixées par décret, des **données comptables relatives aux dépenses nettes de la PCH** et de celles relatives à **l'activité des fonds départementaux de compensation du handicap** qui sont rattachés aux maisons départementales des personnes handicapées (MDPH).

Les données transmises au ministre sont **les données agrégées portants sur les versements opérés** à la suite d'une décision de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées et sur les caractéristiques de leurs bénéficiaires dans des conditions fixées par décret.

18 Décret n°2004-302 du 29 mars 2004 relatif à la nature des informations transmises par les départements et les organismes associés à la gestion du RMI et du contrat insertion-RMA aux fins d'établissement de statistiques et aux modalités de leur transmission.

¹⁹ Article 1 et 2 Arrêté du 16 juin 2004 fixant la liste des informations transmises sous forme de données agrégées par les départements concernant le dispositif d'insertion lié à l'allocation de revenu minimum d'insertion et au contrat insertion-revenu minimum d'activité et les modalités de ces transmissions.

²⁰ Article L.232-17 du code de l'action sociale et des familles créée par la Loi n°2001-647 du 20 juillet 2001 art. 1 et modifié par la Loi n°2005-102 du 11 février 2005 art. 88.

²¹ Loi n°2005-102 du 11 février 2005 art. 88.

PIÈCE JOINTE N°2

ENQUÊTE SUR LES STATISTIQUES ET L'ÉVALUATION MENÉE AVEC L'APPUI DE L'A.N.D.A.S.S. AUPRÈS DES DIRECTEURS DE L'ACTION SOCIALE DES DÉPARTEMENTS

Cette enquête rapide a été menée avec l'appui de l'ANDASS (association regroupant les directeurs sociaux des départements) en septembre 2006. Elle a donné lieu à 36 réponses, soit plus du tiers des directeurs départementaux au niveau national. Sans avoir de vocation scientifique, ces résultats fournissent des indications intéressantes.

Question n°1 : « *De manière générale, vos besoins en matière de statistiques et d'évaluation sont-ils couverts de manière...* »

	Nombre de réponses	Part dans le total
Très satisfaisante	0	0,00%
Assez satisfaisante	18	50,00%
Peu satisfaisante	18	50,00%
Pas du tout satisfaisante	0	0,00%
Total	36	100,00%

Question n°2 : « *Dans chacun de ces domaines, comment qualifieriez-vous la disponibilité et la pertinence des informations statistiques dont vous disposez ?* »

	Très satisfaisante	Assez satisfaisante	Peu satisfaisante	Pas du tout satisfaisante
RMI	15%	52%	27%	6%
Insertion des jeunes	0%	15%	61%	24%
Handicap	3%	31%	41%	25%
Dépendance des personnes âgées	18%	58%	24%	0%
Dépendance	3%	42%	52%	3%
Aide sociale à l'enfance	9%	55%	33%	3%
Protection maternelle et infantile	19%	44%	22%	16%

Question n°3 : « *Comment évaluez-vous la disponibilité et la pertinence des informations mises à votre disposition par les différentes sources suivantes ?* »

	Très satisfaisante	Assez satisfaisante	Peu satisfaisante	Pas du tout satisfaisante
Vos services	14%	58%	28%	0%
Les opérateurs du département	3%	31%	57%	9%
Les services déconcentrés de l'Etat	0%	11%	58%	31%
Les services centraux de l'Etat (dont DREES)	8%	69%	17%	6%
L'ADF	0%	42%	58%	0%
L'ODAS	23%	51%	26%	0%
L'ANDASS	17%	51%	31%	0%

Question n°4 : « De votre point de vue personnel, quel serait l'organisme le mieux placé pour évaluer les politiques sociales des départements ? »

(plusieurs réponses possibles)	% des répondants
La DGAS	0%
La DREES	25%
La CNSA	8%
L'ADF	33%
L'ODAS	31%
L'ANDASS	25%
Une structure mixte associant l'Etat et les collectivités territoriales	50%
Chaque département, s'il le souhaite	39%

ANNEXE VI

**INSTANCES ET PROCÉDURES DE CONCERTATION
ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES
AU NIVEAU NATIONAL**

SOMMAIRE

I. LES INSTANCES THEMATIQUES NOMBREUSES CO-EXISTENT AVEC DES PROCEDURES PLUS INFORMELLES DE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES.....	1
A. LES POLITIQUES SOCIALES N’ECHAPPENT PAS AU PHENOMENE DE MULTIPLICATION DES INSTANCES, DONT LES COLLECTIVITES LOCALES SONT FREQUEMMENT MEMBRES	1
1. <i>Action sociale</i>	1
2. <i>Emploi et formation professionnelle</i>	2
B. CERTAINES INSTANCES, INTERVENANT SUR DES POLITIQUES DECENTRALISEES, CONFERENT UN ROLE PARTICULIER AUX COLLECTIVITES LOCALES	3
1. <i>Le conseil national de la formation tout au long de la vie</i>	3
2. <i>Le conseil national des missions locales</i>	4
C. LA CONCERTATION PLUS INFORMELLE AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES TEND A S’INTENSIFIER.....	4
II. LA CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES SE HEURTE AUX DIFFICULTES DE LEUR REPRESENTATION AU NIVEAU NATIONAL ET AU POSITIONNEMENT PARFOIS AMBIGU DES INSTANCES PAR RAPPORT A L’ETAT.....	5
A. LES COLLECTIVITES LOCALES PEINENT A EMERGER COMME INTERLOCUTEUR DE L’ETAT AU NIVEAU NATIONAL	5
1. <i>La représentation des collectivités locales dans les instances reste source de difficultés</i>	5
2. <i>La légitimité délibérément limitée des associations d’élus pour représenter les collectivités locales freine aussi le développement d’un dialogue avec l’Etat</i>	6
B. LES INSTANCES SONT PAR AILLEURS SOUVENT CONFRONTEES A DES DIFFICULTES DE POSITIONNEMENT PAR RAPPORT A L’ETAT	6
III. REPENSER LES LIEUX ET LES METHODES DE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES	8
A. PLACER LA PHASE DE CONCERTATION PLUS EN AMONT DE LA PREPARATION DES REFORMES	8
B. REGROUPER LES INSTANCES ET LEURS CAPACITES ADMINISTRATIVES	8
C. CLARIFIER LA PLACE DE L’ETAT AU SEIN DES INSTANCES.....	9
D. INCITER LES COLLECTIVITES LOCALES A SE REPOSER LA QUESTION DE LEUR REPRESENTATION AU NIVEAU NATIONAL.....	9
E. REFLECHIR A LA MISE EN PLACE D’UN LIEU DE DIALOGUE, D’ECHANGES ET D’EVALUATION SUR LES POLITIQUES DECENTRALISEES	9

ANNEXE VI

INSTANCES ET PROCÉDURES DE CONCERTATION ENTRE L'ETAT ET LES COLLECTIVITES LOCALES AU NIVEAU NATIONAL

Dans son évaluation des conséquences pour l'Etat de la décentralisation, la mission a jugé indispensable de porter un regard sur les instances et procédures de concertation avec les collectivités locales, même si elle n'a pu conduire des investigations approfondies sur ces sujets. En effet, parmi les évolutions nécessaires des modes d'intervention de l'Etat sur des politiques en tout ou partie décentralisées, l'association des collectivités locales aux décisions nationales ayant un impact pour elles est une évolution indispensable. Or, les modalités actuelles du dialogue entre Etat et collectivités locales amènent à considérer que toutes les conséquences des décentralisations et du fonctionnement nécessaire à une « République décentralisée » n'ont pas encore été tirées.

I. LES INSTANCES THEMATIQUES NOMBREUSES CO-EXISTENT AVEC DES PROCEDURES PLUS INFORMELLES DE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

A. Les politiques sociales n'échappent pas au phénomène de multiplication des instances, dont les collectivités locales sont fréquemment membres

Le phénomène de multiplication des instances de concertation a été décrit et déploré à de nombreuses reprises, le plus récemment dans le rapport remis au Premier ministre par M. Chertier¹.

1. Action sociale

Dans la seule sphère de l'action sociale et donc de la DGAS, on peut citer les instances suivantes² :

- le Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, comprenant notamment deux conseillers régionaux, nommés par le Premier ministre sur proposition de l'Association des régions de France, deux conseillers généraux, nommés par le Premier ministre sur proposition de l'Assemblée des départements de France, deux maires, nommés par le Premier ministre sur proposition de l'Association des maires de France ;
- le Conseil national de l'évaluation sociale et médico-sociale, avec notamment « cinq représentants des collectivités territoriales, dont un conseiller régional désigné sur proposition de l'Association des régions de France, trois conseillers généraux désignés sur proposition de l'assemblée des départements de France, incluant au moins un président de conseil général, et un maire désigné sur proposition de l'association des maires de France »³ ;

¹ Dominique-Jean Chertier, « Pour une modernisation du dialogue social », Rapport au Premier ministre, Mars 2006.

² Existent également le Conseil supérieur de l'adoption, le Conseil national pour l'accès aux origines personnelles, le Conseil national consultatif de la médiation familiale, le Conseil technique des clubs et équipes de prévention spécialisée.

³ Article R312-196 du code de l'action sociale et des familles.

- le Comité national de coordination gérontologique, qui comprend notamment neuf représentants des départements désignés par l'assemblée des départements de France⁴ ;
- le Comité national des retraités et personnes âgées, avec notamment deux représentants des départements désignés par l'assemblée des départements de France et un représentant des communes désigné par l'association des maires de France⁵ ;
- le Conseil national consultatif des personnes handicapées, qui comprend quatre représentants des collectivités territoriales nommés, ainsi que leur suppléant, pour trois ans par le ministre chargé des personnes handicapées, dont un sur proposition de l'association des régions de France, deux sur proposition de l'assemblée des départements de France et un sur proposition de l'association des maires de France⁶ ;
- le Conseil supérieur du travail social, qui comprend un représentant des régions désigné par l'ARF, un représentant des départements désigné par l'ADF et un représentant des communes désigné par AMF.

2. *Emploi et formation professionnelle*

Dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle et donc de la DGEFP, on trouve :

- le comité supérieur de l'emploi et sa commission permanente, instance dont il est prévu qu'elle s'élargisse aux représentants des collectivités locales qui sont désormais membres du service public de l'emploi ;
- le conseil national de la formation tout au long de la vie, avec vingt-cinq conseillers régionaux et un conseiller de l'Assemblée de Corse⁷ ;
- la commission nationale de la certification professionnelle, qui comprend trois représentants élus des régions, dont le vice-président du CNFTLV et deux autres désignés sur proposition de l'Association des régions de France⁸ ;
- le conseil national des missions locales, avec notamment trois représentants des régions, trois représentants des départements, trois représentants des communes et 38 présidents de missions locales qui sont des élus locaux⁹ ;
- le conseil supérieur pour le reclassement professionnel et social des travailleurs handicapés qui comprend quatre parlementaires mais pas de représentants des collectivités locales¹⁰ ;

⁴ Article D113-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Article D149-4 du code de l'action sociale et des familles.

⁶ Article D146-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁷ Article D913-1 du code du travail.

⁸ Article 1er du Décret no 2002-617 du 26 avril 2002 pris en application des articles L.335-6 du code de l'éducation et L.900-1 du code du travail, relatif à la Commission nationale de la certification professionnelle.

⁹ Décret du 14 décembre 2005.

¹⁰ Article R323-82 du code du travail.

- le conseil national de l'insertion par l'activité économique, avec notamment cinq élus proposés par les associations d'élus dont un représentant des présidents de conseil régional et des conseillers régionaux sur proposition de l'ARF, un représentant des présidents de conseil général et des conseillers généraux, sur proposition de l'ADF, un représentant des maires et des conseillers municipaux sur proposition de l'AMF, un représentant des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale et des délégués élus par les conseils municipaux des communes membres sur proposition de l'Assemblée des communautés de France et un représentant des maires et des conseillers municipaux sur proposition de l'Alliance villes-emploi¹¹.
- les comités nationaux de suivi du FSE qui comprennent des membres de conseils régionaux.

B. Certaines instances, intervenant sur des politiques décentralisées, confèrent un rôle particulier aux collectivités locales

Les collectivités locales ne sont pas associées au même titre dans l'ensemble de ces instances. Dans la plupart d'entre elles, elles ne sont qu'un membre parmi de nombreux autres et ces instances ne peuvent être considérées comme un lieu de concertation entre l'Etat et les collectivités locales, même si elles offrent un espace de dialogue.

Lorsqu'elles interviennent directement sur des champs décentralisés, en tout ou partie, ces instances jouent en revanche davantage ce rôle de concertation avec les collectivités locales. On peut prendre l'exemple du conseil national de la formation tout au long de la vie ou du conseil national des missions locales.

1. Le conseil national de la formation tout au long de la vie

Le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), créé par la loi du 4 mai 2004, succède à trois instances différentes :

- le comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (CCPR), constitué au moment de la première vague de décentralisation, dans une optique d'échange et de mutualisation sur les nouveaux programmes régionaux. Cette instance regroupait principalement l'Etat et les régions, mais aussi les partenaires sociaux et les chambres consulaires. En 1993, le comité s'était vu confier un rôle d'évaluation des politiques régionales et en 2002 une compétence consultative sur les textes relatifs à l'apprentissage. Le CCPR était présidé par un représentant des régions et son secrétariat, à l'origine assuré par la DGEFP, s'était rapidement autonomisé ;
- le conseil national de la formation professionnelle de la promotion sociale et de l'emploi, instance issue de la loi de 1971 et réunissant l'Etat et les partenaires sociaux. Il permettait à l'Etat de consulter ces derniers, au sein d'une commission permanente, sur les projets de texte concernant la formation professionnelle. Son secrétariat était assuré par la DGEFP ;
- la commission des comptes de la formation professionnelle, créée en 1996 et placée auprès du Parlement. Elle n'avait jamais bien fonctionné et avait disparu en 2002. Ses missions ont, en 2004, été confiées au conseil national nouvellement créé.

¹¹ Décret n°2005-1115 du 5 septembre 2005 modifiant le décret n°91-422 du 7 mai 1991 relatif au Conseil national de l'insertion par l'activité économique.

La place des régions au sein de ce conseil est importante puisqu'elles y sont toutes individuellement représentées et occupent donc 26 sièges sur les 62 membres du conseil. La présidence du conseil a été confiée à une personnalité indépendante désignée par le ministre, mais un représentant des régions en assure la vice-présidence, ainsi qu'un représentant des partenaires sociaux. Le secrétariat est assuré par l'équipe venue du CCPR, ce qui a contribué à donner une certaine image de continuité pour les régions.

De l'avis général, le conseil national a connu une première année difficile, après sa mise en place en avril 2005. Ses difficultés ont été liées aux craintes des partenaires sociaux d'être absorbés dans une instance où ils seraient « noyés » parmi les élus régionaux¹² et aux oppositions fréquentes des régions aux projets de texte présenté par le gouvernement. Parallèlement, l'établissement d'un règlement intérieur et la mise en place d'un fonctionnement en bureau (avec 16 membres) ont également requis beaucoup d'énergie. Les avis divergent en revanche sur le fonctionnement du conseil postérieurement à cette phase d'installation, son président, sa secrétaire générale et l'ARF estimant qu'il a désormais commencé à fonctionner efficacement tandis que la DGEFP se montre plus sceptique.

2. Le conseil national des missions locales

La création du Conseil national des missions locales (CNML) en 1990, était explicitement liée à la volonté de renforcer la collaboration entre l'État et les collectivités territoriales au sein du réseau des missions locales. Le conseil réunit pour l'Etat, les représentants des ministres compétents en matière d'insertion professionnelle et sociale des jeunes, et pour les élus des présidents de missions locales et des représentants des régions, départements et communes. Il est présidé par un élu local, président de mission locale.

Le conseil a un rôle de consultation et de proposition sur toutes les questions liées à l'insertion sociale et professionnelle des jeunes, ainsi qu'une fonction d'échange et de mutualisation pour l'ensemble du réseau des missions locales. Il a également repris en décembre 2002 les missions d'animation, de communication et d'évaluation de l'activité du réseau des missions locales qui étaient exercées par la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes, alors supprimée.

Le conseil est doté d'un secrétariat autonome, avec 9 agents. Il a récupéré une partie de l'équipe de la délégation interministérielle à l'insertion des jeunes lors de sa suppression en décembre 2002.

C. La concertation plus informelle avec les collectivités locales tend à s'intensifier

Les instances ont souvent un rôle de consultation très formel, très en aval des processus de décision, et elles réunissent le plus souvent de nombreux autres partenaires que l'Etat et les collectivités locales. Leur existence ne supprime donc pas la nécessité de contacts plus informels entre l'administration centrale et les collectivités.

Ces formes de concertation plus informelle ont manifestement tendance à se développer. La DGAS a ainsi quasiment institutionnalisé une rencontre mensuelle avec l'association des départements de France, tandis que la DGEFP rencontre régulièrement, mais moins souvent, l'association des régions de France. Pour des raisons liées à l'historique des transferts de compétence, les contacts sont moins naturels et fréquents avec les régions pour la DGAS (question des formations sanitaires et sociales) et l'ADF pour la DGEFP (question de l'insertion professionnelle et des contrats aidés).

¹² Ces craintes ont amené le conseil à créer en son sein une commission spécifiquement chargée de la formation des salariés.

Par ailleurs, les associations d'élus sont très régulièrement consultées par les cabinets ministériels voire les ministres eux-mêmes dans les phases de préparation des décisions, parfois trop tardivement à leur goût.

II. LA CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES SE HEURTE AUX DIFFICULTES DE LEUR REPRESENTATION AU NIVEAU NATIONAL ET AU POSITIONNEMENT PARFOIS AMBIGU DES INSTANCES PAR RAPPORT A L'ETAT

A. Les collectivités locales peinent à émerger comme interlocuteur de l'Etat au niveau national

Les collectivités locales sont très fortement attachées au principe de leur libre administration et à son corollaire selon lequel elles ne peuvent être individuellement représentées par une autre collectivité locale ou par une association regroupant leurs élus. Les collectivités n'entendent pas nécessairement parler d'une seule voix et toutes s'aligner sur des positions définies en commun. Cet attachement légitime crée néanmoins de réelles difficultés dans leur capacité à dialoguer avec l'Etat, qui peine souvent à trouver un interlocuteur capable de s'engager.

1. La représentation des collectivités locales dans les instances reste source de difficultés

Au sein des instances, la représentation des collectivités locales se trouve confrontée à deux écueils opposés :

- dans les instances dont l'une des vocations principales n'est pas de fournir un lieu d'échanges avec les collectivités locales, la représentation de celles-ci est souvent minoritaire et leur rôle limité. Ajoutée au phénomène fréquent d'éloignement géographique et à la multiplicité des instances auxquelles les élus sont invités à prendre part, cette situation conduit à un faible investissement des représentants des collectivités et à un fort absentéisme de leur part. Ces instances sont dès lors plutôt un lieu de concertation avec les partenaires sociaux (sur l'emploi par exemple), ou avec les associations concernées (exclusion, handicapés, personnes âgées) ;
- dans les instances concernant plus directement les collectivités, c'est le phénomène inverse qui joue : l'impossibilité de considérer que les collectivités locales puissent être représentées par d'autres conduit à les inclure toutes, rendant le fonctionnement très difficile. Le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie est symptomatique de ce phénomène et les difficultés à y instaurer un bureau sont notamment liées aux réticences des régions de ne pas y être toutes présentes.

Une autre limite au rôle des instances liée aux modes de représentation des collectivités tient au positionnement souvent très politique que celles-ci tendent parfois à adopter dans leur posture par rapport à l'Etat. L'instance de concertation offre alors une enceinte permettant d'exprimer une position de principe plus qu'un lieu d'échange et de dialogue. Ce phénomène tient aussi souvent à l'exercice formel de consultation relativement tardive sur des textes déjà entièrement écrits et négociés en interministériel. Le conseil national de la formation tout au long de la vie a là encore parfois offert l'illustration de séances boycottées par les régions, par exemple sur l'apprentissage junior.

2. La légitimité délibérément limitée des associations d'élus pour représenter les collectivités locales freine aussi le développement d'un dialogue avec l'Etat

Le second niveau de difficultés liées à la représentation des collectivités tient à la faible légitimité dont jouissent en la matière les associations d'élus.

Cette situation est voulue par les associations d'élus elles-mêmes, qui de toutes façons savent qu'elles ne pourraient réellement jouer un rôle de tête de réseau en l'état. La volonté de ne pas créer de superstructures chapeautant les collectivités est particulièrement perceptible à l'ARF, qui dispose en tout et pour tout de 12 agents chargés de couvrir l'ensemble des thématiques liées aux compétences régionales. Ainsi, la même personne y est en charge des dossiers de la formation professionnelle, du développement économique et de la cohésion sociale. Dès lors, le rôle de l'ARF consiste surtout en l'animation de commissions thématiques où l'ensemble des régions est invité à participer. Dans ses contacts avec l'Etat, l'ARF joue souvent un rôle d'intermédiaire et ne peut véritablement engager ses membres que lorsqu'une position commune a été préalablement définie.

De son côté, l'ADF adopte un positionnement plus nuancé et dispose de forces un peu plus importantes (37 agents). Elle tend en effet, tout en veillant à ne pas prendre des positions engageant ses membres, à se présenter plus aisément comme interlocuteur national de l'Etat et a exprimé lors de son récent congrès à Reims la volonté de renforcer encore sa dimension nationale. Cette nuance tient sans doute au nombre plus important de départements et à la difficulté de représentation d'une centaine de structures autonomes. Pour autant, face à l'ampleur des sujets, notamment sociaux, l'ADF peine aussi à suivre le rythme des processus d'élaboration des textes et des concertations au sein des instances ou plus informelles.

Ce positionnement des associations d'élus, s'il est compréhensible dans ses principes, n'en constitue pas moins un frein certain dans le développement d'un dialogue entre Etat et collectivités locales. Au-delà de la dimension politique des échanges, il est en effet souvent dommageable que les services de l'Etat ne disposent pas toujours d'interlocuteurs techniques susceptibles de faire valoir la sensibilité des collectivités locales.

B. Les instances sont par ailleurs souvent confrontées à des difficultés de positionnement par rapport à l'Etat

Parallèlement à la difficulté de représentation des collectivités locales, les instances de concertation souffrent parfois d'un positionnement ambigu vis-à-vis de l'Etat.

Dans le modèle « traditionnel », une instance de concertation associe l'ensemble des acteurs concernés et l'Etat en assure à la fois la présidence (par le ministre ou son représentant) et le secrétariat (par les agents de la direction d'administration centrale en charge de la politique concernée).

Ce modèle tend cependant à se heurter de plus en plus à la volonté des membres de l'instance de disposer d'un outil à leur service et ne dépendant plus directement de l'administration centrale concernée. C'est le cas aussi bien avec des acteurs associatifs qu'avec les collectivités locales. Les conséquences en sont alors souvent tirées :

- en confiant la présidence à une personnalité autonome, même nommée par l'Etat. Ainsi, le conseil national de l'insertion par l'activité économique, le conseil national de lutte contre les exclusions, le conseil national des missions locales sont-ils présidés par des personnalités distinctes de l'Etat. La question s'est posée lors de la création du conseil national de la formation tout au long de la vie, la DGEFP plaidant pour une présidence par l'Etat d'une instance réunissant à la fois les régions et les partenaires sociaux. Mais le choix a été fait de nommer une personnalité autonome, afin notamment d'éviter de

donner le sentiment d'une reprise en main par l'Etat d'une politique en partie décentralisée et par ailleurs largement gérée par les partenaires sociaux ;

- et/ou en mettant en place un secrétariat et des capacités administratives elles aussi autonomes, même rattachées budgétairement au budget du ministère concerné. Cette évolution s'est observée pour « l'ancêtre » du conseil national de la formation et elle s'est poursuivie avec lui. On la retrouve pour le conseil national des missions locales et le Premier ministre a annoncé la création d'un secrétariat autonome au conseil national de lutte contre les exclusions, la DGAS cessant d'exercer cette tâche directement.

Ces évolutions présentent l'avantage d'associer plus nettement l'ensemble des membres d'une instance à la vie de celle-ci, alors que dans le « modèle traditionnel » l'instance n'est que le prolongement de l'Etat. S'agissant des politiques décentralisées, il peut s'agir d'un outil intéressant pour créer un lieu « neutre » propice à la discussion, aux échanges de pratiques voire à l'évaluation. C'est toute l'ambition du conseil national de la formation tout au long de la vie et il est certain que sa mission d'évaluation, déjà délicate à mettre en œuvre du fait de la sensibilité des collectivités locales à ces questions, ne pourrait être remplie si le conseil était l'émanation de l'Etat.

Pour autant, ce système présente également des inconvénients en termes de positionnement par rapport à l'Etat :

- il crée tout d'abord un risque de démobilitation des services de l'Etat, qui peuvent se sentir dépossédés d'une attribution qui leur appartenait et ne pas se retrouver dans un fonctionnement d'instances qui de fait tend à ménager plus les acteurs « extérieurs » (collectivités locales, associations) et à les marginaliser ou à les placer en position de bouc émissaire. Les réticences de la DGEFP par rapport au conseil national de la formation tout au long de la vie sont sans doute en partie liées à ce sentiment ;
- il est ensuite potentiellement générateur de pertes d'information et d'efficacité du fait de la déconnexion opérée entre les services qui préparent la norme et gèrent les dispositifs d'une part et ceux qui animent la concertation avec les partenaires extérieurs d'autre part¹³. Les processus en cause risquent en effet d'être de plus en plus déconnectés et la procédure de concertation de devenir de plus en plus formelle et désincarnée. A l'extrême, l'instance toute entière peut devenir une forme de lobby organisé des acteurs d'un secteur. Le positionnement du conseil national des missions locales est à cet égard parfois ambigu ;
- il crée enfin le risque d'un éparpillement des capacités administratives, voire de doublons. Du fait du nombre important d'instances, chacune d'entre elles tend à recréer les moyens de base du fonctionnement administratif (un secrétaire général, un ou plusieurs chargés de mission, une ou plusieurs secrétaires). Le nombre d'agents du conseil national des missions locales (9) est ainsi proche de celui de la mission chargée de l'insertion professionnelle des jeunes à la DGEFP. Même les six agents du conseil national de la formation tout au long de la vie ne sont pas non plus quantité négligeable par rapport à la sous-direction compétente de la DGEFP.

¹³ Le bureau de la DGAS précédemment en charge du secrétariat du conseil national de lutte contre les exclusions envisage d'ailleurs de proposer à son futur secrétaire de participer aux réunions régulières des agents du bureau pour le tenir informé de l'actualité de ses travaux.

III. REPENSER LES LIEUX ET LES METHODES DE CONCERTATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES

A la suite du rapport remis au Premier ministre au printemps 2006 par M. Chertier, un processus de simplification des instances et de modification des procédures liées au dialogue social est en cours. Il concerne principalement les champs d'interaction entre l'Etat et les partenaires sociaux, mais il peut également avoir un impact sur les thématiques concernant les collectivités locales. Le devenir du tout jeune conseil national de la formation tout au long de la vie est à ce titre en cours de discussion, puisqu'il est question de l'intégrer au sein d'un nouveau « conseil du dialogue social » qui regrouperait plusieurs instances, dont la commission nationale de la négociation collective et le comité supérieur de l'emploi. Les collectivités locales n'auraient qu'un rôle réduit dans la formation plénière de ce conseil, mais sa section dédiée à la formation professionnelle leur accorderait une place plus importante, proche de celle leur étant actuellement dévolue au sein du conseil national de la formation tout au long de la vie. Les régions ayant réservé un accueil mitigé à ce projet, il n'est pas improbable que la formation professionnelle soit finalement exclue du champ de compétence du futur conseil du dialogue social, s'il voit le jour.

Au-delà de ces débats d'actualité, il semble nécessaire de revoir de manière plus large les lieux et méthodes de la concertation avec les collectivités locales sur les thèmes décentralisés. Sur ces sujets complexes, quelques lignes directrices peuvent être dégagées.

A. Placer la phase de concertation plus en amont de la préparation des réformes

Le rapport annuel du Conseil d'Etat pour 2006 comme le rapport Chertier préconisent de revoir les modalités de préparation des réformes en laissant notamment davantage de temps en amont pour les procédures de concertation.

Ces propositions sont cohérentes avec l'idée de déplacer au maximum le dialogue avec les collectivités locales vers le fond en s'écartant des pures consultations formelles sur des textes déjà bouclés et arbitrés en interministériel. Par exemple, sur la création de l'apprentissage junior, plusieurs acteurs rencontrés estiment qu'un débat général en amont au sein du conseil national de la formation tout au long de la vie aurait pu contribuer à décrire la situation et à aménager les contours de la proposition.

Il s'agirait dès lors d'étendre aux sujets concernant les collectivités ce qui est envisagé pour les partenaires sociaux, en faisant précéder toute réforme d'une vraie phase de concertation, qui peut ensuite dispenser de la phase formelle de consultation sur les textes.

Proposition n°1 : prévoir une période minimale de concertation sur les réformes concernant les collectivités locales, avec en amont lancement public d'une initiative gouvernementale sur un thème et précision des modalités de concertation, et en aval publication avec le projet de texte des suites données à la concertation.

B. Regrouper les instances et leurs capacités administratives

Le processus de simplification en cours devrait permettre des regroupements entre instances. Il devrait s'étendre à des rapprochements entre secrétariats de ces instances, pour générer des économies d'échelle.

A cet égard, l'intégration du conseil national de la formation tout au long de la vie au sein d'un conseil du dialogue social unique avec d'autres instances associant les partenaires sociaux aurait l'avantage d'intégrer dans une même instance les politiques de l'emploi et les politiques de formation professionnelle. Elle risque cependant de noyer quelque peu la problématique de la décentralisation et des interventions des collectivités locales dans un ensemble plus vaste.

A titre alternatif, dans le cas où cette solution ne serait pas retenue, la création d'une instance centrée sur la formation, l'orientation et l'insertion professionnelle des jeunes permettraient de regrouper plusieurs champs d'intersection entre l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Un rapprochement du conseil national de la formation tout au long de la vie et du conseil national des missions locales pourrait ainsi s'envisager, en veillant à préserver une représentation adaptée des missions locales au sein de la nouvelle instance.

Proposition n°2 : regrouper les instances de concertation existantes et leurs secrétariats.

C. Clarifier la place de l'Etat au sein des instances

Pour les instances les plus importantes, dès lors qu'un processus d'autonomisation par rapport à l'Etat est en cours (présidence, secrétariat) et qu'il sera difficile à remettre en cause, il serait sans doute plus sain et plus clair de pousser la logique jusqu'à son terme.

Une évolution du statut des représentants de l'Etat au sein de ces différentes instances semble devoir être envisagé. La situation actuelle place en effet l'Etat dans une position ambiguë de membre d'une instance chargée de se prononcer sur des textes qu'il prépare.

Proposition n°3 : modifier le statut des représentants de l'Etat au sein des instances de concertation.

D. Inciter les collectivités locales à se reposer la question de leur représentation au niveau national

L'Etat ne dispose naturellement pas de leviers évidents pour modifier les orientations données par les collectivités locales aux modalités de leur représentation au niveau national. Pour autant, il ne devrait se priver d'aucune occasion, au plan politique comme au plan technique, de souligner la nécessité pour les collectivités locales de disposer de capacités suffisantes pour être des interlocuteurs fiables et efficaces au niveau national. Cela ne signifie pas qu'elles doivent se doter d'une superstructure à vocation hiérarchique et uniformisatrice, mais d'une capacité à exprimer des positions déterminées en commun et qui engagent la communauté des collectivités.

E. Réfléchir à la mise en place d'un lieu de dialogue, d'échanges et d'évaluation sur les politiques décentralisées

Dans une perspective de moyen terme, il n'apparaît pas inutile de réfléchir à la création d'un cadre plus ambitieux pour la concertation avec les collectivités locales sur les politiques décentralisées.

En effet, il semble que les fonctions de concertation, d'observation et de connaissance statistique, de mutualisation des bonnes pratiques et d'évaluation des politiques décentralisées peinent actuellement à être exercées. Parmi les facteurs d'explication, on peut relever la faible légitimité de l'Etat, pour les collectivités locales, à exercer ces fonctions, comme l'incapacité actuelle de ces collectivités à les organiser entre elles.

A terme, la création d'un lieu neutre paraît s'imposer, dont l'Etat serait un interlocuteur et un « apporteur » de services et de capacités administratives (expertise, appareil statistique, etc.) mais non un membre à part entière et encore moins l'animateur exclusif. Cet espace pourrait à la fois construire et formaliser les positions des collectivités locales, servir à la concertation avec l'Etat, recueillir et agréger les données statistiques, valoriser les expériences locales et mener ou lancer des évaluations indépendantes (voir l'annexe sur la connaissance et l'évaluation des politiques locales).

Ce type d'instance pourrait être ou non rattaché au Parlement, et en particulier au Sénat dont la vocation constitutionnelle est de représenter les collectivités territoriales et qui a créé en son sein un observatoire de la décentralisation (à l'activité relativement réduite à ce stade). Il pourrait englober l'ensemble des politiques décentralisées ou se limiter à certains champs, tels les politiques sociales. Il pourrait comprendre des commissions thématiques et des regroupements par niveaux de collectivités et aurait naturellement vocation à englober l'ensemble des instances actuellement existantes. Il constituerait en somme le maillon actuellement manquant entre l'Etat et les collectivités, juste milieu entre une enceinte de type parlementaire dans les régimes fédéraux et le système actuel reposant sur une multiplicité d'instances et des associations d'élus sans légitimité représentative. Il supposerait naturellement une évolution importante des modes d'action et de représentation, tant de l'Etat que des collectivités locales.

ANNEXE VII

L'INSERTION

SOMMAIRE

I. LES COMPETENCES N'ONT ETE QUE PARTIELLEMENT CLARIFIEES EN MATIERE D'INSERTION DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX	1
A. LA COMPETENCE D'INSERTION EST DESORMAIS LARGEMENT DEVOLUE AUX CONSEILS GENERAUX	1
1. <i>Les décentralisations récentes ont renforcé le rôle du conseil général sur le RMI en mettant fin au co-pilotage avec l'Etat.....</i>	<i>1</i>
2. <i>Les compétences ne sont pas aussi clairement partagées pour les bénéficiaires des autres minima sociaux, dont la dimension insertion est plus faible</i>	<i>1</i>
B. UNE FORME DE CO-PILOTAGE S'EST INSTAUREE EN MATIERE D'INSERTION PROFESSIONNELLE	1
1. <i>Les conseils généraux sont désormais responsabilisés sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI</i>	<i>1</i>
2. <i>L'Etat est très présent au travers de la politique des contrats aidés et de l'insertion par l'activité économique.....</i>	<i>1</i>
3. <i>De nouvelles formes de partenariats locaux se sont développées autour de l'insertion professionnelle.....</i>	<i>1</i>
C. LE GLISSEMENT OBSERVE VERS LES LOGIQUES D'INSERTION PROFESSIONNELLE SE TRADUIT POUR L'ETAT PAR UN BASCULEMENT VERS LA SPHERE EMPLOI	1
1. <i>Au niveau local, la montée en puissance des services de l'emploi est parallèle à un désinvestissement des DDASS</i>	<i>1</i>
2. <i>Au niveau national, l'articulation entre DGEFP et DGAS reste perfectible</i>	<i>1</i>
II. LE PARTAGE DES ROLES SUR L'INSERTION DES JEUNES DEMEURE AMBIGÜ ET EST MARQUE PAR UN REINVESTISSEMENT DE L'ETAT	1
A. LES ACTIONS TOURNEES VERS LA FORMATION ONT ETE TRANSFEREES AUX CONSEILS REGIONAUX ET LES ACTIONS D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL AUX CONSEILS GENERAUX	1
B. LA DECENTRALISATION DU RESEAU D'ACCOMPAGNEMENT DES JEUNES N'A FINALEMENT PAS ETE MENEES A SON TERME	1
C. AVEC LE PLAN DE COHESION SOCIALE, L'ETAT A MASSIVEMENT REINVESTI LE CHAMP DE L'INSERTION PROFESSIONNELLE DES JEUNES, CREANT DES DIFFICULTES D'ARTICULATION AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES	1
1. <i>Des interventions fréquentes ces dernières années</i>	<i>1</i>
2. <i>Des difficultés d'articulation avec les régions et les départements.....</i>	<i>1</i>
III. DANS CE CONTEXTE MODIFIE, LE POSITIONNEMENT DE L'ETAT ET SES DISPOSITIFS DOIVENT EVOLUER	1
A. FAVORISER DES MODES D'INTERVENTION LIMITANT LES RISQUES DE SEGMENTATION DES DISPOSITIFS D'INSERTION ACTUELS	1
1. <i>Faire du conseil général le chef de file des actions d'accompagnement social et professionnel à destination de l'ensemble des publics</i>	<i>1</i>
2. <i>Simplifier le paysage des contrats aidés pour éviter la stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux</i>	<i>1</i>
3. <i>Reprendre la réflexion sur l'insertion professionnelle des jeunes et simplifier les conditions d'intervention de l'Etat</i>	<i>1</i>
4. <i>L'absence de partage des rôles clair entre formation et insertion crée le risque d'une lacune dans les interventions publiques</i>	<i>1</i>
B. L'ETAT DOIT ETRE EN MESURE DE DEFINIR UN PILOTAGE NATIONAL COHERENT DE SES INTERVENTIONS, ARTICULE AVEC LES COLLECTIVITES LOCALES.....	1
1. <i>Fonctions et organisation de l'Etat central sur les politiques d'insertion.....</i>	<i>1</i>
2. <i>Une conception coordonnée de la stratégie de l'Etat est nécessaire sur ces sujets.....</i>	<i>1</i>

ANNEXE VII

L'INSERTION

Les politiques d'insertion visent à accompagner des personnes en difficultés dans leur vie sociale et/ou professionnelle dans une démarche individuelle, un « parcours d'insertion », mobilisant tous les leviers disponibles (allocation financière, suivi individuel, financement d'actions destinées à lever les obstacles à l'insertion). Elles supposent une approche globale prenant en compte toutes les dimensions des difficultés d'insertion (santé, logement, comportement, compétences, accès au marché du travail).

La notion d'insertion est très fortement liée au dispositif du revenu minimum d'insertion (RMI), qui a précisément été conçu pour joindre à une allocation des actions d'accompagnement vers l'insertion. Elle s'étend néanmoins à d'autres problématiques et d'autres publics : bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI, chômeurs de longue durée, jeunes, personnes handicapées¹.

I. LES COMPETENCES N'ONT ETE QUE PARTIELLEMENT CLARIFIEES EN MATIERE D'INSERTION DES BENEFICIAIRES DE MINIMA SOCIAUX

A. La compétence d'insertion est désormais largement dévolue aux conseils généraux

1. Les décentralisations récentes ont renforcé le rôle du conseil général sur le RMI en mettant fin au co-pilotage avec l'Etat

La loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion a assez profondément modifié les conditions de définition et de conduite des actions d'insertion à destination des bénéficiaires du RMI. Parallèlement à la décentralisation de la gestion et du financement de l'allocation elle-même, elle a en effet mis fin au dispositif de co-pilotage de la politique d'insertion qui prévalait jusqu'alors. L'article L263-1 du code de l'action sociale et des familles précise clairement que le « *le président du conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion* ». Cette évolution se traduit notamment par les éléments suivants :

- le président du conseil général arrête désormais seul, et non plus conjointement avec le préfet, le programme départemental d'insertion (PDI) ;
- il préside seul les instances compétentes, conseil départemental d'insertion et commissions locales d'insertion, dont il désigne les membres ;
- il est responsable de la phase d'instruction du RMI, qu'il peut déléguer à divers organismes (centres communaux d'action sociale, caisses de sécurité sociale, associations), et désigne un référent pour chaque bénéficiaire. Il a la charge de la validation des contrats d'insertion conclus avec les bénéficiaires.
- le conseil général ne se voit par ailleurs plus imposer d'obligation de consacrer un budget minimum à l'insertion (les dépenses d'insertion devaient auparavant

¹ Cette annexe traite l'ensemble de ces questions, à l'exception de celle, assez spécifique, de l'insertion des personnes handicapées, qui mériterait néanmoins d'être examinée avec un peu de recul par rapport à la mise en place des outils de la loi du 11 février 2005.

représenter plus de 20% jusqu'à 2000 puis 17% jusqu'à 2005 des sommes versées au titre de l'allocation).

Le département est par conséquent désormais en pleine responsabilité sur le financement et la gestion du RMI ainsi que sur la politique d'insertion de ses bénéficiaires. Il détermine seul, avec le bénéficiaire, le contenu du contrat d'insertion conclu avec lui et lui propose les actions d'insertion sociale adaptée qu'il finance. L'ambition de la réforme était précisément de s'appuyer sur cette responsabilisation, y compris financière, pour dynamiser les démarches d'insertion : faire sortir les publics du RMI représente un gain financier important. La décentralisation du RMI fait actuellement l'objet d'une mission d'évaluation complète, prévue par la loi du 18 décembre 2003, mais la mission a déjà pu constater les jugements plutôt positifs formulés par les acteurs sur la clarification des responsabilités en la matière.

La fin du co-pilotage observée en matière de RMI se retrouve pour d'autres dispositifs, d'ampleur moindre, pour lesquels la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a mis fin au régime de co-financement Etat-conseil général : fonds d'aide aux jeunes (*cf. infra.*), mais aussi fonds de solidarité logement (FSL) et fonds d'aides aux impayés d'énergie, d'eau et de téléphone. Le département s'en trouve confirmé dans son rôle de chef de file en matière d'action sociale et d'insertion, dans la mesure où ces dispositifs sont fréquemment complémentaires d'actions d'insertion menées en direction de bénéficiaires du RMI.

2. Les compétences ne sont pas aussi clairement partagées pour les bénéficiaires des autres minima sociaux, dont la dimension insertion est plus faible

Le département n'a pas compétence pour conduire des actions d'insertion à destination des publics d'autres minima sociaux que le RMI, qui continuent à relever de l'Etat. Les interventions liées à l'insertion professionnelle peuvent être menées par les opérateurs du service public de l'emploi pour une partie de ces bénéficiaires (bénéficiaires de l'ASS² inscrits à l'ANPE, bénéficiaires de l'AAH³ ayant recours au réseau Cap'Emploi). Le conseil général peut par ailleurs aider ces bénéficiaires dans le cadre de ses autres compétences d'action sociale, notamment désormais en s'appuyant sur le fonds de solidarité logement.

Mais ces interventions n'entrent pas dans un cadre aussi formalisé et construit que le contrat d'insertion du RMI et sont surtout loin d'être systématiques. Elles n'incluent le plus souvent pas non plus d'actions spécifiques d'insertion sociale, qui sont à l'inverse à la base de la logique du RMI. Or, notamment pour les bénéficiaires de l'ASS ou de l'API⁴ qui peuvent aussi être considérés, dans certains cas, comme étant dans une démarche d'insertion et de potentiel retour à l'emploi, les problématiques et actions à conduire sont souvent très similaires. Même si le RMI est la prestation qui concerne le plus grand nombre d'allocataires, le nombre de bénéficiaires des deux autres minima dits d'insertion est loin d'être négligeable.

2 Allocation de solidarité spécifique, financée par l'Etat et versée aux demandeurs d'emploi ayant épuisé leurs droits au titre du régime d'assurance chômage et ayant travaillé au moins 5 ans sur les 10 dernières années.

3 Allocation adultes handicapés, prestation de solidarité financée par l'Etat, sous double condition de handicap et de ressources.

4 Allocation parent isolé, prestation financée par l'Etat.

Tableau 1 : Répartition des compétences en matière d’insertion des bénéficiaires des minima sociaux

	RMI	ASS	API
Nombre de bénéficiaires	1 100 000	375 500	202 000
Compétence	Conseil général	Etat	Etat

B. Une forme de co-pilotage s’est instaurée en matière d’insertion professionnelle

1. Les conseils généraux sont désormais responsabilisés sur l’insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI

L’article L263-1 du code de l’action sociale et des familles, précité, ne distingue pas entre insertion sociale et professionnelle et place au même niveau les compétences du département sur les deux volets. Du fait de la décentralisation financière du RMI, il est désormais pleinement responsabilisé sur l’insertion professionnelle des bénéficiaires, dont la sortie vers l’emploi est un facteur d’économies pour le budget départemental.

Cette évolution fait du conseil général un acteur important de la politique de l’emploi qui bénéficie, comme l’indique également l’article L263-1, « *du concours de l’Etat, des autres collectivités territoriales, des organismes chargés de l’emploi et de la formation professionnelle* ».

Ce rôle du département est cohérent avec la définition nouvelle du service public de l’emploi issue de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, qui indique que les collectivités territoriales concourent au SPE dont elles constituent une nouvelle catégorie d’acteurs. Leur rôle dans la constitution des maisons de l’emploi est également primordial. Cette même loi crée de nouveaux contrats aidés accessibles aux bénéficiaires de minima sociaux et dont l’aide repose sur « l’activation » de ces minima qui sont versés à l’employeur, par le conseil général s’agissant du RMI. Le département dispose ainsi de nouveaux leviers en matière d’insertion professionnelle.

Pour autant, le département ne dispose que de compétences limitées en matière de politique de l’emploi, où ses savoir-faire sont encore en construction, tandis que l’Etat reste maître de la conception de la politique nationale de l’emploi. Pour ces raisons, on assiste à une forme de retour du co-pilotage, sur le champ de l’insertion professionnelle cette fois.

2. L’Etat est très présent au travers de la politique des contrats aidés et de l’insertion par l’activité économique

a) Emplois aidés

L’insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI passe souvent par des emplois aidés, dans le secteur marchand et surtout dans le secteur non-marchand. L’Etat reste à cet égard le pilote de la plupart des dispositifs, profondément rénovés par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, dont il assure tout ou partie du financement.

Tableau 2 : Les principaux types de contrats aidés et leurs bénéficiaires

	Secteur marchand	Secteur non-marchand
Bénéficiaires des minima sociaux	Contrat d’insertion – revenu minimum d’insertion (CI-RMA)	Contrat d’avenir (CA)
Personnes sans emploi en difficulté	Contrat initiative-emploi (CIE)	Contrat d’accompagnement dans l’emploi (CAE)

Seul le Contrat d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA) ne bénéficie d'aucune aide de l'Etat et est par conséquent entièrement dans la main des conseils généraux. Malgré la difficulté pour l'Etat à connaître, de ce fait, les volumes exacts de CI-RMA conclus, il apparaît clairement que ceux-ci sont restés très faibles, de l'ordre de 5 000 au niveau national. Les départements ne se sont en effet pas tous mobilisés sur cet outil qui, réservé au secteur marchand, est en outre victime de la concurrence du contrat initiative-emploi.

Le second contrat prioritairement destiné aux bénéficiaires de minima sociaux, le contrat d'avenir, bénéficie lui aussi d'une aide dégressive de l'Etat qui s'ajoute au montant de l'aide correspondant à l'activation du minimum social. L'Etat intervient donc nécessairement dans le processus. On ne peut pour autant considérer que cette intervention constitue en l'état un frein au recours aux contrats d'avenir, l'Etat étant prêt à en financer davantage. Mais il s'agit néanmoins d'une forme de co-gestion de la mesure et les départements restent tributaires des orientations de l'Etat qui pourront s'infléchir en fonction de l'évolution du marché du travail.

L'Etat reste par ailleurs prescripteur des contrats aidés destinés aux bénéficiaires de minima sociaux autres que le RMI, y compris pour le CI-RMA. Il a donné délégation à l'ANPE pour assurer cette fonction de prescription.

L'année 2005 est assez particulière dans la mesure où elle fait la transition entre les anciens contrats aidés (CIE ancienne formule, contrat emploi solidarité et contrat emploi consolidé), mais les données de la DARES⁵ donnent une indication sur la répartition entre contrats. Elle traduit le volume nettement plus réduit des contrats réservés aux bénéficiaires de minima sociaux, même si leur montée en charge a depuis eu tendance à s'accroître, notamment pour les contrats d'avenir (au début d'octobre 2006, on dénombrait au total depuis leur création environ 10 000 CIRMA et 88 000 contrats d'avenir).

Tableau 3 : Nombre de bénéficiaires des contrats aidés en 2005

	Secteur marchand		Secteur non-marchand	
	CIRMA (réservé aux bénéficiaires minimaux sociaux)	CIE (toutes personnes en difficultés)	Contrat d'avenir (réservé aux bénéficiaires de minimaux sociaux)	CAE (toutes personnes en difficultés)
Total 2005	5 587	87 581	17 991	134 694

b) Insertion par l'activité économique

Le secteur de l'insertion par l'activité économique⁶ constitue un débouché important pour les emplois aidés, en particulier ceux qui s'adressent aux bénéficiaires de minima sociaux. Il demeure largement régulé par l'Etat et l'ANPE :

- toutes les structures d'insertion par l'activité économique font l'objet d'un conventionnement avec les services de l'Etat. Elles bénéficient d'aides de l'Etat, sous des formes diverses selon la nature de la structure ;
- pour être éligibles, les publics concernés doivent être agréés par l'ANPE, qui s'assure de leur distance par rapport à l'emploi ;

⁵ DARES, « Les contrats d'aide à l'emploi du plan de cohésion sociale en 2005 : Premier bilan ». Premières informations, premières synthèses, septembre 2006.

⁶ Correspondant à plus de 4000 structures, de quatre catégories : chantiers d'insertion (2300 en 2004), entreprises d'insertion, entreprises de travail temporaire d'insertion et associations intermédiaires.

- le pilotage local du dispositif relève du conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), présidé par le préfet ou son représentant.

Pour autant, le département est nécessairement impliqué également sur ces sujets, notamment en assurant des financements complémentaires des structures, en particulier les ateliers et chantiers d'insertion. Il ne peut pas non plus se désintéresser du nombre de places disponibles sur son territoire et les bénéficiaires du RMI figurent parmi les publics prioritaires des structures d'insertion⁷. Le conseil général est en conséquence un acteur important du CDIAE et les circulaires du ministère de l'emploi invitent les services de l'Etat à faire de cette instance un lieu de coordination efficace, ce qui reste trop rarement le cas.

3. De nouvelles formes de partenariats locaux se sont développées autour de l'insertion professionnelle

La responsabilisation des conseils généraux en matière d'insertion professionnelle a induit un renouvellement des partenariats locaux des départements sur cette thématique, à la fois avec l'Etat, ses opérateurs (ANPE, AFPA) ou d'autres intervenants :

- le partenariat avec l'Etat a pu prendre la forme d'une contractualisation, notamment dans le cadre de la mise en œuvre du plan de cohésion sociale. Une convention-cadre nationale conclue entre l'Etat et l'association des départements de France a donné de grandes orientations. Puis, dans la plupart des départements, des conventions aux intitulés variés fixent en effet les grands axes d'une stratégie concertée et les objectifs chiffrés en termes de conclusion de contrats aidés et de retour à l'emploi ;
- parallèlement, les conseils généraux sont amenés à recourir de manière bien plus fréquente aux opérateurs du service public de l'emploi. Avec l'ANPE, les conseils généraux ont été amenés, pour ceux qui l'ont souhaité, à prendre la suite du financement de postes dédiés à l'accompagnement de bénéficiaires de minima sociaux, auparavant assuré par l'Etat. Après des hésitations initiales, environ deux tiers des départements ont conclu avec l'ANPE une convention prévoyant le financement de personnels, qui peuvent être physiquement à l'Agence ou dans les antennes territoriales du conseil général. Une convention cadre entre la direction générale de l'ANPE et l'ADF fixe là encore les grandes lignes de cette coopération ;
- des coopérations nouvelles apparaissent également entre les départements et l'AFPA⁸, sur les conditions de formation des bénéficiaires du RMI et parfois des salariés en emplois aidés. Ces partenariats entre départements et opérateurs du service public de l'emploi se nouent parfois sans que l'Etat ne soit directement associé dans la définition des modalités de la coopération et dans son suivi ;
- enfin, les conseils généraux sont parfois amenés à se tourner vers d'autres acteurs, associations ou entreprises, auxquels ils confient l'orientation et le placement de bénéficiaires de minima sociaux. Ce recours s'opère souvent après mise en concurrence et choix de ne pas retenir l'offre de l'ANPE. De plus en plus, ces partenariats publics (avec l'ANPE) ou privés prévoient des modes de rémunération liés aux résultats obtenus en termes de retour à l'emploi.

⁷ La loi du 23 mars 2006 relative au retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des minima sociaux supprime d'ailleurs la condition d'agrément des publics par l'ANPE pour la conclusion des CI-RMA et contrats d'avenir qui sont destinés aux bénéficiaires de minima sociaux.

⁸ Selon la DREES, au début 2005, environ 20% des conseils généraux avaient déjà signé une convention avec l'AFPA

C. Le glissement observé vers les logiques d’insertion professionnelle se traduit pour l’Etat par un basculement vers la sphère emploi

1. Au niveau local, la montée en puissance des services de l’emploi est parallèle à un désinvestissement des DDASS

La fin du co-pilotage en matière d’insertion sociale a eu un très net effet sur la participation des services de l’Etat compétents : il ressort clairement que les agents des DDASS ne prennent plus part aux réunions des commissions locales d’insertion et ne s’occupent plus du RMI. Le transfert des effectifs au conseil général et la prise en main par celui-ci de l’ensemble du champ expliquent ce désinvestissement tout à fait logique. Certains le déplorent néanmoins, estimant notamment qu’une présence, même allégée, des DDASS peut avoir un sens par rapport à d’autres problématiques : santé, publics spécifiques. Parallèlement, les dispositifs gérés par les DDASS doivent tenir compte des réalités issues de la décentralisation. Ainsi, l’accompagnement social individualisé (ASI), destiné à rapprocher de l’emploi les publics en difficultés, devrait être reformaté à partir de 2007 pour se concentrer sur les bénéficiaires des minima sociaux autres que le RMI, pour ne pas dupliquer des actions qui relèvent pleinement du conseil général⁹.

Alors que les DDASS ne sont quasiment plus un partenaire pour les conseils généraux sur ces sujets, les DDTEFP en sont devenus un interlocuteur naturel permanent, du fait du croisement entre compétence générale de l’Etat sur la politique de l’emploi et compétence du département sur l’insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI. Ce partenariat constitue, à ce degré d’intensité, une nouveauté pour ces services de l’Etat traditionnellement plus tournés vers les entreprises et les partenaires sociaux, ainsi que pour leurs cadres, principalement issus de l’inspection du travail.

2. Au niveau national, l’articulation entre DGEFP et DGAS reste perfectible

a) Un impact relativement limité de la décentralisation sur les missions et effectifs des administrations centrales

La nouvelle donne issue de la décentralisation en matière d’insertion concerne principalement la DGAS, surtout pour le RMI et plus marginalement pour les divers fonds dont elle n’assure plus le pilotage national.

S’agissant du RMI, les principales tâches que n’a plus à assurer la DGAS sont d’ordre budgétaire et comptable :

- elle n’a plus à participer à la préparation du projet de loi de finances, celui-ci ne comportant plus les crédits du RMI ;
- elle n’a plus à effectuer chaque mois la délégation d’un douzième des crédits à l’ACOSS.

Ces tâches restaient néanmoins d’ampleur limitée, en particulier pour la délégation mensuelle des crédits : la DGAS n’assurait pas de réelle gestion financière du dispositif, transférée dès le départ aux organismes de sécurité sociale. La principale fonction de la DGAS relative au RMI était et demeure la fonction normative de préparation des textes régissant l’allocation et de leur application. La DGAS a incontestablement été fortement sollicitée à cet égard depuis 2003, pour préparer la décentralisation et pour suivre ses modalités d’application, y compris en termes de compensation financière en lien avec le ministère des finances et le ministère de l’intérieur. La législation relative aux minima sociaux a également fait l’objet de réformes successives (conduisant notamment à la loi du 23 mars 2006 relative au retour à l’emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires des

⁹ Mais dans sa formule actuelle, l’ASI compte environ 20% de bénéficiaires du RMI parmi ses publics, avec des taux beaucoup plus importants dans certains départements.

minima sociaux) et de rapports et projets de réformes multiples, impliquant une analyse de l'administration centrale.

Dans l'hypothèse d'un pic d'activités normatives consécutives à la décentralisation et à ses conséquences immédiates¹⁰, le rôle de la DGAS en « rythme de croisière » consiste principalement à « dire le droit » en répondant aux sollicitations diverses : questions des parlementaires, des conseils généraux, de la CNAF. Le RMI demeurant une allocation nationale, ses modalités d'application ont vocation à rester les mêmes sur l'ensemble du territoire. Le volume des questions parlementaires liées au RMI semble rester relativement stable et modéré, autour d'une trentaine par an. Les questions techniques des conseils généraux s'expriment notamment au travers du forum internet du « club insertion » du réseau Idéal, subventionné par la DGAS qui fait partie de son comité de pilotage. Les agents du bureau compétent sont parfois amenés à répondre aux questions posées dans ce cadre ; il apparaît néanmoins à l'observation que ces interventions restent rares. Il apparaît que les questions d'ordre technique transitent certainement plus par le réseau des CAF, la CNAF disposant d'une expertise juridique pour y répondre mais se tournant néanmoins assez fréquemment vers le ministère. Les sollicitations pesant sur le bureau des minima sociaux sont enfin souvent internes à l'administration : commandes du cabinet naturellement, demandes des autres directions d'administration centrale, enquêtes des inspections générales.

Au total, les tâches liées au RMI sont principalement accomplies par deux chargés de mission (un agent de catégorie A, un B), avec en plus la possibilité de recourir à un agent chargé des statistiques pour l'ensemble du bureau. Le chef de bureau compétent et son adjointe y consacrent également naturellement une part importante de leur temps. Même si les activités normatives baissent de volume et si le rôle budgétaire et comptable du service est moindre, les marges de manœuvre en termes d'effectifs sont donc limitées. Elles permettent sans doute à peine de développer de nouvelles missions liées au suivi et à l'observation des politiques départementales, sans doute utiles pour pouvoir exercer de manière satisfaisante la fonction normative sur le dispositif.

Parallèlement, la décentralisation du FAJ et des fonds pour impayés a également un impact limité, même si elle représente de manière plus évidente des tâches en moins. Leur gestion était cependant largement déconcentrée. L'agent compétent pour les actions en direction des jeunes en difficultés dispose désormais d'un portefeuille au périmètre restreint aux seuls points d'accueil et d'écoute jeunes et aux jeunes en errance en général¹¹. Le départ de l'agent notamment chargé des fonds d'aide aux impayés a par ailleurs permis un remplacement sur un profil de poste totalement différent, destiné au suivi et à l'évaluation des actions pilotées par le bureau, notamment en termes d'hébergement d'urgence.

De son côté, la DGEFP n'a pas connu d'allègement de ses tâches du fait de la montée en charge de la compétence des conseils généraux sur l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RMI. Elle a conservé ses missions de conception et de pilotage national de la politique des emplois aidés, même si désormais les conseils généraux contribuent de fait à la mettre en œuvre localement, en lien avec les services de l'Etat.

b) Une nécessaire réarticulation des interventions qui n'a pas été menée à son terme

Même si de nombreuses tâches des administrations centrales n'ont pas disparu avec la décentralisation, elles ne peuvent continuer à être exercées selon les mêmes modalités dans le nouveau contexte. L'intervention des collectivités locales implique qu'elles soient plus associées à la définition des politiques d'une part et que les directions d'administration centrale se coordonnent plus étroitement d'autre part.

¹⁰ Hypothèse qui n'exclut pas la poursuite de réformes ponctuelles ou d'envergure des minima sociaux, qui font notamment l'objet de propositions parlementaires fréquentes.

¹¹ Cet agent ne travaille cependant qu'à 70% du temps.

L'association des départements à la conception des politiques d'insertion n'est pas une exigence nouvelle mais elle est désormais impérative. Les premiers rapports parlementaires réalisés après la décentralisation du RMI déplorent d'ailleurs son caractère insuffisant. Cette concertation est néanmoins souvent rendue délicate par les difficultés de représentation des collectivités et par les aléas politiques de postures d'oppositions fréquentes entre Etat et collectivités locales. Pour autant, il semble que la tendance soit à l'amélioration dans les contacts, notamment entre la DGAS et l'association des départements de France qui ont des échanges réguliers, sur une base mensuelle ou bi-mensuelle. De son côté, la DGEFP est confrontée à sa faible habitude de contacts avec les conseils généraux, les régions étant ses interlocuteurs traditionnels sur le champ de la formation professionnelle.

Cette exigence de concertation est consommatrice de beaucoup de temps et d'énergie. Outre les échanges informels avec les associations d'élus, elle peut prendre forme au sein d'instances permanentes, même si en matière d'insertion seul le Conseil national de l'insertion par l'activité économique joue réellement un rôle d'échange avec les représentants des collectivités. Le conseil national de lutte contre l'exclusion est plutôt un lieu de discussion avec les associations et les partenaires sociaux, les élus membres étant très peu présents. La coopération avec les collectivités locales peut aussi passer par des groupes de travail technique, comme celui auquel a pris part la DGAS avec l'ADF sur les simplifications envisageables dans la gestion du RMI. Cette forme de travail se heurte néanmoins rapidement aux faibles capacités techniques des associations d'élus.

Les nouvelles répartitions de compétences entre Etat et départements impliquent également une meilleure articulation au sein même de l'Etat. En effet, dès lors que les conseils généraux ont désormais une vision d'ensemble de la politique d'insertion qu'ils conduisent sur leur territoire, l'Etat doit être en mesure de dégager une stratégie d'ensemble cohérente. Or si les conseils généraux n'ont de fait plus que les DDTEFP comme interlocuteur de l'Etat au niveau local, ils doivent se tourner alternativement vers la DGAS s'ils souhaitent soulever des questions liées à l'allocation du RMI ou vers la DGEFP pour les contrats aidés destinés aux bénéficiaires du RMI. Si cette dualité n'est pas foncièrement dommageable pour des questions d'ordre technique, elle peut l'être plus sur des sujets plus stratégiques liées par exemple au retour à l'emploi.

Entre la DGAS et la DGEFP, les échanges sur les sujets liés à l'insertion sont relativement réguliers et décrits comme s'intensifiant, notamment entre les deux sous-directions compétentes. La préparation de la loi sur le retour à l'emploi est ainsi citée de part et d'autre comme illustrant cette bonne coopération d'ensemble, la définition des règles d'intéressement étant indissociable de la bonne connaissance de l'allocation tout en étant cruciale pour le retour à l'emploi.

Pour autant, l'articulation entre les deux directions reste perfectible :

- la DGAS reste ainsi peu associée à la définition des grandes orientations en matière de contrats aidés. Elle n'a par exemple pas été consultée par la DGEFP dans la préparation de la récente circulaire fixant les grandes lignes pour le second semestre 2006, circulaire où il est posé, pour la première fois aussi clairement, que les bénéficiaires de minima sociaux et notamment du RMI n'ont pas vocation à bénéficier des contrats aidés autres que ceux qui leur sont spécifiquement ouverts ;
- parallèlement, toutes deux confrontées au besoin de mieux suivre et mieux connaître les politiques d'insertion professionnelle mises en œuvre par les conseils généraux, la DGAS et la DGEFP ne se sont manifestement pas interrogées sur la possibilité de mutualiser leurs connaissances. La DGEFP a ainsi conclu une convention avec l'ADF prévoyant la mise en place d'un centre de ressources sur la mise en œuvre du plan de cohésion sociale, sans que les résultats de ce partenariat se soient avérés très tangibles. De son côté, la DGAS investissait sur le Club insertion que la DGEFP a rejoint plus tardivement. Plus significativement, la DGEFP et la DGAS envisagent toutes deux parallèlement la création d'un poste dédié à l'observation et à la connaissance des actions développées par les conseils généraux ;

- enfin, la DGAS souhaite se tourner vers l'ANPE pour lui demander des informations sur l'accès des bénéficiaires de minima sociaux aux contrats aidés. La DGEFP serait assurément mieux placée pour effectuer ces démarches, mais de son côté elle ne se préoccupe pas réellement de connaître la part de ces bénéficiaires parmi les titulaires d'emplois aidés.

On peut enfin relever que le glissement pour l'Etat des politiques d'insertion vers l'emploi crée aussi des problèmes de délimitation des compétences entre DARES et DREES et des besoins d'articulation entre ces directions. En effet, les nouveaux contrats aidés reposant sur l'activation du RMI intéressent aussi bien la DARES (politique des emplois aidés) que la DREES (utilisation des crédits du RMI). Une difficulté supplémentaire tient au fait que la DARES n'a traditionnellement pas de relations avec les conseils généraux. Le suivi des contrats d'avenir n'a pas posé de réelles difficultés pour la DARES, dans la mesure où ils impliquent toujours une aide de l'Etat et donc une intervention de ses services. En revanche, pour le CI-RMA, la DARES ne dispose d'aucun outil de suivi administratif. Elle a donc dû se reposer sur la DREES, qui a organisé des remontées d'informations des conseils généraux, avec une périodicité parfois jugée insuffisante et des incertitudes de fiabilité qui auraient pu être problématiques si ce dispositif avait connu un développement plus important.

II. LE PARTAGE DES ROLES SUR L'INSERTION DES JEUNES DEMEURE AMBIGÜ ET EST MARQUE PAR UN REINVESTISSEMENT DE L'ETAT

A. Les actions tournées vers la formation ont été transférées aux conseils régionaux et les actions d'accompagnement social aux conseils généraux

La formation est une des actions susceptibles de favoriser l'insertion professionnelle des jeunes. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a transféré au conseil régional les programmes mis en œuvre par l'Etat pour la formation des jeunes de 16 à 25 ans. Ce transfert s'est effectué en deux temps : pour les actions qualifiantes depuis le 1^{er} juillet 1994, puis pour les actions de pré-qualification et d'accompagnement (transfert achevé au 1^{er} janvier 1999). C'est notamment à ce dernier titre que le conseil régional est amené à intervenir à destination des publics jeunes particulièrement en difficultés, en finançant des actions de mobilisation pour aider les jeunes à construire un projet professionnel, des actions d'accompagnement et d'orientation, des actions de préqualification aidant les jeunes à maîtriser les prérequis permettant l'entrée en action de qualification.

Par ailleurs, la loi du 13 août 2004 a organisé la décentralisation des fonds d'aide aux jeunes (FAJ). Créé en 1989, ce dispositif visait à répondre aux problèmes d'insertion les plus lourds liés à la non-éligibilité des jeunes de moins de 25 ans au RMI. Organisé d'abord sur une base facultative, il est devenu obligatoire en 1992. Il reposait sur un co-pilotage de l'Etat (DDASS) et du conseil général qui en assuraient le financement à parité. Seul pilote du dispositif depuis le 1^{er} janvier 2005, le conseil général peut confier tout ou partie de sa gestion à d'autres organismes, comme la caisse d'allocation familiales, les missions locales ou des centres communaux d'action sociale.

Le FAJ vise à « attribuer aux jeunes en difficulté, âgés de 18 à 25 ans, des aides destinées à favoriser leur insertion sociale et professionnelle et, le cas échéant, leur apporter des secours temporaires de nature à faire face à des besoins urgents ». Les conditions et modalités précises d'attribution des aides sont précisées dans un règlement intérieur qui doit être adopté par le conseil général après avis du conseil départemental d'insertion. Ces aides sont le plus souvent individuelles et correspondent à des soutiens financiers ou des actions d'accompagnement du jeune dans sa démarche ou son projet d'insertion. Le montant unitaire des aides est en général faible (de l'ordre de 200 euros en moyenne).

B. La décentralisation du réseau d'accompagnement des jeunes n'a finalement pas été menée à son terme

Le réseau d'accompagnement spécifique aux jeunes (missions locales, permanences d'accueil, d'information et d'orientation) s'est mis en place à partir de 1982. Son ambition était de construire avec les jeunes de 16 à 25 ans un projet d'insertion sociale et professionnelle dans sa globalité et sur tous les aspects de la vie quotidienne. Ces structures sont le plus souvent des associations, présidées par un élu local (en général de la commune ou de l'intercommunalité concernée) et réunissant l'ensemble des partenaires, dont l'Etat qui apporte une part importante des financements. Au 31 décembre 2004, on dénombrait au total 515 structures (403 missions locales et 112 PAIO).

Le partenariat Etat-Collectivités au sein du réseau jeunes s'est complexifié à compter de 1993, date à laquelle le conseil régional est, du fait de ses compétences sur la formation professionnelle des jeunes, entré dans le « tour de table » des structures. En effet, les crédits Etat correspondant au financement des postes de conseillers chargés de l'orientation des jeunes vers la formation ont été décentralisés. Ces postes ont continué à être financés par les régions, devenues le second financeur du réseau jeune (cf. tableau 4 ci-dessous). Dans certaines régions, les conseils régionaux ont conclu avec les missions locales des contrats d'objectifs et de moyens pluriannuels.

L'Etat, qui continuait à financer le fonctionnement global des structures, y a ajouté à partir de 1998 un nouveau financement direct de postes de référents, destiné à renforcer l'accompagnement des jeunes les plus en difficultés. Dans le cadre du programme TRACE, 840 postes ont ainsi été financés dans l'ensemble du réseau. Avec le CIVIS, 2 000 nouveaux postes de référents sont de nouveau financés par l'Etat.

Ces participations de l'Etat et de la région au fonctionnement des structures du réseau font l'objet de conventionnement, notamment destinés à s'assurer de l'effectivité des moyens humains financés de part et d'autre et de l'accomplissement des tâches correspondantes. L'Etat s'attache à développer un pilotage par objectifs du réseau jeunes, mais s'agissant principalement de crédits de fonctionnement destinés à rémunérer le personnel, ce pilotage s'avère délicat.

Tableau 4 : Le financement du réseau jeunes en 2005

	Total	Etat	FSE	Régions	Départements	Communes et EPCI	Organismes publics et privés
Activité principale ¹²	307 M€	29%	11%	20%	5%	28%	7%
Activités spécifiques ¹³	60 M€	25,5%	23%	19%	9%	23,5%	-

La décentralisation accrue voire totale du réseau jeunes a fait l'objet d'hésitations marquées :

- la loi du 30 décembre 2003 (loi de finances pour 2004) avait transféré aux conseils régionaux la compétence d'insertion professionnelle des jeunes en difficultés, en lui confiant l'organisation des actions d'accompagnement personnalisé et renforcé. Le projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales prévoyait de confier aux régions la coordination de l'accueil, l'orientation et l'information et l'animation des missions locales et PAIO.

¹² Actions d'accueil, d'information, d'orientation et d'accompagnement personnalisé vers l'emploi.

¹³ Actions de prévention et d'éducation pour la santé, d'accompagnement dans les démarches d'accès au logement et à l'hébergement, d'accès aux droits et de lutte contre les discriminations, etc

- toutefois, au cours du débat parlementaire sur ce dernier projet de loi, dans le contexte postérieur aux élections régionales, le statu quo a finalement été préféré : la loi du 13 août 2004 ne prévoit pas de transfert de compétences en la matière, puis la loi « cohésion sociale » du 18 janvier 2005 a abrogé les dispositions introduites par la loi de finances pour 2004 et mis fin à l'éphémère compétence régionale sur l'insertion professionnelle des jeunes. Parmi les arguments alors employés contre le choix de la décentralisation, a été avancé le souci de maintenir du côté de l'Etat d'une part la plupart des compétences liées à l'orientation professionnelle (éducation nationale, fonctions d'orientation de l'AFPA), d'autre part des outils d'une politique nationale d'emploi des jeunes.

Une décentralisation de l'ensemble des financements du réseau jeunes par l'Etat aurait assurément pu avoir pour l'Etat des conséquences du type de celles de la décentralisation de la commande publique à l'AFPA : il aurait perdu un relais pour ses actions et créer des difficultés d'articulation entre les politiques de l'emploi conduites par l'Etat avec ses opérateurs (ANPE notamment) et les politiques de formation professionnelle conduites par les régions.

Pour autant, la double intervention de l'Etat et des régions sur le réseau jeunes rend délicat le pilotage de celui-ci, confronté à des commandes et à des modes de financement croisés. Les régions n'ont pas la maîtrise de l'ensemble de la chaîne de l'entrée des jeunes en formation.

C. Avec le plan de cohésion sociale, l'Etat a massivement réinvesti le champ de l'insertion professionnelle des jeunes, créant des difficultés d'articulation avec les collectivités locales

1. Des interventions fréquentes ces dernières années

L'abandon en 2004 du choix de la décentralisation des compétences de l'Etat aux régions en matière d'insertion des jeunes a été suivi par un réinvestissement important de ce champ par l'Etat :

- comme l'avait prévu la loi de finances pour 2004, le CIVIS avait ainsi vocation à être confié aux régions dans ses volets dédiés à l'accompagnement vers l'emploi et la création d'activité. Mais le dispositif, finalement resté aux mains de l'Etat, a été reconfiguré et amplifié par la loi « cohésion sociale » du 18 janvier 2005. Il s'est traduit par le renforcement des moyens dédiés des missions locales et PAIO et par la mise en œuvre d'une allocation CIVIS destinée à accompagner les jeunes dans la construction de leur parcours d'insertion. Les jeunes sans qualification font l'objet d'un accompagnement renforcé ;
- parallèlement, la loi de cohésion sociale a été l'occasion de consacrer pour la première fois le rôle des missions locales et PAIO dans le code du travail et de les reconnaître leur participation au service public de l'emploi. Si cette évolution n'interdit pas la possibilité de tentative ultérieure de décentralisation du réseau jeunes, elle tend toutefois à le positionner davantage comme opérateur de l'Etat au sein de la politique de l'emploi ;
- par ailleurs, la loi de finances pour 2005 a prévu la création d'un fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ), destiné à financer des aides pour les jeunes en cours d'insertion bénéficiant d'un accompagnement. La gestion du FIPJ est déléguée aux directions régionales du travail, qui la confie pour la plus grande partie aux missions locales et PAIO ;
- enfin, la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise, qui avait pour vocation de remplacer l'article de la loi égalité des chances créant le

contrat première embauche, a élargi le CIVIS et inscrit les actions d'accompagnement vers l'emploi au sein d'un parcours d'accès à la vie active (PAVA).

2. *Des difficultés d'articulation avec les régions et les départements*

Le dynamisme de l'intervention de l'Etat sur l'insertion des jeunes est marqué par un prisme important des problématiques d'emploi, dans un contexte de chômage persistant important sur cette tranche d'âge. Ce prisme se retrouve logiquement en matière administrative : ces politiques sont pilotées par la DGEFP même si la DGAS ajoute ses préoccupations sociales propres dans les textes concernés (circulaires notamment). Au niveau local, le basculement vers l'insertion professionnelle s'observe également pour les jeunes : les DDASS, qui co-pilotaient le FAJ, ne sont parfois même plus associées par les conseils généraux qui se tournent désormais vers les DDTEFP pour articuler les dispositifs entre eux.

Le partage actuel des compétences crée inévitablement des zones d'intersections entre l'Etat et les collectivités locales, aussi bien les régions que les départements d'ailleurs. Il en ressort l'exigence de bonnes articulations, souvent difficiles à trouver au niveau local.

a) Les contrats d'objectifs et moyens dans le domaine de l'insertion professionnelle des jeunes n'ont connu qu'un succès limité

Pour faciliter ces articulations, la loi de cohésion sociale a prévu la conclusion au niveau régional de contrats d'objectifs et de moyens sur l'insertion professionnelle des jeunes. Ces contrats, conclus entre le préfet de région et le président du conseil régional, peuvent associer les partenaires sociaux mais aussi les conseils généraux. Ils visent à fixer des objectifs conjoints et un programme d'actions mobilisant les compétences et les dispositifs de chacun des signataires. Si ces contrats d'objectifs ont pu localement contribuer à faciliter la discussion entre partenaires, il n'est pas certain que cette procédure ait permis d'importantes avancées. D'une part, les conseils régionaux n'ont pas nécessairement tous perçus son intérêt : à la fin du 1^{er} semestre 2006, seuls neuf contrats d'objectifs et de moyens « jeunes » avaient été conclus, des négociations restant en cours dans quelques autres régions. A cet égard, le fait que ces COM ne soient pas assortis d'incitations financières, à la différence des COM « apprentissage », a sûrement constitué une limite du dispositif, même si en contrepartie le partenariat peut dans ce cas reposer sur des bases plus saines de volontariat et de mobilisation. D'autre part, les conseils généraux n'ont pas semblé pouvoir être réellement intégrés à ces discussions, le cadre régional ne s'y prêtant guère, bien qu'ils soient directement intéressés.

b) La concurrence entre dispositifs crée un problème de lisibilité et d'efficacité

Se pose également un problème de concurrence et de difficultés d'articulation entre les dispositifs. C'est particulièrement le cas entre le FAJ et le FIPJ : la création par l'Etat de ce dernier fonds, immédiatement consécutive à la décentralisation complète du FAJ aux conseils généraux, a notamment été justifiée par deux arguments liés à la décentralisation :

- d'une part l'incapacité du FAJ, par ses volumes financiers limités, de faire face à l'ampleur des besoins et l'incertitude quant aux nouvelles orientations données au FAJ par les conseils généraux ;
- d'autre part la nécessité de donner à l'Etat des leviers financiers dans ses discussions avec les régions sur l'insertion professionnelle.

Or, malgré leur finalité professionnelle, les aides du FIPJ ne se distinguent pas nettement dans leur nature de celles qui peuvent être octroyées dans le cadre du FAJ, piloté par le conseil

général¹⁴. Dans les départements, des difficultés d'articulation ont d'ailleurs pu apparaître, surtout quand les conseils généraux avaient voulu donner au FAJ une orientation davantage tournée vers l'insertion professionnelle. Enfin, il est loin d'être certain que le FIPJ ait pu réellement jouer le rôle de levier qui lui était assigné dans le cadre de la négociation des COM régionaux.

L'impact de ce manque de lisibilité n'est pas nécessairement direct pour les jeunes concernés eux-mêmes, dans la mesure où les missions locales ou les PAIO peuvent fréquemment jouer le rôle de « guichet unique » et effectuer pour eux les démarches leur permettant d'accéder à tel ou tel dispositif d'aide. Il est cependant générateur de complexités pour les structures du réseau jeunes, les associations financées pour mener des actions en direction des jeunes, les travailleurs sociaux, etc. De fait, ce sont souvent ces structures qui doivent rechercher des co-financements et qui sont amenés à arbitrer entre les différents dispositifs. Un conseiller de mission locale pourra ainsi faire bénéficier un jeune de l'allocation CIVIS, d'une aide au titre du FIPJ ou, dans certains cas, d'une aide au titre du FAJ, avec un réel risque d'effet d'éviction entre dispositifs¹⁵. Autre exemple, en termes d'aide à la mobilité, un jeune peut souvent, selon les régions, se faire financer tout ou partie de son permis de conduire soit par l'Etat, soit par le conseil régional, soit par le conseil général.

III. DANS CE CONTEXTE MODIFIE, LE POSITIONNEMENT DE L'ETAT ET SES DISPOSITIFS DOIVENT EVOLUER

A. Favoriser des modes d'intervention limitant les risques de segmentation des dispositifs d'insertion actuels

L'intervention des conseils généraux en matière d'insertion sociale et professionnelle, telle qu'elle résulte des récentes décentralisations, crée un contexte renouvelé de relations avec l'Etat. Dans l'hypothèse, probable, d'un statu quo des compétences respectives, la mise en œuvre des politiques et des dispositifs implique néanmoins des articulations et des partenariats, pour limiter les conséquences négatives des risques de segmentation selon les publics.

1. Faire du conseil général le chef de file des actions d'accompagnement social et professionnel à destination de l'ensemble des publics

Le maintien de modalités différentes d'accompagnement social et professionnel selon le statut des bénéficiaires des minima sociaux (RMI, API, AAH, ASS) risque d'apparaître de moins en moins justifiable à mesure que les conseils généraux développeront leurs politiques à destination des bénéficiaires du RMI. C'est particulièrement net s'agissant de l'API, dont les publics sont très proches de ceux du RMI et passent d'ailleurs parfois d'une prestation à une autre¹⁶. Les problématiques sont plus complexes pour l'ASS dont les bénéficiaires sont pour certains plus proches du service public de l'emploi et pour l'AAH du fait de la prise en compte du facteur handicap, mais dans les deux cas les démarches d'insertion professionnelle, que l'Etat souhaite développer, peuvent se rapprocher de celles envisagées pour les bénéficiaires du RMI.

Le rapport des sénateurs Mercier et Raincourt propose à cet égard de rendre obligatoire la faculté déjà existante pour le conseil général de faire accéder les bénéficiaires de l'API aux mêmes actions d'insertion que ceux du RMI¹⁷, avec compensation financière pour les départements. La même

¹⁴ La DGEFP avait d'ailleurs prévu la possibilité pour les services déconcentrés d'abonder purement et simplement le FAJ, mais l'ADF a refusé cette option, mettant en avant le risque de confusion des responsabilités.

¹⁵ Ainsi, les circulaires et notes de la DGEFP rappellent sans cesse qu'ils n'ont pas vocation à se substituer les uns aux autres et la note du 31 juillet, consécutive à une surconsommation observée dans certaines régions, rappelle que l'allocation CIVIS ne doit pas être systématiquement employée et que le FIPJ mais aussi le FAJ peuvent être mobilisés pour des projets spécifiques.

¹⁶ Plus de 50% des bénéficiaires de l'API en fin de droits basculent au RMI (source CNAF 2004)

¹⁷ Article L.263-18 du code de l'action sociale et des familles : « Les personnes bénéficiant du droit à l'allocation de parent isolé dans les conditions prévues à l'article L.524-1 du code de la sécurité sociale peuvent souscrire l'engagement de

solution est préconisée pour les bénéficiaires de l'ASS. Cette forme de délégation de compétences de l'Etat vers les conseils généraux s'inscrit pour eux comme une forme de préalable à la décentralisation ultérieure de ces allocations. Elle présenterait l'avantage de permettre la conduite d'actions cohérentes pour l'ensemble des publics concernés. A ce stade, dans un contexte où les différents acteurs plaident pour une pause dans la décentralisation de l'action sociale, des partenariats plus systématiques devraient au moins être envisagés, notamment pour permettre l'accès des bénéficiaires de l'API, et dans un second temps de l'ASS, aux actions d'insertion financées par les conseils généraux. Ces derniers peuvent en effet avoir tout intérêt à prévenir le passage au RMI de publics souvent faiblement qualifiés et restés longtemps en dehors du marché du travail.

Proposition n°1 : envisager de rendre obligatoire l'intervention des conseils généraux pour l'accompagnement des bénéficiaires de l'API s'inscrivant dans une démarche d'insertion. Prévoir la possibilité pour les bénéficiaires de l'ASS d'entrer eux aussi dans ces actions d'insertion mises en place par le conseil général. A défaut, privilégier la recherche de partenariats avec les conseils généraux pour faire entrer les bénéficiaires de l'API, voire ceux de l'ASS, dans les actions d'insertion programmées par le département.

Le recentrage envisagé du dispositif ASI (accompagnement social individualisé) sur les publics bénéficiaires des minima sociaux autres que le RMI peut à cet égard fournir une occasion d'en repenser les conditions de mise en œuvre :

- en premier lieu, on peut s'interroger sur la légitimité de poursuivre la gestion de ce dispositif au sein des DDASS, alors que les actions concernées se rapprochent de celles menées par le conseil général pour ses publics, sans plus aucune relation avec les DDASS. Les DDTEFP seraient d'autant plus désignées pour en assurer la gestion qu'elles connaissent mieux le Fonds social européen (FSE) qui vient abonder les fonds ASI d'une part, et qu'elles sont plus proches des acteurs du service public de l'emploi qui rencontrent les publics concernés, notamment les bénéficiaires de l'ASS ou de l'AAH ;
- en second lieu, ces fonds, même limités, pourraient venir contribuer au financement des actions d'insertion du conseil général, dès lors que le partenariat avec celui-ci permettrait d'ouvrir ces actions aux bénéficiaires de l'ensemble des minima sociaux. L'Etat ne gèrerait ainsi plus directement la mesure et les relations avec les structures chargées des actions d'accompagnement mais serait chargé de conclure une convention (annuelle ou pluriannuelle) avec le conseil général, prévoyant les publics concernés, les actions privilégiées et les financements octroyés.

Proposition n°2 : privilégier, dans la mise en œuvre du dispositif ASI, un financement global des actions d'insertion du conseil général, ouvertes aux bénéficiaires des minima sociaux autres que le RMI, plutôt que des actions ponctuellement subventionnées par l'Etat. A défaut, confier la gestion des fonds correspondants au dispositif ASI (accompagnement social individualisé) aux services déconcentrés du secteur travail.

2. Simplifier le paysage des contrats aidés pour éviter la stigmatisation des bénéficiaires de minima sociaux

a) De réels risques de stigmatisation et de concurrence entre les dispositifs

Parmi les quatre contrats aidés destinés aux publics rencontrant des difficultés sur le marché du travail (cf. tableau infra pour rappel), deux sont réservés aux bénéficiaires de minima sociaux : CI-RMA et contrat d'avenir¹⁸. Les autres s'adressent aux personnes rencontrant des « difficultés particulières d'insertion sociale ou professionnelle ».

Tableau 5 : Les principaux types de contrats aidés et leurs bénéficiaires (rappel)

	Secteur marchand	Secteur non-marchand
Bénéficiaires des minima sociaux	Contrat d'insertion – revenu minimum d'insertion (CI-RMA)	Contrat d'avenir (CA)
Personnes sans emploi en difficulté	Contrat initiative-emploi (CIE)	Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)

Dans le dispositif antérieur, qui ne prévoyait pas de dispositif d'activation, le statut de la personne (bénéficiaire ou non d'un minimum social) n'avait pas d'influence sur l'accès aux contrats aidés (en particulier le contrat emploi solidarité). A l'inverse, un employeur qui se voit aujourd'hui proposer un CI-RMA ou un contrat d'avenir sait que cela correspondra nécessairement à un bénéficiaire de minimum social. Le risque que ces publics soient victimes d'une stigmatisation et d'un accès moindre à l'emploi aidé lié à leur image générale parmi les employeurs n'est donc pas négligeable et est nettement souligné par les acteurs locaux. Certains d'entre eux estiment disposer aujourd'hui de moins de réponses qu'auparavant en termes d'emplois aidés pour les bénéficiaires de minima sociaux. Les chiffres pour 2005 tendent à confirmer ce sentiment, puisque dans l'ancienne génération de contrats aidés du secteur non-marchand, 43% des personnes embauchées étaient bénéficiaires du RMI (34%) ou de l'ASS (9%) alors qu'avec les nouveaux contrats, ce total tombe à 30%.

Cette séparation entre publics est accentuée par l'évolution du pilotage par l'Etat de ces dispositifs d'emplois aidés. Alors que dans certains départements, des accords entre services de l'Etat et conseils généraux avaient prévu l'accès d'un certain nombre de bénéficiaires de minima sociaux, notamment du RMI, aux autres contrats aidés financés par l'Etat (CIE et CAE), cette possibilité est fortement découragée par le ministère de l'emploi. Dans la récente circulaire de la DGEFP du 3 juillet 2006¹⁹, l'objectif fixé aux services déconcentrés est de favoriser un recours plus fréquent au contrat d'avenir, au détriment du CAE jugé trop utilisé. En conséquence, il y est affirmé, plus clairement que dans les précédentes instructions, que les bénéficiaires de minima sociaux « n'ont plus vocation à rentrer en CAE ou CIE ». L'objectif est ainsi de s'approcher de catégories homogènes de destinataires des types de contrats aidés.

Or, il apparaît qu'en 2005, 15,5% des personnes embauchées en contrat d'accompagnement dans l'emploi étaient bénéficiaires du RMI. Au total, les bénéficiaires du RMI ont plus accédé au CAE (21 000 personnes) qu'au contrat d'avenir (14 000). Même si la montée en charge du contrat d'avenir s'est depuis accélérée, la volonté de segmenter davantage les publics risque de renforcer les difficultés d'accès des bénéficiaires de minima sociaux aux emplois aidés.

¹⁸ La condition d'ancienneté dans le droit à un minimum social pour pouvoir conclure un tel contrat a été supprimée par la loi n° 2006-339 du 23 mars « pour le retour à l'emploi et sur les droits et les devoirs des bénéficiaires de minima sociaux »

¹⁹ Circulaire DGEFP n°2006/20 du 3 juillet 2006 relative au redéploiement des contrats aidés au deuxième semestre 2006 (CAE, CIE et CA).

b) Préparer des évolutions au système des contrats aidés

Même s'il a été récemment réformé, le régime des emplois aidés présente des caractéristiques potentiellement défavorables pour les bénéficiaires de minima sociaux et des ajustements pourraient lui être apportés. Mais par rapport aux réformes antérieures, ces ajustements sont rendus plus complexes du fait de l'entrée des départements dans le financement des contrats, par le biais de l'activation du RMI.

On peut néanmoins imaginer deux grands scénarios d'évolution dans la répartition des rôles entre Etat et conseil général pour la mise en œuvre de la politique des emplois aidés :

- dans le premier scénario, le conseil général verrait sa marge d'action élargie sur le contrat d'avenir, qui pourrait être rapproché du CI-RMA. Il s'agirait de donner tous les leviers d'actions aux départements sur les contrats aidés à destination des bénéficiaires du RMI. Cette évolution offrirait un intérêt apparent en termes de clarification des rôles et des instruments. Pour autant, elle présenterait plusieurs risques, liés au fonctionnement en parallèle de contrats aidés destinés aux seuls bénéficiaires du RMI placés dans la seule main du conseil général, de contrats aidés du même type pour les autres bénéficiaires de minima sociaux, placés dans la main de l'Etat, et de contrats aidés différents pour les autres publics éloignés de l'emploi, relevant eux aussi de l'Etat. Même dans le cas où l'ANPE se verrait déléguer la prescription de l'ensemble de ces contrats à la fois par l'Etat et le Conseil général, les dispositifs se concurrenceraient fortement, les entreprises seraient confrontées à une complexité encore accrue et les publics seraient fortement compartimentés. Surtout, cette option risquerait de perpétuer et renforcer la stigmatisation des publics ;
- dans le second scénario, il serait nécessaire de mettre en œuvre de nouvelles formes de partenariat au niveau local, en s'appuyant le cas échéant sur de nouveaux dispositifs. Il s'agirait en effet d'atténuer les effets d'une séparation stigmatisante par publics et de fixer conjointement, entre Etat et conseil général, des objectifs d'accès des différents publics et des modalités de gestion d'une enveloppe globale. Ensuite, les financements correspondants, y compris ceux liés à l'activation des minima sociaux, seraient mis en commun et utilisés selon des modalités définies conjointement. Il serait par exemple concevable que les acteurs locaux (Etat, conseil général, ANPE) s'appuient sur les évaluations commençant à être mises en œuvre en termes de distance par rapport à l'emploi pour fixer des intensités d'aides correspondant aux caractéristiques individuelles des personnes concernées, et non plus à leur statut et aux allocations qu'ils perçoivent. Ce type de gestion concertée pourrait apporter plus de simplicité pour les entreprises et éviter le phénomène de stigmatisation. Il rendrait moins pertinente l'existence de plusieurs contrats distincts et pourrait faciliter une évolution vers un contrat unique. Il impliquerait néanmoins un partenariat fort et des règles de gestion précises. Sa mise en œuvre supposerait également d'accepter de laisser des marges de manœuvre et d'ajustement aux acteurs locaux et donc de laisser se développer une forme de différenciation locale des modalités du partenariat.

Proposition n°3 : privilégier des ajustements du système des contrats aidés qui permettent de lutter contre les risques de concurrence entre dispositifs et publics de l'Etat et du département. Envisager à cette fin d'accorder des marges de manœuvre locales permettant des rapprochements, voire des fusions, entre dispositifs et une fixation conjointe des règles et du financement des dispositifs d'emplois aidés.

3. *Reprendre la réflexion sur l'insertion professionnelle des jeunes et simplifier les conditions d'intervention de l'Etat*

Des choix politiques clairs ont été effectués en 2004 pour maintenir la compétence de l'Etat en matière de financement du réseau d'aide aux jeunes et l'Etat a réinvesti le domaine depuis 2005. Il demeure pour autant le sentiment diffus parmi les acteurs qu'une évolution relativement logique n'a pas été menée à son terme et que le secteur se situe dans une forme d'entre-deux, de situation transitoire en attendant une décentralisation ultérieure. Les paramètres de la décentralisation ayant déjà été pensés en 2003, seule la décision politique est ici en question. Pour autant, il serait utile qu'elle puisse s'appuyer sur une évaluation complète des dispositifs mis en place en 2005.

Proposition n°4 : prévoir une évaluation complète des interventions publiques en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, par exemple fin 2007 ou début 2008, en lien avec le conseil national des missions locales. Au terme de cette évaluation, l'opportunité de procéder à la décentralisation repoussée en 2004 pourra être réexaminée.

Par ailleurs, en toute logique, l'Etat n'aurait pas à intervenir par des dispositifs spécifiques destinés à financer des actions en vue de l'insertion des jeunes, dès lors que le fonds d'aide aux jeunes dont dispose le conseil général a précisément cette vocation. Si l'Etat souhaite néanmoins confirmer un effort budgétaire accru en faveur de l'insertion professionnelle des jeunes, il semble à tout le moins nécessaire de réussir à assurer systématiquement la convergence entre le fonds correspondant (le FIPJ) et les instruments financiers déjà mis en œuvre par les acteurs locaux (fonds d'aide aux jeunes du conseil général, allocations CIVIS mises en œuvre par les missions locales). Cela éviterait de recréer des interventions spécifiques et parallèles des services déconcentrés de l'Etat.

Proposition n°5 : éviter les interventions de l'Etat dans le financement direct d'actions destinées à l'insertion des jeunes. A défaut, privilégier des logiques de guichet unique et faire *a minima* du fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes un moyen d'abonder des fonds et des prestations existants, en évitant toute utilisation recréant des circuits de subventionnement parallèles à ceux déjà en place.

4. *L'absence de partage des rôles clair entre formation et insertion crée le risque d'une lacune dans les interventions publiques*

En matière d'insertion des publics les plus en difficultés, l'accès à la formation est un enjeu important, pour lequel la répartition des compétences entre collectivités locales peut parfois poser problème. Ainsi, s'agissant de la formation des bénéficiaires du RMI et des bénéficiaires de contrats d'avenir, les conseils régionaux considèrent fréquemment qu'elle n'est pas de leur domaine de compétence, et qu'elle dépend du conseil général dans le premier cas et de l'employeur dans le second. De leur côté, les conseils généraux sont parfois réticents à s'engager dans ce type d'actions. Certains d'entre eux interviennent néanmoins, en particulier en amont de l'accès à l'emploi mais aussi parfois pendant les périodes d'emplois aidés. Des partenariats sont parfois noués entre la région et les départements, mais ils semblent relativement rares.

Parallèlement, dans le cadre de la décentralisation et de la mise en place des nouveaux contrats aidés, l'Etat s'est désengagé du financement de certains dispositifs, tels les SIFE (stages d'insertion et de formation à l'emploi) destinés à la formation des demandeurs d'emploi et les fonds locaux emploi solidarité (FLES) qui finançaient la formation des salariés en emplois aidés. Or les collectivités locales, régions comme départements, n'ont pas nécessairement reconstruit immédiatement des outils similaires, créant des lacunes dans les capacités d'intervention fréquemment

déplorées. Les outils mis en œuvre par l'Etat avaient également des atouts en termes d'offre adaptée aux bénéficiaires les plus fragiles, au travers notamment de programmes de pré-qualification.

Cette évolution risque d'amener l'Etat à intervenir de nouveau sur ces champs, ainsi qu'il le fait déjà en direction des jeunes. L'Etat dispose d'ailleurs de moyens budgétaires, relativement limités, pour aider au financement de la formation des bénéficiaires de contrats aidés (CAE ou CIE). Mais le système mis en place est d'une grande complexité et ne semble pas effectivement mis en œuvre.

Il apparaît dès lors essentiel de favoriser l'émergence de négociations entre la région et les départements qui la composent permettant de définir le partage des rôles et des financements pour les actions de formation à destination des bénéficiaires de minima sociaux. Le sujet dans le cadre doit dès lors être évoqué dans le cadre des instances pertinentes (service public de l'emploi, comité régional de coordination emploi-formation). Il pourrait d'ailleurs être précieux de réaliser un état des lieux national des actions menées localement en la matière, avant d'envisager toute modification des textes applicables.

B. L'Etat doit être en mesure de définir un pilotage national cohérent de ses interventions, articulé avec les collectivités locales

1. Fonctions et organisation de l'Etat central sur les politiques d'insertion

Sur les sujets liés aux politiques d'insertion sociale et professionnelle, l'organisation et le fonctionnement de l'administration centrale n'apparaît pas en désadéquation flagrante avec ses missions. Il apparaît cohérent de disposer de capacités administratives, même réduites, pour gérer la conception et la « maintenance » juridique de prestations qui conservent un caractère national, même lorsque leur gestion est décentralisée. De même, la conception de la politique des emplois aidés reste du domaine de compétences de l'Etat qui doit disposer des capacités nécessaires. En tout état de cause, les marges de manœuvre en termes d'effectifs sont relativement réduites. A la DGAS en particulier, les leviers d'actions résident sans doute plus dans une réorganisation, même limitée, de la sous-direction concernée et de la direction dans son ensemble, que dans une réduction des moyens restreints affectés au RMI (cf. annexe sur l'organisation et la structuration des administrations centrales).

Parmi les fonctions que l'Etat devra continuer à exercer, trois lignes directrices peuvent être soulignées :

- l'outil normatif est naturellement important et constitue le principal levier encore à disposition de l'Etat, mais il ne doit pas être surinvesti : sur un champ qui a fait l'objet de nombreuses modifications législatives récentes, beaucoup dépend désormais des pratiques locales d'articulation et des échanges d'informations qui pourront s'établir entre acteurs (conseil général, Etat, CAF, ANPE, etc.). L'exemple du groupe de travail sur la simplification de la gestion RMI mis en place à l'initiative du ministère des finances et du ministère de l'intérieur est à cet égard symptomatique : au final, l'ADF s'est montrée très peu intéressée par les propositions de nouvelles modifications législatives et réglementaires et a souligné que beaucoup des améliorations suggérées étaient déjà possibles en l'état des textes.
- parallèlement, le levier financier n'apparaît pas très prometteur pour l'Etat en termes d'orientation des politiques locales d'insertion. A la suite de l'adoption d'un amendement parlementaire, la loi de finances pour 2006 prévoit ainsi que le fonds créé pour compenser les surcoûts consécutifs à la décentralisation du RMI soit partiellement réparti sur la base de critères incitant les conseils généraux à mener des politiques actives d'insertion, reposant notamment sur les résultats obtenus et sur les innovations conduites. Un tel dispositif aurait pu constituer pour l'Etat un moyen

d'orientation des politiques d'insertion conduites par les départements. Mais les critères de répartition susceptibles d'indiquer la qualité et l'efficacité des politiques conduites sont loin d'être consensuels. Dans quelle mesure sont-elles traduites par l'évolution du nombre de bénéficiaires ? Comment ne pas pénaliser les départements connaissant une situation sociale dégradée ?

Proposition n°6 : éviter de créer des fonds dont la répartition est soumise à des critères destinés à permettre à l'Etat d'orienter les politiques décentralisées.

- l'Etat n'a pas à être aussi présent qu'auparavant sur des dispositifs relevant désormais des départements et il importe qu'il laisse se développer sans lui des partenariats impliquant également ses opérateurs (ANPE et AFPA notamment). Pour autant, il doit être en mesure de conserver un bon degré de connaissance des politiques conduites, en se dotant des outils d'observation pertinents (distinctes des remontées purement statistiques qui font l'objet d'une annexe spécifique) et en ne dupliquant pas ses efforts. Une action concertée devrait à cet égard être définie par les directions d'administration centrale concernées (DGAS, DGEFP, DARES, DREES), en lien avec les collectivités locales, pour définir les processus à mettre en place et les modes de mutualisation des informations. La volonté de la DGEFP de mettre en place de manière transversale un département d'action territoriale notamment destiné à connaître les actions des collectivités locales ne s'est pas à ce stade traduite par des résultats tangibles. Le rattachement de cette fonction aux sous-directions directement concernées pourrait alors être un pis-aller préalable à la réelle structuration de cette fonction.

Proposition n°7 : organiser, en lien avec les collectivités locales et leurs représentants, un groupe de travail inter-directions (DGAS, DGEFP, DARES, DREES) destiné à définir les modalités de recueil et de mutualisation des informations sur les actions conduites localement, notamment en matière d'insertion sociale et professionnelle.

2. Une conception coordonnée de la stratégie de l'Etat est nécessaire sur ces sujets

La décentralisation du RMI implique la nécessité de penser de manière cohérente des parcours d'insertion au maximum continus. Si les concepts d'insertion sociale et d'insertion professionnelle restent opérants et renvoient à des besoins et à des actions différenciés, ils ne peuvent néanmoins être pensés et mis en œuvre indépendamment. Le même individu pourra avoir, selon les moments, des besoins d'accompagnement plutôt tournés vers l'insertion sociale ou vers l'insertion professionnelle. Parallèlement, l'insertion professionnelle est à tous moments conditionnée par une insertion sociale réussie, y compris pour des publics proches de l'emploi en termes de compétence mais qui peuvent être confrontés à des problèmes de santé, de mobilité ou à des difficultés liées aux modes de gardes.

Dotés d'une vision globale et d'une palette élargie d'instruments, les conseils généraux sont censés pouvoir développer une stratégie et des politiques d'insertion plus cohérentes. Si les actions d'insertion sociale et d'insertion professionnelle restent le plus souvent budgétairement distinguées par les conseils généraux, leurs politiques sont définies par les mêmes responsables et la stratégie d'ensemble ressort du plan départemental d'insertion. Une récente enquête du Club insertion

tend d'ailleurs à indiquer que plus de la moitié des départements ne distinguent pas dans leur organisation de pôle dédié à l'insertion sociale et privilégient une approche globale de l'insertion²⁰.

L'Etat doit par conséquent être lui aussi se donner les moyens de la cohérence dans les politiques d'insertion qu'il initie, en ne séparant pas de manière étanche les logiques sociales des logiques professionnelles. Cette exigence n'implique pas nécessairement un regroupement au sein de la même direction d'administration centrale de la totalité des compétences actuellement dévolues à la DGEFP et à la DGAS, dans la mesure notamment où cette dernière est mieux placée pour assurer la « maintenance » juridique d'une allocation dont la gestion relève des caisses de sécurité sociale. Elle suppose néanmoins une articulation renforcée par rapport à l'existant, afin de mutualiser les capacités d'expertise disponibles, de croiser les problématiques sociales et professionnelles et d'éviter toute duplication et déperdition d'information. A cet égard, outre une nécessaire coordination sur les modes d'observation et de connaissance des actions conduites par les conseils généraux, il apparaît nécessaire que :

- la DGAS soit davantage associée par la DGEFP dans la conception des dispositifs d'emplois aidés et dans la préparation des orientations nationales sur ces sujets ;
- la DGEFP soit clairement identifiée comme chef de file sur l'insertion professionnelle de l'ensemble des bénéficiaires de minima sociaux et que la DGAS ne reconstruise pas une expertise parallèle sur ces sujets et n'établisse pas de relations directes avec les opérateurs de la politique de l'emploi, en particulier l'ANPE ;
- la DGEFP effectue un suivi plus précis de l'accès des bénéficiaires de minima sociaux aux contrats aidés et à l'emploi ;
- la DGAS associe la DGEFP à ses réflexions sur les obstacles sociaux à l'accès ou à la reprise d'emploi (garde d'enfants, logement, santé, mobilité, etc.), par exemple sous la forme d'un groupe projet dédié.

Il serait sans doute utile que les relations entre les deux directions d'administration centrale soient davantage formalisées, en particulier sur la question de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux. A cet égard, la proposition formulée dans le récent rapport du CIAP, sur le programme handicap et dépendance, d'établir entre la DGEFP et la DGAS un protocole de coopération, pourrait être reprise et élargie : un tel protocole pourrait en effet dépasser le simple cadre de l'insertion professionnelle des personnes handicapées, et embrasser l'ensemble des articulations entre DGEFP et DGAS. S'agissant de l'insertion professionnelle des bénéficiaires de minima sociaux, il pourrait prévoir la poursuite d'objectifs que déclinent les orientations nationales, ainsi que la mise en place des modalités de suivi de la part des bénéficiaires de minima sociaux dans les contrats aidés.

Dans leurs relations avec les services déconcentrés, les deux directions administration centrale ont également intérêt à s'articuler. En effet, la DGAS ne peut pour sa part plus s'appuyer que marginalement sur les DDASS pour utiliser les leviers dont l'Etat dispose sur les actions d'insertion. En revanche, les DDTEFP peuvent encore jouer un rôle d'aiguillon de la politique d'insertion professionnelle et de mise en relation des partenaires du service public de l'emploi. Sur la problématique du retour à l'emploi des bénéficiaires de l'ASS, de l'API, de l'AAH, c'est bien un travail commun DGEFP-DGAS qui s'impose.

²⁰ Club Insertion, Réseau Idéal - *Synthèse de l'enquête nationale 2006 sur « l'insertion sociale »* - Juillet 2006.

Proposition n°8 : protocoliser les relations entre la DGEFP et la DGAS sur les compétences d’insertion sociale et professionnelle afin d’éviter les doublons et de développer les échanges d’information et la concertation. Définir à cette occasion les modalités d’intervention en direction des partenaires extérieurs et des services déconcentrés et déterminer les thèmes sur lesquels chacune des directions est considérée comme chef de file.

ANNEXE VIII
LA FORMATION PROFESSIONNELLE

SOMMAIRE

I. LA COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES RÉGIONS SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST LOIN D'ÊTRE EXCLUSIVE.....	1
A. LES REGIONS ONT DESORMAIS UN BLOC DE COMPÉTENCES RELATIVEMENT BIEN IDENTIFIÉ AUTOUR DE LA FORMATION DES JEUNES ET, À UN DEGRÉ MOINDRE, DES DEMANDEURS D'EMPLOI.....	1
B. L'ÉTAT ET LES PARTENAIRES SOCIAUX RESTENT CEPENDANT DES ACTEURS IMPORTANTS DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	3
1. <i>L'Etat exerce des fonctions régaliennes.....</i>	3
2. <i>Les partenaires sociaux continuent à assumer la gestion de la formation professionnelle des salariés.....</i>	4
3. <i>L'Etat et les partenaires sociaux interviennent également sur des champs de compétences proches de ceux de la région.....</i>	4
II. L'ÉVOLUTION DU RÔLE DE L'ÉTAT EST DIRECTEMENT LIÉE À L'ARTICULATION ENTRE POLITIQUE DE L'EMPLOI ET POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE	8
A. L'ÉTAT PEUT RENONCER AU LEVIER QUE PEUT CONSTITUER LA FORMATION PROFESSIONNELLE PARMIS LES OUTILS DE LA POLITIQUE DE L'EMPLOI	8
B. L'ÉTAT DOIT CONSTRUIRE UNE NOUVELLE STRATÉGIE PRENANT EN COMPTE L'ENVIRONNEMENT INSTITUTIONNEL MODIFIÉ DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE	10
1. <i>Anticiper l'évolution de l'AFPA dans son rôle d'opérateur de l'Etat.....</i>	10
2. <i>Clarifier les compétences sur les dispositifs et publics spécifiques.....</i>	12
3. <i>Positionner les services déconcentrés dans un rôle de garant de l'articulation locale entre politiques de l'emploi et de formation professionnelle, en partenariat avec la région et les partenaires sociaux</i>	14
4. <i>Préparer le chantier de l'information sur la formation, en lien avec la question du service public de l'orientation.....</i>	16
5. <i>Engager une réflexion sur les interventions des collectivités locales sur la politique de l'emploi.....</i>	18

ANNEXE VIII

LA FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle est un des domaines les plus fréquemment cités de la décentralisation, les régions étant bien identifiées comme acteurs majeurs de cette politique. Pour autant, l'ensemble de la politique et des dispositifs de formation professionnelle ne relèvent pas de la maîtrise exclusive des conseils régionaux et les interventions sont d'autant plus mêlées que les frontières entre politique de l'emploi et politique de formation professionnelle ne sont pas toujours très précises.

I. LA COMPÉTENCE GÉNÉRALE DES RÉGIONS SUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE EST LOIN D'ÊTRE EXCLUSIVE

A. Les régions ont désormais un bloc de compétences relativement bien identifié autour de la formation des jeunes et, à un degré moindre, des demandeurs d'emploi

Aux termes de l'article L214-12 du code de l'Éducation « *la région définit et met en œuvre la politique régionale [d'apprentissage et] de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

Cette formulation particulièrement large, issue de la loi du 13 août 2004, résulte d'un mouvement de décentralisation en plusieurs étapes :

- par la loi du 7 janvier 1983, les régions se voient reconnaître une compétence de droit commun pour la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue. Mais les compétences d'attribution de l'État restent alors importantes : les 4/5^{èmes} des moyens publics d'intervention en matière de formation professionnelle continuent à relever de la responsabilité de l'État¹. L'intervention des régions se porte alors principalement sur l'apprentissage et le financement des cours de promotion sociale ;
- la loi quinquennale du 20 décembre 1993 procède à la décentralisation de la formation professionnelle des jeunes, les actions qualifiantes étant transférées depuis 1994 et les actions pré-qualifiantes depuis le 1^{er} janvier 1999. Le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP) est alors créé ;
- la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité étend le PRDFP aux formations délivrées aux adultes et prévoit la définition d'un schéma régional des formations de l'AFPA (association pour la formation professionnelle des adultes) ;

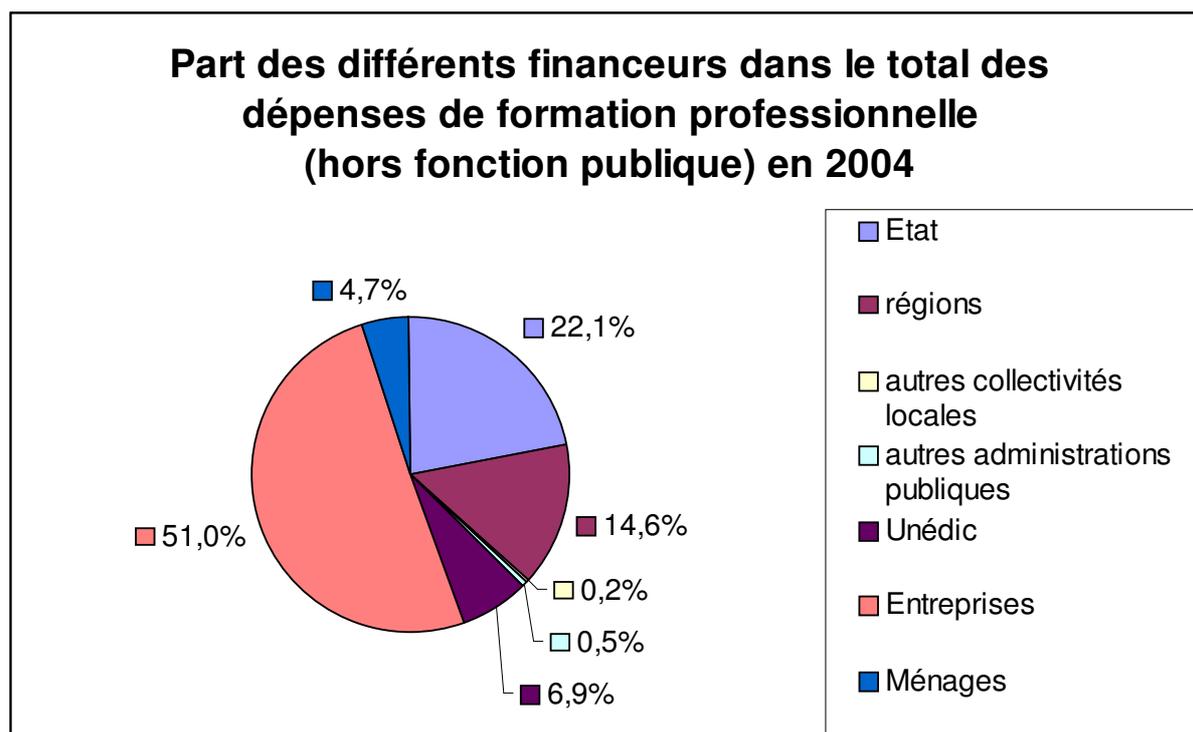
¹ Rapport d'information du Sénat fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage par M. Roger KAROUTCHI, juillet 2005

- la loi du 13 août 2004, qui consacre la compétence générale des régions, leur confie également la responsabilité de l'organisation du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience (VAE) et prévoit le transfert progressif des crédits de commande publique à l'AFPA (*cf. infra*).

Au total, la compétence des régions en matière de formation professionnelle couvre principalement les jeunes et les demandeurs d'emploi, qui représentent respectivement 74,1% et 17,6% du total de leurs budgets formation professionnelle.

Parallèlement, la simple observation de la structure du financement de la formation professionnelle confirme que la compétence de droit commun des régions n'englobe pas la totalité de ce vaste champ.

En 2004², en excluant les dépenses de formation des agents des fonctions publiques, les entreprises assuraient 51% du total des dépenses de formation, l'Etat 22,1% et les régions 14,6%. Si la part des dépenses régionales a augmenté sur longue période, elle a eu tendance à se stabiliser à partir de la fin des années 1990, avant d'augmenter de nouveau en 2004 sous l'effet de l'entrée en vigueur du transfert aux régions de la responsabilité du versement des aides à l'embauche et à la formation aux employeurs d'apprentis, décidée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002³. Elle devrait augmenter à nouveau après la décentralisation engagée en 2004, notamment du fait du transfert de la commande publique à l'AFPA, sans atteindre néanmoins une part prépondérante dans le financement global de la formation professionnelle.



² Données à paraître dans le jaune budgétaire annuel « formation professionnelle » annexé au PLF 2007.

³ Elle représentait 5,7% du total y compris fonction publique en 1990, 8,4% en 1995, 8,9% en 2000, et 8,9% en 2003, puis 11,3% en 2004.

B. L'Etat et les partenaires sociaux restent cependant des acteurs importants de la formation professionnelle

1. L'Etat exerce des fonctions régaliennes

Le cœur de l'intervention de l'Etat sur la formation professionnelle est lié à la réglementation et à la régulation du secteur, compétences qui le placent davantage en relation avec les partenaires sociaux qu'avec les régions.

a) La fonction normative

Comme dans l'ensemble des domaines, l'Etat assure la fonction d'élaboration des textes régissant la formation professionnelle, de niveau législatif et réglementaire. Le champ est cependant l'un de ceux où l'intervention préalable des partenaires sociaux est la plus importante : la loi « fondatrice » du 16 juillet 1971 déclinait déjà les accords nationaux interprofessionnels du 9 juillet 1970 et plus récemment, le volet « formation professionnelle » de la loi du 4 mai 2004 reprend directement l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003. Cette dernière loi a donné lieu à la publication de 18 décrets, pour la plupart entre le second semestre 2004 et le 1^{er} semestre 2005. Cette intense activité normative s'accompagne de négociations de branches entre partenaires sociaux, afin de décliner et de mettre en œuvre les dispositions nouvelles issues de cette loi, notamment le droit individuel à formation ou les périodes de professionnalisation.

En exerçant cette fonction normative en lien avec les partenaires sociaux, l'Etat réglemente l'ensemble du secteur économique de la formation professionnelle et notamment les dispositions applicables aux organismes gestionnaires et aux organismes de formation. C'est dans ce cadre que s'inscrit l'action des régions, qui à partir des compétences qui leur sont reconnues par la loi et dans le cadre de la politique qu'elles définissent, interviennent en tant qu'acheteurs de formations sur le marché de la formation professionnelle.

On peut rattacher à cette fonction normative l'activité réglementaire qu'exerce l'Etat en matière de politique du titre (reconnaissance des qualifications acquises), pour laquelle la DGEFP (délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle) participe, en lien avec l'AFPA et les partenaires sociaux, à la conception des titres de certification professionnelle et prépare les arrêtés correspondants⁴.

b) La fonction de contrôle

L'Etat exerce ensuite le contrôle du secteur, par le biais des services régionaux de contrôle qui appartiennent aux DRTEFP et d'une fonction de contrôle national exercée au sein de la DGEFP par la mission « organisation des contrôles ». Ce contrôle peut théoriquement porter sur l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle : entreprises (respect de l'obligation de financement, organismes de formation, organismes collecteurs, missions locales et points d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)). Mais cette fonction de contrôle est, au niveau local comme au niveau national, très fortement orientée vers les contrôles devant être effectués au titre du Fonds social européen (FSE), qui visent certes le même type d'organismes mais selon un angle assez particulier.

⁴ voir sur ce point l'annexe sur l'activité des administrations centrales

Dans sa fonction de contrôle, l'Etat peut être amené à nouer des relations avec les régions, notamment dans deux cas de figure fort différents :

- dans le cadre des contrôles du FSE, le conseil régional qui bénéficie souvent de délégations de gestion sur une partie des crédits, est contrôlé au même titre que la DRTEFP par la commission interministérielle de coordination des contrôles des opérations co-financées par les fonds structurels européens (CICC), ce qui peut l'amener à modifier ses règles de gestion de droit commun pour s'approcher de celles exigées pour le FSE. Mais le conseil régional peut aussi être concerné par les contrôles menés par le service régional de contrôle de la DRTEFP sur les organismes financés par le conseil régional au titre du FSE. Ces interventions créent souvent des difficultés, les conseils régionaux peinant à admettre la dualité des rôles de l'Etat, qui lui délègue la gestion de crédits sans critiquer *ex ante* ses modes de gestion avant de les lui reprocher *ex post* au moment du contrôle ;
- dans le cadre plus général du contrôle des organismes de formation, le service régional de contrôle peut être amené à constater des irrégularités commises par des organismes financés par un conseil régional. L'Etat est alors tenu d'en informer ce dernier. Dans la pratique, il ressort que ce type d'échanges d'informations entre Etat et région existent souvent mais rarement de manière systématique. Ils sont en général facilités lorsque le conseil régional s'est doté de moyens, même limités, de contrôle et d'audit interne et que des relations de confiance se sont nouées entre les équipes de l'Etat et de la région.

2. Les partenaires sociaux continuent à assumer la gestion de la formation professionnelle des salariés

Outre leur rôle central dans l'élaboration des textes applicables en matière de formation professionnelle, les partenaires sociaux sont au cœur de la gestion des dispositifs de financement de la formation professionnelle des salariés. Ils gèrent en particulier les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

La décentralisation n'a pas de conséquences directes sur la plupart des outils de la formation professionnelle des salariés, pour laquelle les régions ne sont pas compétentes. Les volumes financiers en jeu sont d'ailleurs d'un tout autre rapport, presque de 1 à 5 en faveur des financements par les entreprises. Si ceux-ci ne transitent pas nécessairement par les OPCA, ces organismes jouent un rôle majeur dans la structuration du marché de la formation professionnelle. Or, les organismes de formation auxquels recourent les OPCA pour la formation des salariés n'ont pour la plupart pas d'autre activité tournée vers les demandeurs d'emploi ou les jeunes, et ne recouvrent donc que très partiellement ceux auxquels les régions font appel.

3. L'Etat et les partenaires sociaux interviennent également sur des champs de compétences proches de ceux de la région

- a) *Le régime d'assurance chômage est très investi dans la formation des demandeurs d'emploi*

L'évolution la plus marquante du financement de la formation professionnelle depuis la fin des années 1990 correspond à la mobilisation du régime d'assurance chômage sur la formation des demandeurs d'emploi : l'Unédic y consacrait près de 1300 millions d'euros en 2004, contre 396 en 1999. Sa part dans le financement global de la formation professionnelle (hors fonction publique) est ainsi passée de 2,3% à 6,9% entre ces deux dates.

Cet effort s'inscrit dans la logique d'activation des dépenses d'assurance-chômage mise en œuvre dans le cadre du PARE (plan d'aide au retour à l'emploi) à partir de 2000-2001. Il est destiné aux seuls demandeurs d'emploi indemnisés et tend donc à dessiner une séparation des publics de demandeurs d'emploi, la région ayant principalement à financer les formations destinées aux chômeurs non indemnisés par l'assurance chômage. Ces actions ont vocation à être coordonnées entre elles, soit directement entre Assédic et conseil régional, soit au sein du comité régional de coordination de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP), désormais co-présidé par les représentants de l'Etat et de la région.

b) Si l'Etat reste un acteur important du financement de la formation professionnelle, il ne gère plus qu'un nombre restreint de dispositifs et se désengage de la formation des demandeurs d'emploi

L'Etat intervient de plusieurs manières dans le financement de la formation professionnelle (hors la formation de ses propres agents, qui représente des volumes financiers aussi importants). Il a notamment mis en place des dispositifs d'exonérations de charges sociales, notamment sur l'ensemble des contrats en alternance (apprentissage, contrats de professionnalisation principalement). Ces exonérations donnent lieu à compensation aux organismes de sécurité sociale. Les volumes financiers correspondants (1308 millions d'euros dans le PLF 2006) s'ajoutent aux dépenses totales consenties par l'Etat, retracées dans le « jaune budgétaire ». L'Etat assure également la rémunération de demandeurs d'emploi non-indemnisés par l'assurance-chômage et stagiaires de la formation professionnelle, notamment ceux accueillis par l'AFPA. Il subventionne par ailleurs des organismes nationaux, dont les principaux sont l'AFPA (cf. infra) et le Centre-Inffo, et participe au financement d'organismes régionaux d'observation et d'information sur la formation (CARIF-OREF), par le biais des contrats de plan Etat-région.

En termes de gestion directe, l'intervention de l'Etat se limite à quelques dispositifs d'ampleur limitée. Elle est d'abord destinée à des actions ciblées en direction de publics dits « difficiles », notamment en faveur des personnes illettrées et des détenus (crédits de 19 M€ en PLF 2006), ainsi que des migrants⁵. Elle passe ensuite par des dispositifs à vocation innovante, pour lesquels la DGEFP s'appuie fortement sur l'association Algora : d'une part, les ateliers de pédagogie personnalisée (APP) qui assurent des prestations individualisées de courte durée ; les organismes assurant ces prestations sont conventionnés par les DRTEFP ; d'autre part le dispositif FORE (formations ouvertes et ressources éducatives) qui s'appuie sur l'utilisation des nouvelles technologies et est destiné aux publics les plus éloignés de l'emploi. Enfin, l'Etat continue à gérer un dispositif de promotion sociale intitulé « Objectif cadre ».

Parallèlement, l'Etat se désengage progressivement du financement de stages de formation destinés aux demandeurs d'emploi :

- à la suite de la loi quinquennale de 1993, les actions de formation à destination des jeunes demandeurs d'emploi ont été décentralisées aux régions, en particulier le dispositif dit CFI (crédit formation individualisé). En 1993, environ 200 000 jeunes en bénéficiaient ;
- les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) individuels et collectifs ainsi que les stages d'accès à l'entreprise (SAE), destinés aux publics chômeurs de longue durée ou risquant de le devenir, ont été supprimées par la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005. En contrepartie, des actions d'accompagnement et de formation ont été prévues dans les nouveaux dispositifs de contrats aidés. Cette suppression de dispositifs qui ont touché environ 94 000 personnes en 2004 a fait l'objet de contestations de la part de conseils régionaux qui estimaient que les montants correspondants auraient dû leur être transférés, dès lors qu'ils étaient clairement

⁵ Ces trois publics sont l'objet du programme IRILL (Insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme).

compétents depuis la loi du 13 août 2004 pour assurer la formation des demandeurs d'emploi.

Le transfert prévu des crédits de la commande publique à l'AFPA complète ce désengagement de l'Etat. La loi du 13 août 2004 prévoit en effet que ce transfert s'effectue au plus tard le 31 décembre 2008, en laissant depuis le 1er janvier 2005 la possibilité pour les régions de l'anticiper, en signant avec le préfet de région et l'AFPA, une convention tripartite définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de l'AFPA. Les crédits transférés se rapportent à la formation, à la rémunération des stagiaires et aux prestations associées à la formation (accompagnement, hébergement et restauration). A partir de 2008, les régions pourront utiliser ces crédits pour toute commande de formation, auprès de l'organisme public ou privé de leur choix, après mise en concurrence le cas échéant. Il ne s'agit donc pas ici d'une décentralisation ou d'une régionalisation de l'AFPA.

Une seule région, la région Centre, a choisi de procéder dès 2006 à la mise en œuvre de la convention de transfert anticipé. Les régions Limousin et Alsace devaient conclure en septembre 2006 la convention prévoyant un transfert au 1^{er} janvier 2007, une quinzaine d'autres régions étant en cours de négociation. Jusqu'à la fin de la période transitoire, la loi prévoit que le transfert se fait dans les conditions appliquées à l'AFPA par l'Etat : il n'y aura donc pas, à ce stade, de remise en cause de l'équilibre du système et de mise en concurrence de l'AFPA. Mais ces anticipations peuvent permettre de préparer l'AFPA à rentrer dans la logique du programme régional de développement de la formation professionnelle et de se préparer à des transformations.

Ces transferts de crédits aux régions excluent théoriquement les actions de formation destinées aux publics dits « spécifiques », que sont les travailleurs handicapés, les militaires en reconversion, les détenus, les habitants d'outre-mer, les français de l'étranger. Ces crédits restent d'ampleur limitée mais ne sont pas pour autant négligeables⁶. Les crédits Etat à destination de ces publics spécifiques figurent dans le programme 102 (accès et retour à l'emploi)⁷, et non avec les crédits de formation des demandeurs d'emploi ayant vocation à être décentralisés, qui figurent dans le programme 103⁸. Deux types de justifications sont avancées par l'Etat pour ce sort particulier des « publics spécifiques » : ils relèveraient d'une part de la solidarité nationale et les conseils régionaux ne souhaiteraient pas prendre cette compétence qui implique la prise en charge de formations coûteuses. Bien que cette exclusion des publics spécifiques n'ait été explicitement prévue par aucun texte, ce partage a été effectué dans le cadre des travaux de la commission consultative d'évaluation des charges liées à la décentralisation, et la convention-type préparée par l'administration centrale et envoyée aux préfets avec leur mandat de négociation prévoit l'exclusion des publics spécifiques.

c) Le cas particulier de la validation des acquis de l'expérience

La validation des acquis de l'expérience (VAE) est un dispositif qui par beaucoup d'aspects ne s'éloigne pas des grands principes de répartition des compétences entre les acteurs de la formation professionnelle, notamment pour le financement des actions qui relèvent des employeurs pour les salariés et de l'assurance chômage et des régions pour les demandeurs d'emploi.

En revanche, il s'agit de mécanismes de certification relevant de l'Etat dans la mesure où ils doivent faire l'objet d'une inscription au répertoire national des certifications professionnelles d'une part, et correspondent pour la plupart à des titres de ministères certificateurs d'autre part. En la matière, la DGEFP joue un double rôle :

- interministériel dans le cadre de la maintenance du répertoire nationale, en lien avec la commission nationale de certification professionnelle ;

⁶ Ils représentent un total de l'ordre de 70 M € (soit 15% des 460 M € susceptibles d'être transférés aux conseils régionaux), dont 47 M € pour les travailleurs handicapés, 7 M € pour l'outre-mer, 6,2 M € pour les militaires, 2 M € pour les détenus, 1 M € pour les français de l'étranger.

⁷ Ils relevaient auparavant du « PAS Emploi » (programme d'action subventionnées).

⁸ Auparavant « PAS Formation ».

- ministériel avec la gestion des titres du ministère dont l'ingénierie et la mise en œuvre sont confiées à l'AFPA.

La loi du 13 août 2004 a fait évoluer l'équilibre des compétences, sans toutefois le bouleverser :

- elle a posé comme principe que la région « *organise sur son territoire le réseau des centres et points d'information et de conseil sur la validation des acquis de l'expérience et contribue à assurer l'assistance aux candidats à la validation des acquis de l'expérience* ». Auparavant, l'information et le conseil sur la VAE donnait lieu à un co-financement par l'Etat et les régions, avec de fortes disparités régionales⁹, de structures dédiées positionnées au sein du réseau d'accueil, d'information et d'orientation (agences ANPE, missions locales, points d'accueil, d'information et d'orientation, centres d'information et d'orientation, chambres consulaires, organismes paritaires, etc.). Cette compétence est donc désormais totalement décentralisée et l'Etat n'assure plus aucun financement en la matière. Sur le volet accompagnement, l'intervention des régions est en revanche facultative et là encore très variable selon les régions ;
- elle a ensuite prévu que le plan régional de développement des formations professionnelles définit quant à lui « *les priorités relatives à l'information, à l'orientation et à la validation des acquis de l'expérience* ». Cette programmation régionale ne peut cependant porter que sur les publics pour lesquels la région intervient, principalement les demandeurs d'emploi non indemnisés.

Faisant intervenir l'Etat, les partenaires sociaux et les régions, la VAE est largement partenariale dans sa mise en œuvre. L'Etat dispose lui-même d'une ligne budgétaire, d'ampleur limitée (de l'ordre de 25 M € prévus en PLF 2007), destinée à la prise en charge de l'accès de demandeurs d'emploi non indemnisés aux titres du ministère et au financement de la VAE pour des publics peu qualifiés dans le cadre de la prévention et de l'accompagnement des mutations économiques.

Le développement de la VAE a fait l'objet d'une initiative gouvernementale importante en 2006. Outre une volonté de simplification des démarches pour les usagers (formulaire unique pour tous les ministères), cette action de relance se traduit notamment par :

- la création par le décret 206-166 du 15 février 2006 d'un comité de développement interministériel de la VAE, le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle assurant la fonction de délégué interministériel au développement de la validation des acquis de l'expérience. Un poste de directeur de projet spécifique a été créé à cet effet au sein de la DGEFP ;
- la fixation d'un objectif de triplement à terme du recours à la VAE. Ces objectifs doivent néanmoins être relativisés dans la mesure où ils ne se situent pas dans un périmètre constant : le nombre de titres accessibles par la VAE augmente, notamment dans le secteur sanitaire et social où les potentialités de développement sont très importantes. L'objectif quantitatif fixé au niveau national n'a pas été décliné au niveau régional, mais le plan de relance devrait s'appuyer sur des schémas régionaux construits par les services déconcentrés, en lien avec les partenaires locaux dont les régions, déclinant un modèle de schéma construit au niveau national. Ce schéma régional devrait prévoir les engagements réciproques des différents acteurs ;

⁹ Rapport de l'IGAS « La VAE, du droit individuel à l'action collective », 2005.

- le financement sur la ligne budgétaire de l'Etat, à hauteur de 10 millions d'euros, des frais liés au financement d'actions de VAE pour des demandeurs d'emploi non indemnisés. Cette action correspond en fait assez largement à des dépenses pouvant déjà être effectuées mais qui le seront de ce fait à un niveau plus élevé et viendront compléter le « tour de table » des partenaires locaux sur le financement de la VAE.

II. L'ÉVOLUTION DU ROLE DE L'ÉTAT EST DIRECTEMENT LIÉE A L'ARTICULATION ENTRE POLITIQUE DE L'EMPLOI ET POLITIQUE DE FORMATION PROFESSIONNELLE

A. L'Etat peine à renoncer au levier que peut constituer la formation professionnelle parmi les outils de la politique de l'emploi

L'articulation entre politique de l'emploi et politique de formation professionnelle est un vrai sujet de fond, déjà ancien mais renouvelé dans ses enjeux et ses modalités par la décentralisation et l'émergence de 26 politiques régionales de formation professionnelle devant être articulées avec une politique nationale de l'emploi.

La décentralisation progressive de la formation professionnelle, parallèle au maintien d'une compétence de l'Etat sur la politique de l'emploi conduit de fait à une rupture entre deux politiques qui avaient fait l'objet d'un rapprochement continu depuis 20 à 30 ans. L'Etat s'était efforcé de développer l'idée selon laquelle la politique de formation professionnelle est une composante de l'ensemble des dimensions de la politique de l'emploi. Ce rapprochement s'est traduit au niveau institutionnel par l'intégration de la délégation à la formation professionnelle au ministère de l'emploi puis par sa fusion avec la délégation à l'emploi. D'un point de vue plus proche de la culture et de la sociologie administrative, il a donné lieu à un recul d'une conception de la formation professionnelle principalement centrée sur les compétences et les connaissances des individus et moins directement connectée aux problématiques du marché du travail.

Parallèlement, la formation professionnelle est aussi un outil contra-cyclique utile dans la lutte contre le chômage, et l'Etat, dont l'action est mesurée à l'aune des évolutions du taux de chômage, est souvent plus tenté et plus prompt à le mobiliser que les régions, qui inscrivent davantage leurs politiques dans le moyen et long terme. Ce hiatus est à l'origine de la poursuite d'interventions de l'Etat dans un champ proche de celui des régions, dont le récent programme « 50 000 jeunes » et la création de « l'action préparatoire à l'embauche » sont particulièrement illustratifs.

a) L'accès des jeunes à la vie active et le programme « 50 000 jeunes »

Mis en œuvre en application de la loi du 21 avril 2006 sur l'accès des jeunes à la vie active en entreprise (consécutive à l'abandon du contrat première embauche), le programme 50 000 jeunes est un des éléments du nouveau « parcours d'accès à la vie active » (PAVA). Il vise à permettre à 30 000 jeunes en 2006 et 20 000 en 2007 d'accéder à des actions de formation préparatoires à l'entrée en alternance (apprentissage ou contrat de professionnalisation).

Ce programme a vocation à être financé par le fonds unique de péréquation (FUP), qui collecte les excédents des organismes paritaires gérant les fonds de formation professionnelle. Il sera cofinancé par l'Etat (via la subvention de l'AFPA) et le fonds social européen.

Si ces actions semblent répondre à de réels besoins, en particulier pour les jeunes les plus en difficultés, ce programme est symptomatique d'une intervention de l'Etat qui n'a pas tiré toutes les conséquences de la décentralisation :

- s'agissant d'actions de formation proches de la pré-qualification, destinées à des jeunes et préparatoires à des entrées en alternance (dont l'apprentissage), les régions

avaient triplement vocation à les mettre elles-mêmes en œuvre. A minima, elles auraient à en être partie prenante. Or, il s'agit d'une initiative de l'Etat, elles n'ont pas été associées à sa conception et ne sont que très incidemment mentionnées comme partenaires pouvant potentiellement être mobilisés au niveau local, avec les partenaires sociaux et les OPCA ;

- ce programme est en outre mis en œuvre en s'appuyant totalement sur les capacités de formation de l'AFPA, au moment même où la commande publique de formation à destination de cet opérateur est en cours de transfert anticipé dans de nombreuses régions. Certaines régions prévoyant ce transfert en 2007 ont d'ailleurs protesté contre les conditions de recours par l'Etat à l'AFPA, qui vient largement doubler des initiatives qui auraient pu être prises en région d'une part et peser sur le potentiel de formation de l'AFPA d'autre part¹⁰.

b) « L'action préparatoire à l'embauche »

La mobilisation d'actions de formation dans une optique d'insertion professionnelle justifiait également le financement par l'Etat des dispositifs SIFE (stages d'insertion et de formation à l'emploi) et SAE (stages d'accès à l'entreprise), supprimés depuis 2004. La disparition des SIFE est fréquemment regrettée par les services déconcentrés, qui appréciaient cet outil aisément mobilisable et très utile pour l'accompagnement des restructurations. Nombre de responsables de services s'étonnent d'ailleurs qu'ils n'aient pas encore été recréés par l'Etat, sous une forme ou une autre, les régions tardant souvent à développer des dispositifs analogues.

En revanche, après avoir supprimé les SAE, qui reposaient sur une convention entre l'ANPE, un employeur et un demandeur d'emploi en vue d'une formation courte permettant à ce dernier d'être ensuite embauché par l'entreprise, l'Etat a annoncé en septembre 2006 la création de « l'action préparatoire à l'embauche » (APE). Ce dispositif reposerait également sur une convention entre l'ANPE, un employeur et un demandeur d'emploi (prioritairement bénéficiaire du CIVIS ou d'un minimum social) et prévoirait une formation courte d'adaptation des compétences débouchant sur l'embauche dans l'entreprise. Il serait le pendant pour les chômeurs non indemnisés d'un mécanisme comparable mis en place par l'assurance chômage (dit « action de formation préalable à l'embauche »), également prescrit par l'ANPE.

S'appuyant totalement sur l'ANPE, ce dispositif serait financé par l'Etat s'agissant de la rémunération des bénéficiaires qui bénéficient du statut de stagiaire de la formation professionnelle. L'annonce d'une programmation de 50 000 conventions a été faite. Là encore, il ne semble pas que les régions aient été associées à la conception d'un dispositif qu'elles auraient pu mettre en œuvre.

La mise en place au cours des derniers mois de ces deux dispositifs facilitant l'accès à l'embauche par des actions de formation est intéressante à plusieurs titres :

- elle traduit en effet une tendance de l'Etat à rester voire à revenir sur des types d'action qui, en première observation, relèvent naturellement des compétences des régions, bien qu'elles soient très directement connectées au marché du travail et à la politique de l'emploi ;
- de ce fait, elle pose la question des causalités de ces interventions. Outre la tendance naturelle de l'Etat à reconstituer des leviers utiles pour la politique de l'emploi, le fait que les régions n'aient pour l'heure pas totalement investi ce type d'actions doit également être interrogé ;

¹⁰ Se pose parallèlement le problème de la capacité pour l'Etat de recourir ainsi à l'AFPA sur ce type d'actions sans mise en concurrence préalable. Des actions contentieuses ne sont pas à exclure en l'espèce.

- significativement, dans les deux cas, l'Etat n'instaure pas de dispositifs directement gérés par lui mais s'appuie sur ses opérateurs, AFPA et ANPE ;
- enfin, elle confirme la difficulté à tracer une frontière entre politique de l'emploi et politique de formation professionnelle, s'agissant d'actions de formation assez directement tournées vers le marché du travail.

Parmi les autres facteurs de la poursuite de l'intervention de l'Etat en matière de formation professionnelle, il convient de ne pas négliger le fait qu'il sert souvent d'intermédiaire et de recours dans un secteur qui relève désormais de la compétence de deux acteurs, les régions et les partenaires sociaux, qui :

- agissent selon des logiques différentes, politiques et ancrées sur les territoires pour les unes, professionnelles et axées sur les branches pour les autres ;
- n'ont pas réellement d'habitudes de travail communes, malgré l'émergence d'outils partagés ;
- et peinent même souvent à trouver un niveau de dialogue pertinent, les régions n'ayant pas réellement de représentant au niveau national tandis que les partenaires sociaux et les branches sont souvent peu et mal structurés au niveau régional.

B. L'Etat doit construire une nouvelle stratégie prenant en compte l'environnement institutionnel modifié de la formation professionnelle

1. Anticiper l'évolution de l'AFPA dans son rôle d'opérateur de l'Etat

Les relations entre l'Etat et l'AFPA seront profondément modifiées après 2009, au terme de la période transitoire actuelle : alors qu'aujourd'hui, les crédits de l'Etat représentent 70% du budget de l'AFPA, ils ne devraient en représenter qu'environ 25% après 2009, contre 50% pour les crédits régionaux. Ces évolutions doivent impérativement être anticipées par l'Etat.

a) L'AFPA comme outil de la politique de l'emploi

L'AFPA a toujours été considérée comme un instrument de la politique de l'emploi, au moins autant sinon plus qu'un outil de la politique de formation professionnelle. Elle appartient désormais clairement, depuis la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, au « premier cercle » du service public de l'emploi. Elle continuera à jouer un rôle dans ce cadre, notamment sur l'orientation professionnelle en lien avec l'ANPE. Elle poursuivra également ses actions conduites pour le ministère en termes de certification, dans le cadre de la politique du titre, en assurant des prestations particulièrement adaptées pour des publics fragiles.

Pour autant, l'Etat doit d'ores et déjà se préparer à l'idée que l'AFPA ne pourra plus être dans les mêmes conditions le relais d'une politique nationale de l'accès à l'emploi par la formation. Après 2009, un dispositif du type « programme 50 000 jeunes » ne pourra sans doute plus voir le jour dans les mêmes conditions.

D'une manière générale, l'Etat sera sans doute fortement tributaire d'une part des décisions qui seront arrêtées en termes de modalités juridiques de recours à l'AFPA par les régions (mise en concurrence systématique ou possibilités de subventions sur certains segments de l'offre), d'autre part des choix des régions dans le degré de préservation de l'outil AFPA. Là où les régions choisiraient de recourir largement à la mise en concurrence et se détourneraient assez massivement de l'AFPA, la structure régionale de l'AFPA pourrait être mise en difficulté et ne plus constituer pour l'Etat un outil aussi efficace et pratique qu'aujourd'hui.

La question se pose notamment pour la politique de certification du ministère, qui repose dans sa mise en œuvre sur les capacités de formation de l'AFPA : il serait particulièrement problématique de devoir renoncer à des actions de VAE parce que la région ne recourt par ailleurs plus à l'AFPA sur le même type de formation. Les interrogations peuvent aussi porter sur le rôle qu'entend confier l'Etat à l'AFPA en matière d'accompagnement des restructurations, secteur sur lequel elle est active en portant notamment la mise en œuvre du contrat de transition professionnelle en cours d'expérimentation. Elle est également liée au rôle de l'AFPA en ce qui concerne les publics « spécifiques », qui pourra faire l'objet d'une clarification (*cf. infra*). Mais elle s'étend plus largement à l'ensemble des priorités d'action actuellement données par l'Etat à l'AFPA (jeunes, seniors, femmes, publics issus de l'immigration, etc.), qui dépendront ensuite dans leur mise en œuvre du degré de sollicitation de l'AFPA par les régions.

Orientation n°1 : dans le cadre de la préparation de la prochaine génération de contrat stratégique entre l'Etat et l'AFPA (l'actuel contrat de progrès porte sur la période 2004-2008), intégrer très en amont la nouvelle donne des commandes passées à l'AFPA et l'amener à rechercher des synergies et des complémentarités entre son offre aux régions et ses actions subventionnées par l'Etat. Les risques d'affaiblissement de l'AFPA après 2009 seraient accentués si se développaient deux types d'activités très distinctes, l'une répondant aux commandes des régions, l'autre à celles de l'Etat.

b) La gouvernance de l'AFPA

L'AFPA est actuellement administrée par une assemblée générale, composée de représentants des pouvoirs publics (État¹¹ et association des régions de France), de représentants d'organisations patronales et de représentants de syndicats de salariés. Ce tripartisme laisse pour l'heure relativement peu de place aux régions, qui pourraient revendiquer un rôle plus important après 2009. Parallèlement, la gouvernance régionale de l'AFPA est peu développée et l'une des options serait de créer des instances comprenant l'Etat, les partenaires sociaux et la région qui pourrait revendiquer une place à la hauteur des financements qu'elle apportera.

Mais les choix qui seront effectués en matière de mise en concurrence systématique ou non de l'AFPA avec d'autres organismes de formation auront un impact majeur sur la gouvernance de l'association. En effet, si les régions étaient autorisées à subventionner l'AFPA pour une large part de son action, elles pourraient exercer un rôle dominant dans la gouvernance régionale de l'AFPA et lui donner des orientations qui ne seraient pas nécessairement en phase avec celles de l'Etat. L'AFPA deviendrait de fait un opérateur régional.

En revanche, dans un système où l'AFPA serait un prestataire de formation comme un autre, les régions n'auraient pas à participer à sa gouvernance, en raison du risque de conflits d'intérêts que cela engendrerait. L'AFPA resterait ainsi administrée par les partenaires sociaux et l'Etat, ce dernier pouvant sans doute plus aisément continuer à la considérer comme son opérateur dans son champ de compétences, avec néanmoins les risques de fragilisation déjà évoqués.

¹¹ Ministères chargés de l'emploi et de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'industrie, du budget, de l'équipement, de l'aménagement du territoire et de l'agriculture.

Orientation n°2 : définir rapidement le cadre juridique dans lequel s'inscriront les commandes des régions à l'AFPA afin de poser sans attendre 2009 les bases de la future gouvernance de l'association. Privilégier, dès lors que la mise en concurrence s'imposera sur tout ou partie de l'offre de formation de l'AFPA, un schéma n'associant pas directement les régions aux instances de gouvernance de l'AFPA et évitant de créer au niveau régional un nouveau lien de concertation sur la formation professionnelle parallèle au comité de coordination emploi-formation.

c) L'orientation stratégique de l'AFPA par l'Etat

L'Etat conservera après 2009 la tutelle de l'AFPA. Celle-ci devra néanmoins être totalement réorganisée et repensée.

En termes d'organisation, il avait déjà été envisagé lors de la réorganisation récente de la DGEFP de supprimer la mission chargée de la tutelle de l'AFPA. Cette mission a finalement été conservée afin d'accompagner l'organisme dans la période transitoire. Au-delà de 2009 et éventuellement dès 2007 ou 2008 en fonction du rythme de transferts anticipés aux régions, il apparaît nécessaire de fondre cette mission au sein de la mission chargée du suivi du marché du travail et de la tutelle de l'ANPE, dans la mesure où les implications de la tutelle de l'AFPA concerneront principalement la dimension « emploi ».

Cette fonction devra également être repensée, en fonction des évolutions de gouvernance et d'activité de l'AFPA. Elle ne pourra plus porter sur les dimensions « formation » dépendant des régions. En revanche, elle aura sans doute à accompagner l'AFPA dans la réorientation de ses gammes de prestations du fait du passage de la commande publique aux régions, en lien avec les orientations stratégiques fixées dans la prochaine génération du contrat de progrès.

Proposition n°1 : modifier, sans nécessairement attendre 2009, l'organigramme de la DGEFP et inclure la fonction de tutelle de l'AFPA au sein de la mission chargée du marché du travail. Se fixer à cette occasion des objectifs renouvelés quant à l'action de la fonction d'orientation et de supervision stratégique de l'Etat sur l'AFPA.

2. Clarifier les compétences sur les dispositifs et publics spécifiques

Les compétences résiduelles de l'Etat en termes de gestion directe de dispositifs et de financements d'actions sont d'ampleur relativement limitées, mais la question de leur maintien mérite d'être posée à nouveau à brève échéance. Ces actions de l'Etat sont légitimées par leur vocation de soutien à des publics difficiles et donc de solidarité nationale. L'Etat est aussi considéré comme garant de l'accès aux savoirs de base, au-delà de sa mission dans le cadre de la formation initiale.

Pour autant, l'Etat n'est plus nécessairement le mieux placé pour concevoir des actions à destination de publics qui peuvent par ailleurs entrer dans des dispositifs gérés par la région, laquelle les inscrit dans une démarche régionale censée présenter une cohérence d'ensemble. Le dispositif FORE (formations ouvertes et ressources éducatives) destinés aux publics les plus fragiles et basés sur les nouvelles technologies a ainsi parfaitement vocation à être développé par les régions, si elles estiment l'action pertinente sur leur territoire. La DGEFP a d'ailleurs annoncé son intention d'y mettre fin en 2007. Plus significatif, le dispositif des ateliers de pédagogie personnalisée (APP) offre localement un accompagnement qui a démontré son intérêt. Mais la poursuite de son pilotage par l'Etat n'est pas d'une évidente légitimité. Le public des APP est à 71 % constitué de demandeurs d'emploi et les régions en sont déjà un co-financier important et financent parfois des actions proches

avec d'autres structures. Il y aurait une réelle logique à ce qu'elles en deviennent les financeurs principaux, l'Etat se désengageant du pilotage national, une plate-forme de mutualisation nationale pouvant également être financée par les régions à partir des fonds qui leur seraient transférés.

Proposition n°2 : confirmer l'arrêt de la participation de l'Etat au programme FORE (formations ouvertes et ressources éducatives), dont les actions peuvent être en tout ou partie reprises par les régions. S'engager vers une décentralisation du réseau des APP (ateliers de pédagogie personnalisée). Amener l'association Algora, que l'Etat subventionnait pour la gestion de ces deux dispositifs, à se positionner comme prestataire des régions.

S'agissant du programme IRILL destiné à la lutte contre l'illettrisme et aux actions de formation des détenus, le rôle de gestion de la DGEFP et des DRTEFP n'apparaît plus en cohérence avec la volonté de recentrer les administrations d'Etat sur des fonctions de régulation. S'agissant du volet illettrisme, les régions, qui conduisent déjà des actions de ce type, seraient les mieux placées pour reprendre la gestion de ce dispositif et assurer une cohérence d'ensemble de leurs interventions, en lien avec l'agence nationale de lutte contre l'illettrisme et la nouvelle agence nationale de cohésion sociale.

Proposition n°3 : confier la gestion du volet illettrisme du programme IRILL aux régions

S'agissant du volet détenu du programme IRILL, la spécificité des publics concernés semble plaider pour en confier de préférence la gestion à l'administration pénitentiaire. Mais dans la mise en œuvre des actions de formation, celle-ci devrait pouvoir se tourner vers les savoir-faire et l'analyse des besoins du conseil régional, plutôt que de la DRTEFP, pour l'appuyer dans le choix des types de formation à conduire.

Proposition n°4 : confier la gestion du volet « détenus » du programme IRILL au ministère de la justice et plus particulièrement à la direction de l'administration pénitentiaire, qui en assurait déjà le co-pilotage de fait sans assumer la responsabilité gestionnaire des crédits. Cette évolution n'empêchera pas l'administration pénitentiaire de s'appuyer localement sur les acteurs de la formation, à commencer par le conseil régional.

S'agissant des actions figurant au budget du ministère au titre de la formation des migrants, leur rattachement à la nouvelle agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances devrait être prévu, dans la mesure où elle est notamment chargée de reprendre les actions de formation à destination des publics issus de l'immigration.

Proposition n°5 : confier la gestion des crédits destinés à la formation des migrants à l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

S'agissant du programme « Objectif Cadre », il remplit l'ensemble des caractéristiques se prêtant à un transfert vers les régions : il a en effet pour objet « d'aider des techniciens et des cadres intermédiaires, ainsi que des demandeurs d'emploi ayant précédemment exercé ces fonctions, à réaliser un parcours de formation conduisant à une certification de niveau II ou I, dans le cadre d'un projet de promotion sociale et d'évolution professionnelle ». Or, les régions sont désormais compétentes pour la formation « *des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation*

professionnelle ». La circulaire de la DGEFP portant sur ce dispositif invite d'ailleurs fortement les DRTEFP à rechercher une forme de co-pilotage de ce dispositif avec les régions. Les exigences de simplification et de cohérence d'ensemble impliquent d'aller plus loin et de dégager l'Etat de la gestion du dispositif.

Proposition n°6 : transférer aux régions les financements et les outils du programme « Objectif cadre ».

S'agissant des publics spécifiques pour lesquels intervient l'AFPA et qui sont en l'état exclus des conventions de transferts vers les régions (handicapés, militaires, détenus, résidents de l'outre-mer), l'exigence avancée de solidarité nationale correspond sans doute à la crainte que les régions, après avoir bénéficié des transferts de crédits d'un volume important pour ces publics, n'y consacrent plus autant de moyens et ne consentent pas aux mêmes efforts pour des publics non-prioritaires pour elles. Pour autant, cette différenciation dans les transferts opérés en direction des régions crée des discontinuités dans la construction de l'offre régionale de formation de l'AFPA et des complexités dans la construction des actions de formation qualifiante ou pré-qualifiante auxquelles ces publics peuvent, au même titre que les autres, accéder. Des solutions différentes peuvent s'envisager, au moins à titre expérimental, tout en préservant les enveloppes financières consacrées à ces publics. Son appareil de formation étant particulièrement adapté pour des publics difficiles, l'AFPA ne serait pas nécessairement placée dans une position délicate du fait du transfert de cette compétence aux régions, qui s'appuieraient nécessairement beaucoup sur elle.

Proposition n°7 : proposer aux régions d'assurer la compétence sur le financement des actions en direction des publics spécifiques actuellement effectuées par l'AFPA, dans le cadre des conventions de transferts anticipés des crédits. La convention pourrait prévoir l'engagement par la région de maintenir l'effort financier en direction de ces publics, au moins pendant une période transitoire. S'agissant des actions en direction des détenus, un transfert vers le ministère de la justice et l'administration pénitentiaire peut également être envisagé.

Concernant enfin la VAE, s'il s'agit d'un dispositif reposant fortement sur l'Etat et ses opérateurs, il n'est pas certain que l'Etat doive continuer à terme à financer des actions directement destinées au financement des actions de VAE pour les demandeurs d'emploi, qui doivent relever des régions. La légitimité de l'Etat en la matière est plus forte s'agissant du financement d'actions liées à des mutations et des restructurations économiques, pour lesquelles il est systématiquement appelé à intervenir et dispose d'une palette d'actions variées (dispositifs du fonds national pour l'emploi, conventions de site, politique de développement de l'emploi et des compétences, etc.).

Proposition n°8 : faire évoluer les modes de financement des actions de VAE sur le budget de l'Etat (programme 103), pour les concentrer sur l'accompagnement des mutations économiques.

3. *Positionner les services déconcentrés dans un rôle de garant de l'articulation locale entre politiques de l'emploi et de formation professionnelle, en partenariat avec la région et les partenaires sociaux*

Les décentralisations successives et les propositions de clarification formulées dans le présent rapport conduiraient les services déconcentrés de l'Etat ne plus intervenir du tout dans la gestion de dispositifs de formation, ceux-ci relevant des régions et des partenaires sociaux dans leurs sphères de compétence respectives.

Il apparaît dès lors cohérent de ne pas confier aux services déconcentrés de rôle d'animation directement centré sur le développement des politiques de formation. Aujourd'hui, les services déconcentrés se retrouvent trop souvent attendus comme promoteurs de dispositifs qui ne sont plus dans leur main, par exemple sur les dispositifs d'alternance. Si un rôle d'aiguillon peut dans certaines limites se concevoir en direction des partenaires sociaux, qui ne sont pas toujours très fortement structurés au niveau régional, il n'a pas de réelle légitimité en direction des régions qui déterminent librement leurs priorités de politique de formation.

Pour autant, deux facteurs contribuent à la nécessité de préserver un rôle des services déconcentrés, non pas sur la politique de formation professionnelle en elle-même, mais sur l'articulation entre celle-ci et la politique de l'emploi :

- d'une part, du fait de l'intervention conjointe de la région et des partenaires sociaux sur des champs souvent distincts mais parfois assez proches, l'Etat peut avoir à jouer un rôle d'intermédiaire et de convergence entre les branches et les territoires, dès lors que son intervention lui paraît nécessaire pour assurer la cohérence avec les orientations de la politique de l'emploi. Ce jeu triangulaire fonde une certaine légitimité de l'Etat qui n'existerait pas s'il était confiné dans un tête-à-tête potentiellement difficile avec le conseil régional ;
- d'autre part, dans la mesure où l'Etat reste responsable de la politique de l'emploi, il est important pour lui de veiller à ce que les outils de la formation professionnelle développés au niveau régional puissent venir appuyer les actions menées au titre de la politique de l'emploi. Il s'agit par exemple pour l'Etat de faire le lien avec les problématiques des secteurs en tension ou des mutations économiques, de s'assurer du développement du volet formation des emplois aidés et de veiller à la coordination entre assurance chômage et région sur la formation des demandeurs d'emploi. Plus largement, dans un contexte où la sécurisation des parcours professionnels constitue un objectif partagé, l'Etat pourra participer à la mobilisation par tous les acteurs du levier des politiques de formation dans ce cadre.

Cette exigence d'articulation peut être satisfaite par un bon fonctionnement des instances régionales, notamment le comité régional de coordination emploi-formation. Cette instance devrait être au maximum un lieu d'échanges entre partenaires placés au même plan plutôt qu'une commission au sein de laquelle l'Etat chercherait à connaître et à orienter les politiques conduites par les autres acteurs.

Mais si l'Etat devrait être au niveau territorial chargé de veiller à cette articulation entre politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, cette intervention devrait rester facultative, souple et adaptée aux spécificités régionales. Elle devrait en somme être modulaire et non uniformément prescrite au niveau national :

- l'Etat peut ainsi n'avoir aucune action à conduire s'il estime que les acteurs locaux, régions et partenaires sociaux, développent des outils ne créant pas de difficultés particulières en termes de lien avec la politique de l'emploi. Il n'est pas gênant d'accepter l'idée que la région et les partenaires sociaux puissent s'organiser conjointement sans que l'Etat ne soit l'instigateur de ces démarches. Cette coopération région-partenaires sociaux peut prendre la forme de contrats d'objectifs territoriaux dans les différentes branches ;
- dans d'autres cas, lorsque les acteurs sont moins mobilisés, notamment lorsque les branches sont inégalement structurées au niveau régional, l'Etat peut avoir un rôle d'impulsion, voire d'intermédiaire, pour développer des actions dans des secteurs prioritaires.

Ce positionnement modeste et subsidiaire de l'Etat doit également permettre aux régions qui le souhaitent de prendre toute la mesure de leur nouvelle compétence et de se placer en pilote de l'ensemble de la politique de formation en région. Certaines régions ont déjà commencé à réunir des conférences de financeurs ou à réfléchir à des projets de service public régional de la formation

(incluant l'AFPA et les organismes de formation de l'éducation nationale) ou d'agences régionales de formation. L'Etat peut également être partie prenante de ce type de dispositifs, via par exemple la mise en place de groupements d'intérêt public régionaux, souvent constitués autour de la fonction d'observation et d'information (CARIF-OREF), mais aussi parfois sur des thématiques plus larges (orientation, support de coopération opérationnelle, réseau d'accueil, d'information et d'orientation, ingénierie et appui aux porteurs de projets).

Orientation n°3 : définir un positionnement souple et modulaire des services déconcentrés qui seraient chargés de veiller à la cohérence des articulations entre politiques de l'emploi et de formation professionnelle et non de s'assurer de la qualité des politiques de formation conduites par les régions. En conséquence, l'Etat devra savoir s'effacer lorsque les acteurs régionaux assurent une coordination efficace des outils de formation professionnelle ne percutant pas les orientations de la politique de l'emploi, tandis qu'il aura à être plus actif en cas d'inertie plus forte des acteurs.

4. Préparer le chantier de l'information sur la formation, en lien avec la question du service public de l'orientation

a) L'information sur la formation : de nouvelles articulations à construire

Le paysage « traditionnel » de l'information sur la formation se caractérise par la co-existence de deux types d'entités aux fonctions proches :

- au niveau national, le Centre-Inffo, au statut juridique hybride (association créée par décret en 1976) sous tutelle de l'Etat qui assure environ 50% de son financement¹² mais comprenant les partenaires sociaux dans son conseil d'administration ;
- au niveau régional, les CARIF (Centre d'animation et de ressources de l'information sur la formation) ne sont pas les relais territoriaux du Centre-Inffo. Créés à la suite de circulaires ministérielles de 1985 et 1989 et co-financés dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, les CARIF prennent des formes juridiques variables selon les régions, le plus souvent associations ou groupements d'intérêt public. Ils sont parfois une des composantes de structures exerçant des fonctions plus larges, s'étendant notamment à l'observation¹³. Ils disposent d'une structure de coopération et d'échanges nationaux dénommée Inter-Carif, qui correspond à l'association des directeurs de Carif.

Cette dualité illustre en quelque sorte la double structure de la formation professionnelle en France, avec d'un côté une logique « partenaires sociaux » et de l'autre une logique plus « conseils régionaux », l'Etat étant présent de part et d'autre. Pour autant, ces deux intervenants ont pour l'essentiel le même champ d'intervention, celui de l'information à destination des professionnels (entreprises, organismes de formation, acteurs de l'orientation professionnelle, etc.) sur les dispositifs de formation. Ils n'avaient à l'origine pas réellement vocation à assurer une information à destination du grand public.

Non seulement le Centre-Inffo et les CARIF ne fonctionnent pas en réseau, mais leurs offres sont parfois redondantes, comme l'a souligné un récent rapport de l'IGAS sur le Centre-Inffo¹⁴. Des différences apparaissent néanmoins, le Centre-Inffo étant principalement orienté vers la formation

¹² L'autre moitié résultant principalement des recettes liées aux produits et prestations.

¹³ Correspondant au réseau des observatoires régionaux emploi-formation (OREF).

¹⁴ Bilan-diagnostic du Centre-Inffo, Janvier 2006.

continue des salariés, et intervenant peu sur les jeunes et les demandeurs d'emploi, tandis que les CARIF ont reçu pour mission de développer l'information sur la formation des demandeurs d'emploi.

Des rapprochements entre les deux logiques ont néanmoins été prudemment entamés, sous forme :

- d'accords ponctuels entre le Centre-Inffo et les CARIF, mais qui sont restés assez limités ;
- de l'entrée en 2003 de représentants des régions au conseil d'administration du Centre Inffo ;
- de quelques coopérations directes entre Centre-Inffo et régions CR, déclinant ou non un accord-cadre conclu avec l'association des régions de France à la fin 2005 qui tentait de mieux organiser la subsidiarité entre une collecte de données nationales relevant du Centre-Inffo et de données régionales relevant des CARIF.

Le domaine de l'information sur la formation est néanmoins sans doute arrivé à un tournant, lié notamment au développement des nouvelles technologies et d'Internet qui favorisent un accès direct du grand public à l'information. Profitant de la conjonction du renouvellement du contrat d'objectif du Centre-Inffo (qui expire fin 2006) et de la préparation de la nouvelle génération des contrats de projet (ex-contrats de plan), la DGEFP s'est efforcée de développer une nouvelle stratégie axée sur la subsidiarité entre acteurs :

- le Centre-Inffo a vocation à assurer une fonction d'expertise juridique sur les dispositifs qui n'a pas de raison d'être dupliquée dans chaque région ;
- les CARIF ont pour leur part vocation à faciliter la mise en relation entre les personnes souhaitant accéder à la formation et l'offre d'orientation ou de formation correspondante.

Cette nouvelle articulation s'est en premier lieu manifestée autour de la mise en place d'un portail internet national d'information sur la formation, dont la maîtrise d'œuvre a été confiée au Centre-Inffo mais qui renvoie ensuite région par région aux sites des CARIF pour les coordonnées nécessaires à l'accès à l'orientation. Le comité de pilotage de ce portail réunissait l'Etat (ministères du travail et de l'éducation nationale), les partenaires sociaux et des régions.

Sur ces sujets, l'Etat a une vraie légitimité à poursuivre ses interventions, ne serait-ce que parce que le grand public doit pouvoir accéder aisément à des informations sur des formations qui dépassent le strict cadre géographique régional. Cela n'est pas exclusif d'une intervention régionale, plus tournée vers la proximité et vers les usagers et qui s'appuie sur les matériaux et l'expertise disponibles au niveau national.

Orientation n°4 : conforter les choix opérés en faveur d'une articulation accrue entre Centre-Inffo et CARIF, construite selon les principes de subsidiarité et de complémentarité. S'appuyer sur le développement du portail de la formation, qui doit comporter à terme l'ensemble de l'offre référencée dans les régions. Lorsque les bases de cette articulation auront été clairement posées et que la coopération sera pleinement effective, les financements de l'Etat aux CARIF pourraient être progressivement transférés aux régions qui souhaitent en assurer seules le financement.

Orientation n°5 : promouvoir le même type d'articulation sur l'information pour la validation des acquis de l'expérience, en liant les actions de communication et d'information nationales aux dispositifs locaux d'information financés par la région. Ainsi, le portail Internet national dédié à la VAE devra comprendre le maximum d'informations mises à disposition par les régions sur les points d'accueil, d'information et de conseil qu'elles ont mis en place.

b) Les enjeux du service public de l'orientation

La question de l'information sur la formation risque de toute façon d'être reposée à relativement brève échéance dans le cadre du débat qui s'ouvre sur le « service public de l'orientation ». Annoncé à plusieurs reprises par le premier ministre, ce service a vocation à être précisé dans ses contours par le nouveau délégué interministériel créé à cet effet en septembre 2006, chargé de définir et de mettre en œuvre un « schéma national d'orientation et d'insertion professionnelle ».

Sans tracer ici de lignes directrices sur un sujet qui reste largement à construire, il n'est pas inutile de rappeler que le projet de loi initial sur les responsabilités et libertés locales prévoyait la décentralisation aux régions de compétences en matière d'orientation et le transfert des conseillers d'orientation. Des régions avaient commencé à réfléchir à la mise en place d'un « service public régional de l'orientation ». Cet élément a disparu du projet lorsque des ajustements plus généraux y ont été apportés à la suite des protestations issues du monde de l'éducation nationale, principalement liées au transfert des personnes techniques et d'entretien.

L'accent récemment mis sur le service public d'orientation impliquera sans doute de mettre en place de nouvelles articulations, les régions intervenant déjà en partie dans un secteur qui reste dominé par l'Etat, du fait:

- du rôle des services de l'éducation nationale et de l'établissement public compétent en la matière, l'ONISEP, qui dispose de trente délégations régionales. Ce rôle a également vocation à se renforcer dans l'enseignement supérieur, au sein des universités, cet axe constituant d'ailleurs à ce stade la concrétisation principale des premières annonces politiques ;
- de la non-décentralisation du réseau d'accompagnement des jeunes (missions locales et PAIO), que les régions ne financent que sur le volet orientation vers la formation ;
- du rôle des opérateurs de l'Etat. L'ANPE assure ainsi la prescription des bilans de compétence. De son côté, l'AFPA joue, en partenariat avec l'ANPE dans le cadre du « service intégré », un rôle d'orientation professionnelle et dispose de psychologues spécialisés. Cette fonction, autonome des centres de formation de l'AFPA, a vocation à rester dans la sphère financée par l'Etat au titre de la politique de l'emploi.

Orientation n°6 : associer pleinement les régions aux réflexions engagées sur la mise en place d'un service public de l'orientation.

Ne pas limiter ce chantier à ses seules dimensions scolaires et universitaires mais éviter de créer des organisations ou des procédures nouvelles s'ajoutant à celles déjà existantes.

Veiller à préserver le caractère transitoire de la délégation interministérielle à l'orientation qui devrait avoir vocation à disparaître lorsque les articulations entre ministères compétents et les collectivités locales auront été mises en place.

5. Engager une réflexion sur les interventions des collectivités locales sur la politique de l'emploi

Avec la décentralisation de la formation professionnelle, l'Etat a perdu quelques leviers supplémentaires utiles pour lui dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de l'emploi. Parallèlement, les régions ont tendance à lier à leur compétence en matière de formation professionnelle une compétence nouvelle sur l'emploi. Elles ont ainsi au cours des dernières années créé des outils de développement de l'emploi, par exemple des contrats aidés dans le secteur non-

marchand (« emplois-tremplins » notamment). Symboliquement, leurs organigrammes comprennent souvent des directions comprenant dans leur intitulé le terme « emploi », qu'il soit attaché à la direction chargée du développement économique ou à celle compétente sur la formation professionnelle.

Parallèlement, les autres collectivités locales ont aussi été amenées, d'abord spontanément puis sous l'effet des innovations législatives, à investir le champ de la politique de l'emploi :

- les conseils généraux ont, du fait de la décentralisation du RMI, une compétence sur les contrats aidés destinés aux bénéficiaires du RMI (cf. annexe sur les politiques d'insertion) ;
- les communes et leurs groupements ont, en application de la loi de cohésion sociale du 18 janvier 2005, un rôle accru qui peut se traduire par la mise en œuvre des maisons de l'emploi. Leur intervention est également prépondérante au sein des missions locales pour les jeunes.

Pour autant, les débats sur une potentielle décentralisation de la politique de l'emploi sont sans doute moins prégnants qu'au début des années 1990, lorsque le rapport Brunhes avait préconisé une régionalisation de l'ANPE et que des parlementaires de la majorité s'étaient prononcé en faveur d'une telle décentralisation lors des préparatifs de la loi quinquennale pour l'emploi de 1993. Aujourd'hui, la responsabilité de l'Etat sur la politique de l'emploi est fréquemment réaffirmée, comme en témoigne le volontarisme manifesté avec la loi de cohésion sociale. Les collectivités hésiteraient pour leur part sans doute à se positionner en première ligne sur ces sujets et l'Etat reste à la fois jugé dans son action et interpellé sur ses résultats en matière de taux de chômage. Cette responsabilité de l'Etat n'exclut pas les actions complémentaires des différents niveaux de collectivités. Le fait qu'aucun niveau ne se détache plus qu'un autre constitue d'ailleurs un facteur d'intervention de l'Etat pour donner une cohérence et une lisibilité d'ensemble à ces politiques et un frein à toute évolution vers une décentralisation en la matière.

Dans une démarche prospective, on peut néanmoins s'interroger sur les prolongements des évolutions des dernières années sur les interventions des collectivités locales en matière de politique de l'emploi. Cette réflexion pourrait se fonder sur une première évaluation des innovations récentes, sur la valeur ajoutée de ces interventions et sur la légitimité pour l'Etat de conserver la maîtrise de tel ou tel dispositif actuellement co-piloté avec les collectivités locales.

Proposition n°9 : réaliser un premier bilan des interventions des différents niveaux de collectivités locales en matière de politique de l'emploi. Conduire parallèlement des travaux de comparaisons internationales sur ce thème, en étudiant notamment le lien entre politiques locales de l'emploi et de la formation professionnelle.

Cette évaluation, qui n'aurait pas vocation à porter une appréciation sur la politique de telle ou telle collectivité, pourrait être confiée, selon un mode traditionnel, aux inspections générales compétentes. Elle pourrait aussi leur associer, selon un schéma plus innovant, un comité de pilotage composé de représentants des collectivités.

ANNEXE IX

L'APPRENTISSAGE

SOMMAIRE

I. LE TRANSFERT DE L'APPRENTISSAGE AUX RÉGIONS A LAISSÉ SUBSISTER DE MULTIPLES INTERVENTIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT	1
A. LES LOIS DE DECENTRALISATION ONT TRANSFERE D'IMPORTANTES COMPETENCES AUX REGIONS EN MATIERE D'APPRENTISSAGE.....	1
1. <i>La loi du 7 janvier 1983 a affirmé la compétence des régions pour la structuration de l'offre de formation en apprentissage</i>	<i>1</i>
2. <i>La loi du 13 août 2004 a donné aux régions un levier pour piloter les recrutements d'apprentis par les employeurs.....</i>	<i>2</i>
B. LES SERVICES DE L'ÉTAT CONSERVENT CEPENDANT DE MULTIPLES ATTRIBUTIONS DANS LE DOMAINE DE L'APPRENTISSAGE	2
1. <i>La décentralisation a laissé subsister de multiples interventions des administrations d'Etat dans le champ de l'apprentissage.....</i>	<i>2</i>
2. <i>Les récentes initiatives gouvernementales ont abouti à restituer à l'Etat un rôle central dans le développement de l'apprentissage</i>	<i>4</i>
II. L'ARTICULATION DE L'ACTION DE L'ÉTAT AVEC CELLE DES RÉGIONS NE SEMBLE PAS OPTIMALE, ET DEVRAIT ETRE RATIONALISÉE	6
A. LA PARTICIPATION DIRECTE DE L'ÉTAT AU DEVELOPPEMENT DE L'APPRENTISSAGE NE SEMBLE PAS COHERENTE AVEC LA DECENTRALISATION.....	6
1. <i>L'exemple de la création des CFA à recrutement national.....</i>	<i>6</i>
2. <i>L'exemple de l'établissement de la liste des bénéficiaires de la taxe d'apprentissage.</i>	<i>7</i>
3. <i>L'exemple des contrats d'objectifs et de moyens</i>	<i>8</i>
4. <i>L'exemple du soutien à la mobilité des apprentis au sein de l'Union européenne.....</i>	<i>9</i>
B. LES INTERVENTIONS DE L'ÉTAT POURRAIENT ETRE RECENTREES AUTOUR D'UN NOMBRE RESTREINT DE FONCTIONS PLUS CLAIREMENT IDENTIFIEES, ET MIEUX EXERCEES ..	10
1. <i>La fonction normative</i>	<i>10</i>
2. <i>La fonction de contrôle</i>	<i>11</i>
3. <i>La fonction de péréquation</i>	<i>11</i>
4. <i>La fonction de médiation.....</i>	<i>11</i>

ANNEXE IX

L'APPRENTISSAGE

I. LE TRANSFERT DE L'APPRENTISSAGE AUX RÉGIONS A LAISSÉ SUBSISTER DE MULTIPLES INTERVENTIONS DES SERVICES DE L'ÉTAT

A. Les lois de décentralisation ont transféré d'importantes compétences aux régions en matière d'apprentissage

Depuis 1983, les lois de décentralisation successives ont opéré d'importants transferts de compétences au bénéfice des régions dans les domaines de l'apprentissage et de formation professionnelle continue.

L'article L. 214-12 du code de l'éducation dispose désormais que « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ».

Dans le domaine de l'apprentissage, cette compétence des régions s'exerce essentiellement à travers deux fonctions :

- une fonction de structuration de l'offre de formation en apprentissage (1) ;
- une fonction de pilotage des recrutements d'apprentis par les employeurs (2).

1. La loi du 7 janvier 1983 a affirmé la compétence des régions pour la structuration de l'offre de formation en apprentissage

Dans le cadre de la compétence générale des régions en matière de formation professionnelle, il leur appartient de programmer l'évolution à moyen terme des différentes filières de formation sur leur territoire, à travers :

- l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles (PRDF) prévu à l'article L. 214-13 du code de l'éducation ;
- la négociation des conventions annuelles d'application du PRDF, signées par le président du conseil régional et le représentant de l'Etat.

Dans le domaine spécifique de l'apprentissage, les régions disposent de deux leviers supplémentaires pour structurer l'offre de formation sur leur territoire :

- **la création des centres de formation d'apprentis (CFA) et des sections d'apprentissage**, dans le cadre des conventions avec les organismes de formation prévues à l'article L. 116-2 du code du travail. Ces conventions et leurs annexes constituent un outil de pilotage tant quantitatif que qualitatif, puisqu'elles déterminent à la fois le nombre d'apprentis admis annuellement, le contenu et la progression des formations, les modalités d'encadrement des apprentis...
- **le financement des CFA et sections d'apprentissage**, à travers le versement de la subvention d'équilibre prévue à l'article R. 116-16 du code du travail, dont le

montant est fixé par la convention de création du CFA ou de la section d'apprentissage.

2. La loi du 13 août 2004 a donné aux régions un levier pour piloter les recrutements d'apprentis par les employeurs

Depuis la loi du 13 août 2004, **la détermination du niveau et des conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire (« prime d'apprentissage »)** relève de la compétence des régions¹.

La fixation des critères d'attribution ou de modulation de cette indemnité offre aux régions un levier d'action sur les comportements d'embauche d'apprentis par les employeurs.

B. Les services de l'Etat conservent cependant de multiples attributions dans le domaine de l'apprentissage

1. La décentralisation a laissé subsister de multiples interventions des administrations d'Etat dans le champ de l'apprentissage

a) La définition du cadre législatif et réglementaire de l'apprentissage

Comme dans tous les autres champs de compétences décentralisés, l'Etat conserve la responsabilité de la définition du cadre juridique de l'apprentissage.

L'exercice de cette attribution constitue une importante source d'activité pour la Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP), pour laquelle elle implique à la fois :

- **l'exercice de la fonction normative**, qui correspond à la préparation des projets de loi relatifs à l'apprentissage, de leurs textes d'application et des circulaires interprétatives ;
- **l'exercice d'une fonction d'expertise juridique**, qui consiste à répondre aux questions d'interprétation de la norme qui lui sont adressées par les parlementaires, les services déconcentrés de l'Etat, les collectivités locales ou les particuliers.

b) La gestion du circuit de la taxe d'apprentissage

- *L'établissement de la liste des bénéficiaires*

L'habilitation à bénéficier de financements au titre de la taxe d'apprentissage constitue une attribution des services de l'Etat.

En vertu de l'article R. 119-3 du code du travail, c'est en effet aux préfets de région qu'il appartient de publier, avant le 31 décembre de chaque année, la liste des premières formations technologiques et professionnelles éligibles au bénéfice des versements libératoires de la taxe d'apprentissage.

¹ L'article L. 118-7 nouveau du code du travail dispose désormais que « le conseil régional détermine la nature, le niveau et les conditions d'attribution de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis ». L'article R. 119-6 du code du travail fixe le montant minimal de l'indemnité à 1 000 euros pour chaque année du cycle de formation

- *Le contrôle des organismes collecteurs*

S'ils n'interviennent qu'à la marge dans le recouvrement de la taxe d'apprentissage, les services de l'Etat assurent une fonction de contrôle du circuit de collecte et de reversement de cet impôt :

- **l'habilitation à collecter la taxe d'apprentissage** découle soit d'une intervention ministérielle (par voie de convention ou d'arrêté), soit d'une décision du préfet de région (article L. 118-2-4 du code du travail) ;
- **le contrôle administratif et financier des organismes collecteurs** de taxe d'apprentissage incombe par ailleurs aux services de l'Etat (article L. 119-1-1 du code du travail).

c) Le contrôle des organismes de formation et des employeurs d'apprentis

- *Le contrôle des organismes de formation*

Les services de l'Etat disposent d'attributions étendues en matière de contrôle des organismes de formation d'apprentis, à travers :

- **le contrôle pédagogique des centres de formation d'apprentis** (article L. 116-4 du code du travail), assuré par les inspecteurs de l'apprentissage ;
- **le contrôle administratif et financier des établissements** bénéficiaires de fonds versés par les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage (article L. 119-1-2 du code du travail), qui est assuré par les inspecteurs de la formation professionnelle.

- *Le contrôle des employeurs d'apprentis*

Le contrôle des employeurs d'apprentis relève également de la compétence de l'Etat. Il s'exerce notamment à travers :

- la procédure de délivrance du récépissé de la déclaration préalable des employeurs d'apprentis, prévue à l'article L. 117-5 du code du travail ;
- le contrôle de la validité de l'enregistrement du contrat d'apprentissage, prévu à l'article L. 117-14 du code du travail ;
- la compétence générale de l'inspection du travail en matière de contrôle de l'application de la législation du travail, rappelée à l'article L. 119-1 du code du travail.

d) La participation directe au développement de l'apprentissage

Plusieurs interventions directes des administrations d'Etat en faveur du développement de l'apprentissage ont subsisté après la décentralisation, dont notamment :

- **la création de CFA à recrutement national** – dérogation à la compétence de droit commun des régions en matière de création de CFA et sections d'apprentissage prévue par l'article L. 116-2 du code du travail ;
- **la réalisation d'actions d'information et de promotion de l'apprentissage ;**

- **le développement de la mobilité internationale des apprentis**, dans le cadre du programme LEONARDO. Au-delà de la conduite des négociations relatives à ce programme au sein des instances communautaires, les administrations d'Etat conservent en effet la maîtrise de la gestion opérationnelle de ce programme, à travers leur participation au conseil d'administration de l'agence LEONARDO de Bordeaux.

2. Les récentes initiatives gouvernementales ont abouti à restituer à l'Etat un rôle central dans le développement de l'apprentissage

Au cours des deux dernières années, l'apprentissage a fait l'objet de deux initiatives politiques majeures au niveau national :

- le plan de cohésion sociale présenté le 30 juin 2004 par le ministre de l'Emploi et de la cohésion sociale comporte un objectif consistant à porter le nombre d'apprentis de 360 000 à 500 000 à l'horizon 2009 ;
- le 7 novembre 2005, le Premier ministre a proposé d'abaisser à 14 ans l'âge minimal d'entrée en apprentissage.

Chacune de ces initiatives a trouvé une traduction législative modifiant les dispositions des codes du travail et de l'éducation.

a) La loi du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale

Traduction législative du plan de cohésion sociale, la loi du 18 janvier 2005 a restitué à l'Etat des instruments d'intervention directe dans le domaine de l'apprentissage, à travers notamment :

- **la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens avec les régions**, les chambres consulaires et les partenaires sociaux (article L. 118-1 nouveau du code du travail) ;
- **la gestion d'un nouveau Fonds national de modernisation et de développement de l'apprentissage** (article L. 118-2 nouveau du code du travail), financé par une fraction de la taxe d'apprentissage².

En 2005, 327,5 millions d'euros³ ont été affectés au FNDMA.

Un arrêté conjoint du ministre chargé de la formation professionnelle et du ministre du budget répartit ces recettes entre deux sections :

- une section de péréquation, correspondant à l'ancien Fonds de péréquation de la taxe d'apprentissage. La répartition de cette section entre les régions est réalisée par l'application d'une formule de calcul fixée par décret, qui prend en compte le montant de taxe d'apprentissage par apprenti de chaque région pour compenser les disparités territoriales. En 2005, 175 millions d'euros ont été affectés à cette première section ;
- une section d'orientation, qui finance les actions prévues dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens, ainsi que des actions nationales de promotion de l'apprentissage. A la différence de la première section, aucun texte n'encadre

² En 2006, la fraction de la taxe affectée au FNDMA représentera 22% du produit de la collecte.

³ Pour 2006, les sommes affectées au FNDMA devaient dépasser 400 millions d'euros.

la répartition de cette seconde section, qui est distribuée entre les régions de manière discrétionnaire, dans le cadre de la négociation des contrats d'objectifs et de moyens. En 2005, 152,5 millions d'euros ont été affectés à cette deuxième section.

b) La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances

La loi du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances crée un nouveau type de formation alternée, dénommée « **formation d'apprenti junior** ».

Inscrite au plan régional de développement des formations professionnelles, cette formation comporte deux étapes :

- à partir de l'âge de quatorze ans, un « parcours d'initiation aux métiers », réalisé sous statut scolaire, dans un lycée d'enseignement professionnel ou un CFA. Ce parcours comprend des séquences d'enseignement et de stages en milieu professionnel ;
- à partir de l'âge de quinze ans, une formation en apprentissage, réalisée sous statut d'apprenti, dans un CFA ou une section d'apprentissage.

Plusieurs formes de pré-apprentissage étaient d'ores et déjà ouvertes aux élèves âgés de moins de seize ans avant la loi du 31 mars 2006. En particulier, l'article L. 337-1 du code de l'éducation prévoyait la création dans les lycées d'enseignement professionnel, les CFA et certains collèges de classes d'initiation pré-professionnelle en alternance, dont les élèves pouvaient effectuer des stages d'application en entreprise sur le fondement du 2° de l'article L. 211-1 du code du travail.

La nouvelle formation d'apprenti junior se distingue cependant de cette forme de pré-apprentissage sur un points importants : jusqu'à présent, les élèves de moins de seize ans en pré-apprentissage demeuraient sous statut scolaire jusqu'à seize ans inclus⁴, sauf exception. Les élèves pourront désormais passer sous statut d'apprenti dès l'âge de quinze ans.

La loi du 31 mars 2006 modifie également les modalités de financement du pré-apprentissage :

- lorsque les classes d'initiation pré-professionnelle en alternance étaient créées dans des CFA, les charges qui en résultaient pour les régions étaient compensées selon des modalités définies à l'article L. 1614-13 du code général des collectivités territoriales ;
- l'ouverture des parcours d'initiation professionnelle est quant à elle financée dans le cadre des contrats d'objectifs et de moyens prévus à l'article L. 118-1 du code du travail.

⁴ L'article L. 117-3 du code du travail dispose que « nul ne peut être engagé en qualité d'apprenti s'il n'est âgé de seize ans au moins ». L'article 4 du décret n°2003-812 du 26 août 2003 relatif aux modalités d'accueil en milieu professionnel d'élèves mineurs de moins de seize ans rappelle que « les élèves demeurent sous statut scolaire durant la période où il sont en milieu professionnel ».

II. L'ARTICULATION DE L'ACTION DE L'ÉTAT AVEC CELLE DES RÉGIONS NE SEMBLE PAS OPTIMALE, ET DEVRAIT ÊTRE RATIONALISÉE

A. La participation directe de l'Etat au développement de l'apprentissage ne semble pas cohérente avec la décentralisation

1. L'exemple de la création des CFA à recrutement national

Par exception à la compétence des régions en matière de création de centres de formation en apprentissage, l'article L. 116-2 du code du travail permet à l'Etat de créer des CFA « dans le cas de centres à recrutement national ».

Cette disposition semble avoir été inspirée par la volonté de permettre l'émergence de formations en apprentissage très spécialisées, correspondant à des segments très étroits du marché du travail, dont l'existence est difficilement conciliable avec un recrutement strictement régional.

Il existe aujourd'hui treize centres de formation d'apprentis de ce type :

Tableau 1 : Liste des CFA nationaux

CFA	Ministère de rattachement
CFA de la navigation intérieure	Education nationale
CFA SNCF	Education nationale
CFA des industries de carrières et matériaux de construction	Education nationale
CFA des industries de la fonderie	Education nationale
CFA des compagnons du devoir	Education nationale
CFA des métiers de la musique	Education nationale
CFA des industries céramiques	Education nationale
CFA des facteurs d'orgue	Education nationale
CFA EDF-GDF	Education nationale
CFA des arts du verre	Education nationale
CFA des commerces de sports et loisirs	Education nationale
CFA des métiers du chien et de l'animalerie	Agriculture
CFA auxiliaires spécialisés vétérinaires	Agriculture

A ce jour cependant, les champs d'intervention respectifs de l'Etat et des régions ne sont pas précisément délimités – aucune disposition législative ou réglementaire ne définissant précisément la notion de « centre à recrutement national ».

En outre, dans les faits, la compétence des régions ne fait pas obstacle à l'émergence de formations en apprentissage très spécialisées, à vocation interrégionale.

La plupart des CFA forment donc d'ores et déjà de nombreux apprentis originaires de régions autres que leur région d'implantation. Le dernier alinéa de l'article L. 214-12 du code de l'éducation garantit d'ailleurs la libre circulation des apprentis d'une région à l'autre, en disposant que la région « assure l'accueil en formation de la population résidant dans une autre région, si la formation désirée n'y est pas accessible »⁵.

Dans ces conditions, la compétence résiduelle exercée par l'Etat en matière de création de CFA ne trouve pas de réelle justification.

⁵ Parallèlement, le même article prévoit qu'une convention fixe les conditions de prise en charge de la formation par les régions concernées.

Proposition n°1 : affirmer la responsabilité exclusive des régions en matière de création de centres de formation d'apprentis.

La mise en œuvre de cette proposition implique une modification du premier alinéa de l'article L. 116-2 du code du travail.

2. L'exemple de l'établissement de la liste des bénéficiaires de la taxe d'apprentissage

L'article R. 119-3 du code du travail prévoit que les préfets de région publient, avant le 31 décembre de chaque année, la liste des premières formations technologiques et professionnelles éligibles au bénéfice des versements libératoires de la taxe d'apprentissage.

Pour les CFA et sections d'apprentissage, la possibilité de bénéficier de financements au titre de la taxe d'apprentissage se trouve donc subordonnée à une intervention des services de l'Etat.

L'attribution de cette compétence au représentant de l'Etat semble peu cohérente avec la compétence attribuée aux régions en matière d'apprentissage et de formation professionnelle – d'autant plus que la création d'un CFA ou d'une section d'apprentissage par la région vaut de fait habilitation à bénéficier de financements au titre de la taxe d'apprentissage.

La nécessité d'opérer une consolidation nationale des listes régionales pourrait certes justifier la compétence de l'Etat. Les redevables de la taxe d'apprentissage peuvent en effet affecter tout ou partie de leur impôt dans un organisme de formation situé en-dehors de leur région. Il est donc nécessaire que les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage, les services régionaux de contrôle et les services fiscaux disposent d'une base de données de référence mentionnant l'intégralité des formations habilitées à bénéficier de versements de taxe d'apprentissage sur le territoire national.

Trois éléments fragilisent cependant cette justification :

- dans les faits, aucune consolidation nationale des listes régionales n'a à ce jour été opérée par la DGEFP. Concrètement, les organismes collecteurs doivent contacter chaque préfecture de région pour obtenir les listes des formations habilitées à bénéficier de versements de taxe d'apprentissage ;
- le transfert de la compétence aux régions ne ferait en réalité nullement obstacle à la consolidation des listes publiées dans chaque région par la DGEFP ;
- surtout, l'actuelle procédure d'élaboration des listes par les services de l'Etat sous l'autorité des préfets de région engendre de fréquents dysfonctionnements : omission de certaines formations, informations manquantes ou erronées, retards ou même absence de publication⁶...

Le transfert aux régions de l'élaboration de la liste des premières formations technologiques et professionnelles éligibles au bénéfice des versements libératoires de la taxe d'apprentissage pourrait améliorer la qualité des listes, sans faire obstacle à leur consolidation nationale.

⁶ Une circulaire interministérielle NOR INTA0600082C du 24 août 2006 relative à la publication des listes par établissement ou par organisme des premières formations technologiques et professionnelles ouvrant droit à recevoir des fonds en provenance de la taxe d'apprentissage est récemment venue apporter des précisions techniques et opérationnelles « visant à améliorer la fiabilité, l'exhaustivité et la conformité de ces listes aux dispositions législatives et réglementaires relatives à la taxe d'apprentissage ».

Proposition n°2 : permettre aux régions d'arrêter elles-mêmes la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage sur leur territoire.

La mise en œuvre de cette proposition implique une modification du troisième alinéa de l'article R. 119-3 du code du travail.

3. L'exemple des contrats d'objectifs et de moyens

L'article 32 de la loi du 18 janvier 2005 prévoit la conclusion de contrats d'objectifs et de moyens visant au développement de l'apprentissage entre l'Etat, les régions, les partenaires sociaux et, au besoin, d'autres parties.

Les actions prévues par ces contrats d'objectifs sont financées par la seconde section du Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA), qui est alimenté par une fraction de la taxe d'apprentissage.

L'article L. 118-1 nouveau du code du travail assigne à ces contrats sept objectifs, précisés par la circulaire DGEFP n°2005/04 du 17 février 2005 (cf. tableau 2 page suivante).

Tableau 2 : Objectifs assignés aux contrats d'objectifs et de moyens

Objectifs fixés par la loi du 18 janvier 2005	Actions de mise en œuvre suggérés par la circulaire du 17 février 2005
Adapter l'offre de formation	- Augmentation de la capacité d'accueil des CFA - Ouverture de nouveaux CFA - Création de facultés de métiers
Améliorer la qualité des formations	- Amélioration de la qualité du suivi des jeunes en CFA - Valorisation de la fonction de maître d'apprentissage - Développement de la formation des maîtres d'apprentissage
Valoriser la condition matérielle des apprentis	- Compensation des frais de transport - Développement d'internats au sein des CFA - Aide au logement des apprentis
Développer le préapprentissage	
Promouvoir le soutien à l'expérimentation	- Individualisation des formations - Actions de préparation à l'apprentissage - Amélioration des conditions de l'apprentissage pour les publics prioritaires (jeunes filles, jeunes issus de l'immigration ou de quartiers sensibles)
Faciliter la mobilité des apprentis dans l'UE	- Versement d'aides spécifiques aux employeurs - Financement de bourses de mobilité
Favoriser l'accès à l'apprentissage des personnes handicapées	- Adaptation de la pédagogie - Renforcement du tutorat - Organisation d'actions de parrainage - Aide à la recherche de solutions de proximité logement-CFA-entreprise

Ni l'affectation d'une fraction de la taxe d'apprentissage à un fonds géré par l'Etat, ni la subordination de l'accès aux financements du FNDMA à la prise en compte d'orientations fixées par l'Etat ne semblent réellement cohérents avec l'article L. 214-12 du code de l'Education, qui dispose que « *la région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage* ».

En réintroduisant l'Etat dans la définition même de la politique régionale de l'apprentissage, le nouveau dispositif renforce en outre substantiellement la complexité des processus de décision, sans apporter aux régions une véritable expertise supplémentaire.

Les entretiens conduits par la mission ont en outre permis d'établir que les priorités poursuivies par les services de l'Etat diffèrent parfois de celles des régions :

- en Haute-Normandie, l'objectif d'augmentation du nombre d'apprentis n'était pas partagé par la région, qui avait déjà effectué un considérable effort de développement quantitatif de son offre de formation en apprentissage ;
- dans la région Centre, la question des niveaux de qualification des formations à promouvoir a fait l'objet de divergences entre les services de l'Etat et ceux de la région.

Il semble en réalité que la fraction de taxe d'apprentissage affectée au financement des contrats d'objectifs et de moyens devrait plutôt soit être librement affectée par les redevables, soit être répartie entre les régions sur la base de critères arithmétiques.

Proposition n°3 : alléger l'intervention de l'Etat dans le champ de l'apprentissage, en limitant l'objet des contrats d'objectifs et de moyens à la mise en cohérence des actions des régions avec celles des partenaires sociaux – à l'exclusion de toute négociation financière entre l'Etat et les régions.

En tout état de cause, la fraction de taxe d'apprentissage aujourd'hui affectée au financement des actions prévues par les contrats d'objectifs (qui devrait excéder 300 millions d'euros en 2006) pourrait être soit librement affectée par les redevables, soit répartie entre les régions sur la base de critères arithmétiques.

La mise en œuvre de cette proposition impliquerait une modification des articles L. 118-1, L. 118-2-2 et L. 118-2-3 du code du travail.

4. L'exemple du soutien à la mobilité des apprentis au sein de l'Union européenne

La gestion du programme LEONARDO, dans le cadre duquel s'inscrivent les actions de soutien à la mobilité des apprentis, est aujourd'hui assurée par les services de l'Etat, qui conduisent les négociations relatives à ce programme au sein des instances communautaires et participent au conseil d'administration de l'agence LEONARDO de Bordeaux.

Afin de mieux associer les régions au développement de la dimension européenne de l'apprentissage, il pourrait être envisagé de garantir leur représentation au sein des organes de décision de l'agence LEONARDO de Bordeaux comme des comités de sélection des projets..

Proposition n°4 : associer plus étroitement les régions à la gestion du programme LEONARDO, en garantissant leur représentation au sein des organes de décision de l'agence LEONARDO de Bordeaux comme des comités de sélection des projets.

B. Les interventions de l'Etat pourraient être recentrées autour d'un nombre restreint de fonctions plus clairement identifiées, et mieux exercées

1. La fonction normative

La définition du cadre législatif et réglementaire de l'apprentissage a naturellement vocation à demeurer du ressort des services de l'Etat. Comme cela a été observé plus haut, l'exercice de cette fonction normative va de pair avec une fonction d'expertise juridique, qui consiste à répondre aux interrogations des divers acteurs de l'apprentissage.

L'activité normative des services de l'Etat dans le domaine de l'apprentissage a été particulièrement importante au cours des dernières années. Très largement déplorée par les opérateurs concernés, cette instabilité du cadre juridique de l'apprentissage est certainement regrettable – même si les modifications successives ont plus souvent résulté de la volonté du législateur que des initiatives des administrations compétentes.

Concernant la fonction d'expertise juridique, l'activité des services de l'Etat est par nature extrêmement difficile à quantifier⁷, puisqu'elle s'inscrit le plus souvent dans le cadre de relations informelles avec les utilisateurs de la norme (entretiens téléphoniques, échanges de courriels...).

Cette fonction s'exerce au bénéfice des services déconcentrés de l'Etat, des collectivités locales et des diverses catégories d'opérateurs concernés (entreprises, organismes consulaires, centres de formation d'apprentis...).

A ce jour, cette fonction n'est pas véritablement structurée : la DGEFP est le plus souvent saisie de manière informelle, sans que soit clairement identifié en son sein un point de contact sur les questions juridiques liées à l'apprentissage.

Proposition n°5 : mieux structurer l'exercice de la fonction d'expertise juridique de l'administration centrale de l'Etat sur les questions d'apprentissage, en identifiant plus clairement un point de contact de référence pour les collectivités locales et les opérateurs au sein de la DGEFP.

La mise en œuvre de cette proposition pourrait s'inscrire dans le cadre plus large de l'affirmation de la fonction d'information de l'Etat, garant de l'accès de tous à une information fiable et gratuite sur les différentes filières de formation et d'accès au marché du travail.

Si des informations déjà abondantes sont mises à disposition du public par l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (ONISEP) ou, en matière de formation professionnelle continue, par le Centre pour le développement de l'information sur la formation permanente (Centre INFFO), il n'existe à ce jour pas de structure nationale dédiée à l'information sur les questions d'apprentissage.

⁷ Cette activité est bien distincte de la fonction d'information des cabinets ministériels et des parlementaires, qui peut quant à elle être plus aisément mesurée.

Il n'existe ainsi pas de numéro vert national de l'apprentissage comparable au service INFO EMPLOI ; de la même manière, si le site Internet du ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale comporte un espace réservé à l'apprentissage, l'administration centrale n'a pas cherché à mettre en place un véritable portail national de l'apprentissage (carence à laquelle une initiative associative⁸ a su remédier).

Proposition n°6 : conforter l'Etat dans son rôle de garant de l'accès de tous à une information fiable et gratuite sur l'apprentissage, à travers la mise en place d'un numéro vert national et d'un portail national de l'apprentissage.

Concernant ce dernier point, les complémentarités les plus étroites avec les outils déjà mis en place par les partenaires de l'Etat – et notamment les structures associatives – devront être recherchées.

2. La fonction de contrôle

a) Le contrôle du respect du droit du travail

Il ne fait pas de doute que la fonction de contrôle sur place du respect du droit du travail par les employeurs d'apprentis constitue une fonction régaliennne, qui a vocation à être assurée par les services de l'Etat.

En revanche, l'articulation des différentes procédures de contrôle sur pièces est particulièrement complexe, et semble devoir être rationalisée :

- jusqu'en 2004, les directions départementales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (**DDTEFP**) étaient responsables du contrôle des déclarations préalables des employeurs, ainsi que de l'enregistrement des contrats d'apprentissage ;
- l'article 10 de la loi⁹ du 13 août 2004 a transféré ces responsabilités aux **régions** ;
- compte tenu des difficultés soulevées par cette disposition, l'article 37 de la loi¹⁰ du 2 août 2005 a finalement transféré cette responsabilité aux **organismes consulaires**.

Ni la loi de 2004, ni celle de 2005 n'ont néanmoins supprimé les interventions des services de l'Etat. Les procédures de contrôle sur pièce s'articulent désormais de la manière suivante :

- tout employeur souhaitant embaucher un apprenti doit dans un premier temps déposer une **déclaration préalable** auprès d'un organisme consulaire, qui vérifie alors le respect par l'employeur des conditions de compétence professionnelle et du plafond d'emploi simultané d'apprentis prévus aux articles R. 117-1 et R. 117-13 du code du travail¹¹ ;
- l'organisme consulaire transmet ensuite cette déclaration à la DDTEFP, qui en délivre un récépissé ;

⁸ Le site <http://www.lapprenti.com> est géré par l'association L'APPRENTI©, qui regroupe des CFA et des régions.

⁹ Loi n°2004-809 du 13/08/04 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹⁰ Loi n°2005-882 en faveur des petites et moyennes entreprises, précisée par le décret n°2006-290 du 26/07/06.

¹¹ Circulaire DGEFP n°2006-25 du 24 août 2006 relative à la procédure d'enregistrement des contrats d'apprentissage.

- le contrat d'apprentissage fait ensuite l'objet d'un **enregistrement** par un organisme consulaire, qui vérifie de nouveau le respect des conditions de compétence professionnelle et de plafond d'emploi simultané des apprentis ;
- le contrat est ensuite transmis à la DDTEFP, qui contrôle alors la validité de l'enregistrement des contrats d'apprentissage effectué par les chambres dans un délai de 15 jours.

Conjugué à la persistance des interventions des services de l'Etat dans les différentes procédures, le transfert de compétences opéré dans un premier temps au profit des régions, puis des organismes consulaires s'est traduit par une importante augmentation de l'effectif affecté au contrôle des déclarations préalables et contrats d'apprentissage.

Une enquête réalisée par la mission auprès de cinq départements indique ainsi que, dans ces départements, cette augmentation correspond à **un triplement de l'effectif affecté à ces procédures par la collectivité** (cf. tableau 3 page suivante).

Tableau 3 : Évolution de l'effectif affecté au contrôle des déclarations préalables, à l'enregistrement et à la validation des contrats d'apprentissage (2004-2006)

Département	2004	2006		
	Effectif DDTEFP (enregistrement)	Effectif DDTEFP (validation)	Effectif organismes consulaires (enregistrement)	
Seine-Maritime	1,50	1,50	CCI Elbeuf	0,50
			CCI Fécamp	0,40
			CCI Le Havre	1,80
			CCI Le Tréport	0,10
			CCI Bolbec	0,40
			CCI Dieppe	0,50
			CCI Rouen	3,50
			CA Seine Maritime	2,00
			CM Seine Maritime	n.d.
			Total consulaires	9,20
Eure	1,50	1,50	CCI Eure	0,50
			CA Eure	0,50
			CM Eure	1,50
			Total consulaires	2,50
Loiret	2,00	2,00	CCI Loiret	2,80
			CA Loiret	0,60
			CM Loiret	1,00
			Total consulaires	4,40
Eure-et-Loir	2,05	0,50	CCI Eure et Loir	1,00
			CA Eure et Loir	0,20
			CM Eure et Loir	1,00
			Total consulaires	2,20
Loir-et-Cher	1,80	1,80	CCI Loir et Cher	0,53
			CA Loir et Cher	0,40
			CM Loir et Cher	1,30
			Total consulaires	2,23
Total général	8,85	7,30	27,83	

Source : enquête de la mission.

En vue de simplifier les démarches des employeurs désireux d'embaucher des apprentis, et de réduire les coûts de gestion supportés par la collectivité, il pourrait être envisagé :

- de supprimer la procédure de transmission des déclarations préalables des employeurs aux DDTEFP, ainsi que la délivrance des récépissés par ces dernières ;
- de supprimer la procédure de validation des contrats d'apprentissage par les DDTEFP.

En cas de doute sérieux sur la déclaration préalable d'un employeur, ou sur légalité d'un contrat d'apprentissage, les organismes consulaires conserveraient néanmoins la faculté de saisir la DDTEFP d'une demande d'avis.

Proposition n°7 : simplifier les procédures de contrôle de la déclaration préalable de l'employeur et d'enregistrement du contrat d'apprentissage, en supprimant les procédures de transmission des déclarations préalables des employeurs et de validation des contrats d'apprentissage par les DDTEFP.

La mise en œuvre de cette proposition implique de modifier le deuxième alinéa des articles L. 117-5 et L. 117-14 du code du travail.

Elle permettrait de redéployer d'importants moyens au sein des DDTEFP, qu'il est possible d'évaluer à 140 équivalent temps plein environ¹².

b) Le contrôle du circuit de la taxe d'apprentissage

S'agissant de deniers publics, le contrôle du circuit de la taxe d'apprentissage constitue certainement une fonction régaliennne, qui a vocation à être exercée par les services de l'Etat.

Au cours des dernières années, les évolutions du système de financement de l'apprentissage ont induit un ralentissement du rythme de contrôle des organismes collecteurs (6 contrôles portant sur une masse de 6,35 millions d'euros en 2003-2004, contre 119 contrôles portant sur une masse contrôlable de 238 millions d'euros en 1998-2002).

Cette évolution tient probablement aussi au problème plus large du relatif manque de moyens des services régionaux de contrôle (SRC), dont une part croissante de l'activité est aujourd'hui absorbée par les contrôles FSE. En dépit de l'augmentation du nombre de contrôles par agent observée en 2004 (cf. tableau 3), leur nombre reste trop faible pour leur permettre d'assurer un contrôle régulier des organismes entrant dans leur champ de compétences (toutes structures confondues : OCTA, OPCA, missions locales... - cf. tableau 4).

¹² La circulaire DGEFP/DAGEMO du 6 octobre 2004 évaluait à 172 ETP l'effectif affecté à l'enregistrement des contrats d'apprentissage au sein des services déconcentrés. Le transfert opéré vers les organismes consulaires ne s'étant qu'exceptionnellement accompagné de redéploiements au sein des DDTEFP (portant sur environ de 15% de l'effectif dans l'échantillon étudié par la mission), il n'est pas excessif de présumer que 85% de l'effectif antérieurement affecté à l'enregistrement des contrats pourrait être redéployé (y compris, le cas échéant, sur l'activité de réponse aux saisines des organismes consulaires en cas de doute sérieux sur la légalité d'un contrat d'apprentissage).

Tableau 4 : Nombre d'opérations de contrôle par agent des services régionaux de contrôle

	2001	2002	2003	2004
Effectif (ETP)	133,9	137,8	145,4	142,9
Nombre d'opérations de contrôle par agent	13,47	13,54	9,39	14,50

Source : DGEFP

Tableau 5 : Activité des services régionaux de contrôle (2001-2004)

	2001	2002	2003	2004
Nombre de structures contrôlées	1 804	1 866	1 366	2 073
% des structures contrôlées	0,92%	0,95%	0,74%	1,40%
Masses contrôlées (M€)	680	603	692	453
% des masses contrôlables	3,27%	2,90%	3,25%	1,96%

Source : DGEFP

Compte tenu des enjeux, il semble souhaitable de renforcer les contrôles portant sur les OCTA.

Dans cette perspective, un renforcement des moyens des services régionaux de contrôle¹³ semble devoir être envisagé.

Proposition n°8 : renforcer les moyens des services régionaux de contrôle pour garantir un contrôle effectif du circuit de collecte de la taxe d'apprentissage.

Aux termes de l'article L. 118-2-2 du code du travail, les ressources annuelles d'un centre de formation d'apprentis ne peuvent être supérieures à un maximum correspondant au produit du nombre d'apprentis inscrits par le coût de formation moyen de chaque apprenti.

S'il est précisé que le coût de formation des apprentis incluent les charges d'amortissement des immeubles et des équipements, la définition du code du travail reste néanmoins insuffisamment précise pour garantir l'existence d'une méthode de calcul homogène sur tout le territoire.

Afin de garantir une interprétation uniforme de la loi sur tout le territoire, la DGEFP pourrait s'attacher à harmoniser les méthodes de calcul du coût de formation des apprentis.

Proposition n°9 : garantir un financement équitable de l'apprentissage en harmonisant les méthodes de calcul du coût de formation des apprentis.

La mise en œuvre de cette proposition pourrait passer par l'élaboration d'un guide méthodologique à l'intention des centres de formation des apprentis, qui pourrait être téléchargé sur le site du ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale.

3. La fonction de péréquation

Comme les fonctions précédentes, la fonction de péréquation constitue certainement une fonction naturelle des services de l'Etat.

¹³ Cette mesure a déjà été préconisée par une mission IGF-IGAS (rapport d'enquête sur la collecte de la taxe d'apprentissage, décembre 2005).

Afin de renforcer les moyens aujourd'hui affectés à la péréquation, la fraction de taxe d'apprentissage non affectée par les redevables (soit environ 313 millions d'euros en 2004, soit 25% du montant de la collecte)¹⁴, qui est aujourd'hui discrétionnairement affectée entre les organismes de formation de leur choix par les organismes collecteurs de taxe d'apprentissage, pourrait être affectée à la première section du FNDMA.

Proposition n°10 : recentrer le Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage sur sa mission de péréquation, avec des moyens renforcés par l'adjonction des « fonds libres » des organismes collecteurs.

La mise en œuvre de cette proposition implique une modification des articles L. 118-2-2 et L. 118-2-3 du code du travail.

4. La fonction de médiation

L'Etat pourrait également s'attacher à exercer une fonction de médiation entre les régions et les partenaires sociaux, en jouant un rôle de facilitateur dans le dialogue qu'entretiennent ces derniers dans le domaine de la formation professionnelle, et en particulier des formations en alternance.

Dans le domaine de l'apprentissage, l'Etat pourrait notamment s'attacher à coordonner les filières de formation en apprentissage avec les contrats et périodes de professionnalisation.

Traduction législative de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003, la loi n°2004-391 du 4 mai 2004 a inséré dans le code du travail un titre nouveau, relatif aux « *contrats et périodes de professionnalisation* ».

Aux termes de l'article L. 980-1 du code du travail, ces outils de formation « *associent des enseignements généraux, professionnels et technologiques dispensés dans des organismes publics ou privés de formation ou, lorsque'elle dispose d'un service de formation, par l'entreprise, et l'acquisition d'un savoir-faire par l'exercice en entreprise d'une ou plusieurs activités professionnelles en relation avec les qualifications recherchées* ».

S'adressant à tous les jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, ainsi qu'aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans et plus, le contrat de professionnalisation vise des publics qui se trouvent par ailleurs au cœur des stratégies régionales de formation professionnelle, dans le cadre de leurs compétences en matière d'apprentissage comme de formation des demandeurs d'emploi.

En l'état actuel des choses, les instruments de mise en cohérence des actions engagées par les branches avec les politiques régionales de formation sont les plans régionaux de développement de la formation et contrats d'objectifs prévus à l'article L. 214-12 du code de l'Education.

L'Etat devrait s'attacher à promouvoir un développement coordonné des formations en apprentissage dans le cadre de la négociation de ces plans et contrats d'objectifs.

¹⁴ Selon une enquête menée par la DGEFP auprès des OCTA en 2004 (cf. rapport IGF-IGAS précité).

ANNEXE X

LES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

SOMMAIRE

I. LES FORMATIONS SOCIALES ONT FAIT L’OBJET D’UNE DÉCENTRALISATION FORTE ET GLOBALE, MÊME SI LES INTERVENTIONS RESPECTIVES DE L’ÉTAT ET DES RÉGIONS RESTENT ENCHEVÊTRÉES.....	2
A. D’IMPORTANTES COMPETENCES ONT ETE TRANSFEREES AUX REGIONS EN MATIERE DE FORMATIONS SOCIALES	2
B. L’ETAT CONSERVE NEANMOINS LA MAITRISE DE LA PEDAGOGIE	2
1. <i>La délivrance des diplômes reste du ressort de l’Etat</i>	<i>2</i>
2. <i>L’Etat intervient en amont des formations par le biais d’une procédure de « déclaration préalable »</i>	<i>2</i>
3. <i>L’Etat est chargé du contrôle pédagogique des formations</i>	<i>3</i>
C. UNE CLARIFICATION DES ROLES RESPECTIFS DE L’ETAT ET DE LA REGION SEMBLE NECESSAIRE.....	4
II. LES FORMATIONS SANITAIRES ONT FAIT L’OBJET D’UNE DÉCENTRALISATION ENCADRÉE	5
A. LES TRANSFERTS DE COMPETENCES OPERES PAR LA LOI DE 2004 ONT TENU COMPTE DES SPECIFICITES DU SECTEUR SANITAIRE.....	5
B. UNE MEILLEURE ARTICULATION DES INTERVENTIONS DE L’ETAT ET DES REGIONS PARAIT SOUHAITABLE	6
1. <i>Le rôle de l’Etat en matière de délivrance des diplômes semble faire l’objet d’un consensus</i>	<i>6</i>
2. <i>Le partage des rôles devrait être clarifié, en attribuant l’ensemble des professions médicales à l’Etat, et les professions paramédicales à la région</i>	<i>6</i>
3. <i>Les modalités d’exercice du contrôle pédagogique gagneraient à être précisées.....</i>	<i>6</i>
4. <i>La procédure de définition des quotas devrait évoluer.....</i>	<i>7</i>
III. LES REGIMES APPLICABLES AUX FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES SEMBLent DEVOIR ETRE MIS EN COHERENCE.....	9
A. FACE A DES REGIONS QUI SE SONT DONNE LES MOYENS D’EXERCER LEURS NOUVELLES COMPETENCES, L’ETAT DOIT ETRE EN MESURE DE DEVELOPPER UNE STRATEGIE GLOBALE ...	9
B. CETTE STRATEGIE DOIT EN PRIORITE SE PORTER SUR LES MODALITES DU CONTROLE PEDAGOGIQUE	10
C. LA DIMENSION NOUVELLE DE LA VALIDATION DES ACQUIS DE L’EXPERIENCE (VAE) DEVRA EGALEMENT ETRE INTEGREE A LA STRATEGIE DE L’ETAT	10

ANNEXE X

LES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

Jusqu'à 2004, les formations sanitaires et sociales relevaient principalement de la responsabilité de l'Etat qui finançait l'investissement, le fonctionnement des centres et délivrait les bourses. Les collectivités locales pouvaient intervenir à titre facultatif :

- soit pour participer au financement d'opérations d'investissement (cas des instituts régionaux de travail social), notamment dans le cadre du contrat de plan Etat-Région ;
- soit dans le cadre d'une politique volontariste d'attribution de bourses spécifiques afin d'attirer ou de retenir certains professionnels.

Les textes réglementant ces formations relèvent de deux codes différents : le code de l'action sociale et de la famille pour ce qui concerne les formations sociales, le code de la santé publique pour les formations sanitaires. La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales est venue modifier ces compétences dans les deux champs¹.

Tableau 1 : Liste des formations sociales et sanitaires concernées par le transfert de compétences

Formations sociales (Livre IV, Titre V, section 3 du code de l'action sociale et des familles)	Formations sanitaires (Livre III, titre I à VII et article L 4383-1 du code de la santé publique)
Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale	Infirmier*
Diplôme d'Etat d'ingénierie sociale	Masseurs kinésithérapeute*
Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale	Pédicures-podologue*
Diplôme d'Etat d'assistant de service social	Ergothérapeute*
Diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé	Psychomotricien*
Diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants	Orthophoniste orthoptiste*
Diplôme d'Etat d'éducateur technique spécialisé	Manipulateur d'électroradiologie médicale*
Diplôme d'Etat de conseiller en économie sociale et familiale	Diététicien*
Diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation	Audioprothésiste*
Diplôme d'Etat de médiateur familial	Opticien lunetier*
Certificat d'aptitude aux fonctions de moniteur éducateur	Prothésiste orthésiste*
Diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale	Aide soignant
Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique	Auxiliaire de puériculture
Diplôme d'Etat d'assistant familial	Ambulancier
	Technicien en analyse biomédicale

Source : mission. () : professions soumise à quota national ou régional.*

¹ La loi n'a pour autant pas modifié l'inscription des modifications législatives dans les deux codes. Ainsi, dans le texte de la loi, la décentralisation des formations sanitaires et sociales se retrouve dans le même titre III (la solidarité et la santé), mais sous deux chapitres différents. Les articles 52 à 55 du chapitre portant sur l'action sociale et médico-sociale traitent de la décentralisation des formations sociales. Pour ce qui concerne les formations sanitaires, les dispositions législatives sont traitées dans le chapitre IV relatif à la santé, essentiellement dans l'article 73.

I. LES FORMATIONS SOCIALES ONT FAIT L'OBJET D'UNE DÉCENTRALISATION FORTE ET GLOBALE, MÊME SI LES INTERVENTIONS RESPECTIVES DE L'ÉTAT ET DES RÉGIONS RESTENT ENCHEVÊTRÉES

A. D'importantes compétences ont été transférées aux régions en matière de formations sociales

La loi met clairement la région au centre de la politique de formation, puisqu'elle « définit et met en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux ». Elle conduit, en association avec les départements, un recensement des besoins ; elle agréé les établissements, est responsable du fonctionnement des établissements, participe à leurs dépenses d'investissement et devient compétente pour l'attribution des bourses. Ces compétences n'englobent néanmoins pas l'ensemble des interventions liées aux formations sociales, l'Etat restant présent dans plusieurs domaines.

B. L'Etat conserve néanmoins la maîtrise de la pédagogie

L'Etat reste présent dans le champ de la formation sociale, principalement sur trois aspects :

- il est compétent pour la délivrance des diplômes et titres relevant d'une qualification de diplôme d'Etat ;
- il émet un avis sur la capacité des établissements à organiser les formations souhaitées, par l'intermédiaire d'une « déclaration préalable » ;
- il contrôle le respect des programmes, la qualification des formateurs et directeurs d'établissement et la qualité des enseignements délivrés par ces établissements.

1. La délivrance des diplômes reste du ressort de l'Etat

La délivrance des diplômes et titres par l'Etat ne pose pas de problèmes particuliers ; autant de la part des représentants de l'Etat que de ceux des collectivités locales, la mission a perçu un attachement à ce que cette procédure soit préservée, afin de garantir la reconnaissance de ces attestations de formation sur tout le territoire.

2. L'Etat intervient en amont des formations par le biais d'une procédure de « déclaration préalable »

L'article 52 de la loi du 13 août 2004 prévoit que les établissements dispensant des formations sociales sont soumis à une obligation de **déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat**. Le contenu de la déclaration préalable a été précisé par un décret en Conseil d'Etat (décret no 2005-198 du 22 février 2005) et un arrêté (arrêté du 10 mars 2005).

Ainsi, le décret définit l'objet de la déclaration préalable, qui « comprend les informations administratives relatives à la personne juridiquement responsable de l'établissement de formation et les pièces démontrant la capacité pédagogique de l'établissement à assurer la préparation des candidats à l'obtention du diplôme conformément aux principes des textes réglementant ce diplôme ainsi que la qualification des formateurs et des directeurs d'établissement.

«Elle comporte en outre l'engagement de l'établissement :

« 1° A mettre à disposition des candidats, avant leur inscription aux épreuves d'admission, le règlement d'admission et le projet pédagogique de l'établissement ;

« 2° A présenter les candidats aux épreuves du diplôme à l'issue de la formation ;

« 3° A adresser chaque année au représentant de l'Etat dans la région son rapport d'activité et les résultats de l'insertion professionnelle des diplômés ;

« 4° A renseigner, dans les délais impartis, les enquêtes statistiques portant sur les établissements de formation en travail social réalisées sous l'égide du ministère chargé des affaires sociales. » (Art. R. 451-2).

Le décret définit également les obligations à remplir pour le responsable de la formation.

Enfin, le décret fait obligation pour le représentant de l'Etat dans la région de tenir à jour pour chacun des diplômes la liste des établissements publics et privés faisant l'objet d'une décision d'enregistrement et de la transmettre, à chaque mise à jour, au président du conseil régional et au ministre chargé des affaires sociales.

Le contenu du dossier à établir est détaillé dans l'arrêté susmentionné. Il comprend « d'une part un volet administratif relatif à la personne physique ou morale juridiquement responsable de l'établissement de formation, d'autre part un volet pédagogique démontrant la capacité de l'établissement de formation à assurer, pour chaque diplôme de travail social dont la formation est envisagée, la préparation des candidats à l'obtention du diplôme conformément aux principes des textes réglementant ce diplôme ainsi que la qualification du personnel d'encadrement et de formation ».

3. L'Etat est chargé du contrôle pédagogique des formations

L'Etat reste enfin compétent sur l'ensemble du contrôle pédagogique. Ce contrôle est en partie réalisé dans le processus de déclaration préalable. Mais il se doit d'être également effectué à tout moment de la formation.

Le législateur a décidé de ne pas confier cette activité au conseil régional. Cette orientation peut être défendue par deux arguments : d'une part, cela semble cohérent avec le fait de conserver l'attribution de diplômes nationaux ; d'autre part, certains soutiennent l'idée que les jurys de fin de diplôme ne peuvent suffire à identifier les difficultés de formation, ce qui légitimerait des procédures supplémentaires pouvant garantir la qualité des formations et l'adéquation des candidats reçus à l'exercice professionnel ultérieur. Ce dernier point pourrait cependant être soulevé pour tout type de formation.

Pour effectuer les tâches relevant du contrôle pédagogique, les services de l'Etat disposent d'un personnel technique qualifié dans le domaine, il s'agit des Conseillères Techniques en Travail Social (CTTS).

Actuellement, il existe 32 postes de CTTS, deux dans les services centraux (1 à la DGAS et 1 à la DAGPB), les trente autres étant répartis dans les DRASS, où ces personnes sont la plupart du temps chargées également d'autres missions. Il n'a pas été possible pour la mission, dans le temps imparti, d'évaluer si le nombre de CTTS était suffisant à la fois pour remplir ses missions avant l'application de la loi du 13 août 2004 et depuis que le transfert et les modalités nouvelles qu'il a induit ont été effectifs. En tout état de cause, il est utile de rappeler qu'au moment du transfert, les collectivités régionales ne possédaient pas de personnel spécialisé dans le domaine des formations sociales.

Cependant, même dans l'hypothèse où toutes les modalités de contrôle pédagogique définies par la loi seraient conservées – y compris la déclaration préalable (cf. proposition 2), il est nécessaire de trouver des articulations entre la compétence de gestion du conseil régional et celle de formation assumée par l'Etat. Il paraît à cet égard surprenant que la loi n'oblige le représentant de l'Etat à consulter que les départements pour ce qui concerne la définition et le contenu des formations, la région n'étant pas citée (article 52 de la loi du 13 août 2004).

C. Une clarification des rôles respectifs de l'Etat et de la région semble nécessaire

La coexistence d'une procédure d'agrément par le président du conseil régional et d'une procédure de déclaration préalable au préfet de région crée un risque de blocage en cas de divergence entre l'Etat et la région. La coexistence de deux procédures d'instruction parallèles aboutit en outre à mobiliser deux fois plus de moyens en personnel pour le traitement des mêmes dossiers.

La pertinence de l'exercice par l'Etat d'un contrôle pédagogique sur pièces en amont de la délivrance des diplômes semble en outre discutable, dans la mesure où l'Etat conserve l'entière maîtrise de la procédure de contrôle des aptitudes acquises par les candidats aux épreuves du diplôme (définition des programmes et des épreuves, nomination et présidence des jurys).

La procédure de déclaration préalable semble donc devoir être supprimée.

Proposition n°1 : supprimer la procédure de déclaration préalable à l'Etat des établissements de formation de travailleurs sociaux.

En regard de cette clarification, la compétence de l'Etat sur le volet pédagogique des formations sociales serait réaffirmée à trois niveaux :

- par l'élaboration des référentiels de formation au niveau national,
- par l'organisation et la présidence des jurys pour les formations sanctionnées par un diplôme reconnu par l'Etat,
- par la capacité de conduire des inspections ou contrôles sur signal de dysfonctionnement.

Par ailleurs, une telle disposition implique que la région et l'Etat soient systématiquement invités dans les conseils techniques des instituts de formation, et que les attributions de ces conseils cessent d'aller bien au-delà des aspects strictement pédagogiques de la vie des établissements (elles s'étendent actuellement par exemple au budget, à l'utilisation des locaux ou au montant des droits d'inscription).

Proposition n°2 : inclure des représentants des régions dans les conseils techniques des instituts de formation aux professions sociales, et limiter les attributions de ces conseils aux aspects strictement pédagogiques de la vie des établissements.

Si ces propositions liées au contrôle pédagogique étaient retenues, il y aurait lieu de conduire dans les meilleurs délais une étude spécifique afin de préciser l'impact en termes d'effectifs et de type de compétences nécessaires dans les services de l'Etat. La DGAS, qui pourrait conduire cette étude, doit également s'adapter afin d'être en mesure d'assurer un suivi et une harmonisation sur le plan national de ce volet pédagogique.

II. LES FORMATIONS SANITAIRES ONT FAIT L'OBJET D'UNE DÉCENTRALISATION ENCADRÉE

A. Les transferts de compétences opérés par la loi de 2004 ont tenu compte des spécificités du secteur sanitaire

Le mouvement de décentralisation des formations sanitaires, même s'il peut apparaître globalement similaire à celui des formations sociales, possède des caractéristiques spécifiques qui limitent encore plus la compétence donnée aux collectivités régionales.

Les régions deviennent compétentes pour tout ce qui concerne les autorisations de création, l'agrément, la nomination des directeurs d'établissements assurant des formations sanitaires, ainsi que le financement de ces établissements. La région a également la charge de l'équipement de ces écoles. De manière symétrique aux formations sociales, les régions attribuent également les bourses aux étudiants.

L'Etat reste compétent pour la délivrance des diplômes.

De la même manière que pour les formations sociales, l'Etat contrôle le suivi des programmes et la qualité de la formation.

Il est utile de préciser que le mécanisme de la déclaration préalable n'est pas institué pour ce qui concerne les formations sanitaires. Pour autant, un mécanisme de consultation de l'Etat est mis en place, puisque la création des écoles ou instituts « fait l'objet d'une autorisation délivrée par le président du conseil régional, après avis du représentant de l'Etat dans la région ».

Un certain nombre de caractéristiques supplémentaires sont à relever :

- la liste des formations sanitaires transférées est limitativement déterminée par la loi². Ainsi, échappent à ce transfert toutes les formations médicales, à l'exception ambiguë de celles des sages-femmes ;
- l'agrément des directeurs d'établissement est précisé par un décret en Conseil d'Etat (décret n°2006-393 du 30 mars 2006). Cet agrément est donné par le conseil régional après avis du représentant de l'Etat. Ce décret exclut les directeurs des écoles de sages-femmes du champ de compétence de la collectivité régionale. Ainsi, pour ce cas particulier, les écoles seront agréées par les régions, mais non leurs directeurs qui le seront par l'Etat ;
- l'Etat conserve la capacité à déterminer des quotas nationaux et régionaux pour un certain nombre de professions. Le décret du 30 mars 2006 détermine le mode de fixation des quotas en instituant une consultation préalable des conseils régionaux, à l'exception de la formation des sages-femmes, pour laquelle aucune consultation des conseils régionaux n'est prévue avant la fixation des quotas régionaux.

² Article L.4383-1, voir tableau 1 de la présente annexe.

B. Une meilleure articulation des interventions de l'Etat et des régions paraît souhaitable

1. Le rôle de l'Etat en matière de délivrance des diplômes semble faire l'objet d'un consensus

De manière similaire aux formations sociales, le fait que l'Etat soit garant de la délivrance des diplômes ou attestations sur l'ensemble du territoire fait consensus ; les garanties en sont données par l'article L.4383-1 du code de la santé publique.

2. Le partage des rôles devrait être clarifié, en attribuant l'ensemble des professions médicales à l'Etat, et les professions paramédicales à la région

Le processus de décentralisation suit une liste limitative. A l'évidence, le législateur n'a pas voulu toucher au cœur des formations médicales (médecins, pharmaciens, chirurgiens dentistes), qui reste du ressort de l'administration de l'Etat. Par contre, la profession de sage-femme, pourtant assimilée aux professions médicales, est partiellement décentralisée. Son cas est particulier, une partie du pouvoir d'agrément étant décentralisé (sur les écoles), l'autre non (sur les directeurs). Cette situation pourra rapidement être vécue comme incohérente sur le terrain et ce partage des compétences pourrait laisser apparaître des divergences entre l'Etat et la région, qui pourraient se traduire par des blocages.

La restauration de la compétence de l'Etat en matière d'agrément et de financement des instituts de formation de sage-femme permettrait de neutraliser ces risques, en unifiant le régime applicable à l'ensemble des formations médicales.

Proposition n° 3: unifier le régime applicable aux formations médicales, en restaurant la compétence de l'Etat en matière d'agrément et de financement des instituts de formation des sages-femmes.

3. Les modalités d'exercice du contrôle pédagogique gagneraient à être précisées

Pour les autres formations sanitaires citées dans la loi du 13 août 2004, l'Etat garde avant tout la responsabilité pédagogique des formations. Le parallélisme des formes avec les formations sociales est ici probablement un aspect positif. Il reste cependant pour l'Etat à investir totalement cette compétence avec un personnel suffisant en effectifs et en compétence.

La nécessité de trouver des articulations entre l'exercice de la compétence de gestion qui est du ressort du conseil régional et la compétence pédagogique qui reste entre les mains de l'Etat sera tout aussi nécessaire que pour les formations sociales. Les textes sont à cet égard muets, si ce n'est par un processus de recueil d'avis. Pour la mission, un tel processus, très formel, ne garantit aucunement des systèmes d'information et des outils partagés, ce qui peut complexifier fortement les relations entre les deux autorités compétentes et les instituts de formation.

Outre l'absence de déclaration préalable, une autre différence existe cependant entre les formations sociales et les formations sanitaires dans le domaine du contrôle pédagogique : il s'agit des conseils techniques des instituts de formation. Ceux-ci sont à titre principal régis par l'arrêté du 19 janvier 1988, modifié le 8 juillet 1998. Cet arrêté indique que le conseil technique est présidé par un représentant de l'Etat. Il n'a pas été modifié depuis la loi du 13 août 2004 et plusieurs arrêtés³ sont intervenus depuis cette date pour préciser certaines formations non régies par le titre 1 à 7 du Livre III

³ Ainsi l'arrêté du 16 janvier 2006 relatif à la formation conduisant au diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture ou l'arrêté du 26 janvier 2006 relatif aux conditions de formation de l'auxiliaire ambulancier et au diplôme d'ambulancier.

du code de la santé publique. Or ces textes ne prennent pas en compte les nouvelles compétences données aux conseils régionaux dans la composition des conseils techniques, présidés par le DDASS ou son représentant, alors même que ces conseils techniques émettant un avis sur le budget prévisionnel, le montant des droits d'inscription ou l'effectif de personnels enseignants.

Proposition n°4 : en ce qui concerne les conseils techniques, retenir un dispositif similaire à celui proposé pour les formations sociales, à savoir des conseils techniques mis en place par les établissements de formation, aux attributions resserrées autour des aspects pédagogiques, et auxquels seraient systématiquement invités à la fois l'Etat et le conseil régional.

Proposition n°5 : plus largement, confirmer et clarifier la compétence de l'Etat sur le volet pédagogique des formations sanitaires.

Cette orientation suppose que cette compétence soit réaffirmée principalement au niveau de l'établissement de référentiels au niveau national, de la délivrance des diplômes, de l'organisation des jurys et du contrôle sur signalement de dysfonctionnements.

Pour exercer cette responsabilité pédagogique, les services de l'Etat peuvent s'appuyer sur le réseau des Conseillères Pédagogiques Régionales en Soins Infirmiers (CPRSI). Cependant ce réseau est, pour l'instant, très faible en effectif et est loin de couvrir l'ensemble du territoire. En effet, il n'existe (données actualisées d'octobre 2006) que 8 CPRSI en poste⁴ dans les services déconcentrés régionaux. Si ces attributions peuvent être en partie couvertes par les Conseillères Techniques Régionales en Soins Infirmiers (CTRSI), d'une part leur effectif n'est guère meilleur (13 postes occupés en octobre 2006) et d'autre part les attentes sont différentes, notamment en regard de la régulation hospitalière conduite au sein des ARH. Même si les services centraux du ministère demeurent optimistes en ce qui concerne le recrutement prochain de tels profils, la mission ne peut que constater que les services de l'Etat ne disposent pas, pour l'instant, de ressources spécialisées à la hauteur des ambitions affichées dans la loi pour ce qui concerne le contrôle pédagogique.

De manière parallèle aux formations sanitaires, si les propositions 5 et 6 sont retenues, une étude spécifique devrait être menée dans les meilleurs délais afin de préciser l'impact en termes d'effectifs et de type de compétences nécessaires dans les services de l'Etat, tant au niveau national que régional. Par ailleurs, la mission prend acte d'une décision récente précisant que la conduite nationale des formations sanitaires relèvera à la fin 2006 d'une seule direction du ministère, la DHOS, suivant ainsi une recommandation de l'IGAS⁵. Il sera donc du ressort de la DHOS de conduire l'étude sur les effectifs et les compétences, en lien avec le travail parallèle mené par la DGAS sur les formations sociales.

4. La procédure de définition des quotas devrait évoluer

La définition des quotas par l'Etat sur un certain nombre de professions sanitaires⁶ constitue une spécificité importante. Elle procède d'une volonté de l'Etat d'éviter que certains métiers liés à la santé ne se trouvent dans une situation inadéquate en terme de démographie (cas par exemple de la profession d'infirmière il y a quelques années, à la suite d'un relèvement rapide des quotas).

⁴ Pour les régions : Ile-de-France (2 postes), Rhône-Alpes, Provence Alpes Côte d'Azur, Bretagne, Nord Pas-de-Calais et un poste partagé sur Haute et Basse Normandie.

⁵ Note conjointe du directeur de la DHOS et du directeur de la DGS, en date du 11 septembre 2006.

⁶ Il s'agit du titre 1 à 7 du livre III du code de la santé publique (voir tableau 1 de la présente annexe).

C'est afin de pallier les faiblesses des prévisions dans ce domaine que l'Etat a décidé de créer un Observatoire National de la Démographie des Professionnels de Santé (ONDPS), doté de comités régionaux⁷. Cet organisme est « chargé de rassembler et de diffuser les connaissances relatives à la démographie des professionnels de santé, ainsi que d'assurer une coordination et un appui aux études régionales réalisées en ce domaine » (article 1).

Les articles 3 et 4 du décret susmentionné définissent la composition du conseil d'orientation de l'ONDPS et des comités régionaux. Or les collectivités locales, et notamment les conseils régionaux, ne sont mentionnés à aucun de ces deux niveaux. Ce décret, réactualisé en 2004⁸, n'a jusqu'à présent pas intégré les changements survenus avec la décentralisation d'août 2004.

Proposition n°6 : actualiser le décret du 19 juin 2003, créant l'Observatoire National de la Démographie des Professionnels de Santé et les comités régionaux pour tenir compte des nouvelles compétences des collectivités régionales en la matière, en instituant une représentation des collectivités régionales aux deux niveaux, national et régional.

Les travaux récents de l'ONDPS montrent que la question de la démographie des professionnels de santé relève d'une double analyse : à la fois par profession, puisque certains métiers sont plus soumis à des difficultés de recrutement que d'autres, et par régions, car les régions ne sont pas également attractives⁹.

Dans ce contexte, la mission s'interroge sur les modalités par lesquelles sont délivrés les avis sur les quotas régionaux concernant un certain nombre de professions sanitaires.

Il est certain que la formation de ces professionnels ouvre sur des perspectives d'emploi qui « pèsent » de façon significative sur le budget de l'assurance-maladie, ce qui peut justifier la garantie d'une cohérence nationale et d'une évaluation technique précise des besoins pour ces types de professionnels. L'avis des régions, au vu des compétences qu'elles exercent maintenant, doit pouvoir continuer à s'exercer. Mais il apparaît à la mission que la procédure actuelle n'offre pas de garanties sérieuses d'expertise. Ni les services des conseils régionaux, ni ceux de l'Etat ne sont en mesure de les produire car les données sont dispersées sur plusieurs sources et, par ailleurs, il existe une forte interrelation entre l'activité médicale proprement dite et celle de certains professionnels de santé travaillant sur la base d'actes prescrits.

La mission estime plus judicieux que la définition des quotas soit élaborée par l'organisme en charge des prévisions pour les professionnels de santé (l'ONDPS). En effet l'ONDPS associe au niveau national et régional l'Etat, les professionnels et l'assurance-maladie. De plus, dans le cadre des comités régionaux, il est présidé par le préfet de région et, si les propositions de la mission sont retenues les collectivités régionales auront une représentation tant au niveau national que régional.

Proposition n°7 : définir les quotas régionaux en s'appuyant sur une proposition élaborée par les comités régionaux de l'ONDPS, après avis des conseils régionaux. L'ensemble des avis remonterait à l'ONDPS qui serait chargé de transmettre une proposition au ministre, prenant en compte les flux sur l'ensemble du territoire.

⁷ Décret 2003-529 du 19 juin 2003.

⁸ Décret n° 2004-1078 du 12 octobre 2004.

⁹ Rapport 2005 de l'ONDPS. Rapport de synthèse.

III. LES RÉGIMES APPLICABLES AUX FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES DOIVENT ÊTRE MIS EN COHÉRENCE

A. Face à des régions qui se sont donné les moyens d'exercer leurs nouvelles compétences, l'Etat doit être en mesure de développer une stratégie globale

Le transfert des compétences dans le domaine des formations sanitaires et sociales a conduit les régions à intégrer cette nouvelle dimension dans leurs activités, et donc à les intégrer dans leur organigramme. La plupart des régions ont opté pour une direction commune, intégrant le sanitaire et le social, et en relation avec la formation professionnelle de manière plus large. Plusieurs régions s'orientent également vers un schéma régional unique des formations sanitaires et sociales.

Les régions ont dans cette optique renforcé les moyens humains affectés aux tâches qui ont fait l'objet du transfert de compétence, par rapport aux effectifs qu'y consacrait auparavant l'Etat. Le tableau suivant montre l'ampleur de ce phénomène, sur trois régions.

Tableau 2 : Impact de la décentralisation sur l'effectif affecté aux compétences transférées en matière de formations sanitaires et sociales dans les régions Centre, Haute-Normandie et Franche-Comté

Région	2004	2006
	Effectif DRASS	Effectif Conseil régional
Haute-Normandie	0,16	3,60
Centre	0,44	4,00
Franche-Comté	0,80	2,80
Total général	1,40	10,40

Source : enquête de la mission.

Or, face à ce nouveau dispositif régional sur les formations sanitaires et sociales, l'Etat reste dans la même configuration, avec au niveau central deux directions différentes (DGAS pour les formations sociales, DHOS pour les formations sanitaires, suite à la décision récente rappelée plus haut) et au niveau déconcentré, le plus souvent, deux services différents au sein des DRASS. Cet éclatement risque d'être à l'origine de nombreux dysfonctionnements, notamment sur des demandes d'information émanant des collectivités régionales ou sur des propositions visant à simplifier le circuit de l'information administrative (régime des bourses, agrément sur des établissements proposant à la fois des formations sanitaires et des formations sociales...).

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que les coopérations entre formations sanitaires et formations sociales mériteraient d'être développées. Il existe en effet quelques expériences qui montrent que sur certains métiers, ces formes de coopération sont intéressantes. Pour que de telles formules soient encouragées, notamment sur les formations de niveau 5, il faut que les autorités compétentes puissent faire jouer la synergie y compris au sein de leurs propres services.

Proposition n°8 : envisager une nouvelle organisation des services centraux et régionaux de l'Etat pour les compétences restantes dans le domaine des formations sanitaires et sociales. Pour ce qui concerne les services centraux de l'Etat, la mission préconise que soit instauré dans un premier temps un pilotage de projet unifié. Ultérieurement, des rapprochements organisationnels plus importants pourront être envisagés. Au niveau des services déconcentrés, la mise en place d'un service unique pour les formations sanitaires et les formations sociales au sein des DRASS pourrait être dès à présent préconisée.

B. Cette stratégie doit en priorité se porter sur les modalités du contrôle pédagogique

La décentralisation implique pour l'Etat une réflexion à la fois sur son organisation et sur les compétences nécessaires pour exercer au mieux le rôle qui lui reste dévolu, à savoir le contrôle de la qualité des formations.

Au niveau des services centraux du ministère, ce recentrage implique le développement de deux fonctions essentielles :

- la construction et la validation des référentiels, en partenariat avec les comités pédagogiques nationaux et leur suivi pour des professions en profonde mutation, dans un contexte où les exigences de la population vis à vis de la qualité des services sanitaires et sociaux sont grandissantes ;
- l'animation au niveau central de la fonction de contrôle pédagogique, afin que les interventions des services déconcentrés puissent se faire dans un cadre partagé, notamment sur les modalités appropriées pour conduire ce contrôle.

Au niveau des services déconcentrés, l'exercice du contrôle pédagogique induit également une réflexion sur les compétences nécessaires pour assumer ce rôle, en termes qualitatif et quantitatif. Au regard de la faiblesse des effectifs de personnels techniques spécialisés, notamment pour ce qui concerne les formations sanitaires, et de l'ampleur potentielle des tâches à exercer (présidence des jurys, participation aux conseils techniques, contrôles inopinés...), leur mobilisation devra être ciblée et s'accompagner le cas échéant de celle d'autres personnels des services déconcentrés (notamment en matière sanitaire).

C. La dimension nouvelle de la validation des acquis de l'expérience (VAE) devra également être intégrée à la stratégie de l'Etat

La validation des acquis de l'expérience a été instaurée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002. Ce dispositif permet à toute personne ayant acquis une expérience professionnelle suffisante de faire reconnaître son expérience acquise au travail ou dans sa vie personnelle en vue d'obtenir une certification.

La VAE se met progressivement en place dans le secteur sanitaire et social. Elle offre une opportunité de diversifier les voies d'accès aux métiers de ces deux secteurs.

Tableau 3 : Liste indicative et calendrier d'ouverture des diplômes sanitaires et sociaux délivrés par les DRASS

Diplômes sanitaires	Diplômes du travail social
Diplômes accessibles par la VAE en mars 2006	
- Diplôme professionnel d'aide-soignant	- Diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale - Diplôme d'Etat d'assistant de service social - Diplôme d'Etat de médiateur familial
- Diplôme professionnel d'auxiliaire de puériculture	- Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale - Diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants
Accessibilité par la VAE prévue pour le courant de l'année 2006	
- Diplôme de préparateur en pharmacie hospitalière	- Diplôme d'Etat d'assistant familial - Diplôme d'Etat de technicien de l'intervention sociale et familiale - Diplôme d'Etat d'aide médico-psychologique - Diplôme d'Etat d'ingénierie sociale

Les indications recueillies sur les dispositifs déjà en place laissent à penser que cette formule va connaître un développement important dans les prochaines années.

Dans le domaine sanitaire et social, la mise en place de la VAE est principalement du ressort de l'administration de l'Etat qui définit le contenu des référentiels sur le plan national et, au plan régional, met en place les modalités de recueil des informations sur la personne et organise les jurys. Etant donnée la difficulté pour les services déconcentrés de l'Etat d'assumer cette tâche, le ministère a négocié un transfert des tâches d'enregistrement, de validation des dossiers et d'organisation des jurys vers le CNASEA.

La collectivité régionale a peu de prise sur ce dispositif, pourtant fortement lié aux formations initiales que ce soit dans le secteur sanitaire ou dans le secteur social. Elle ne peut agir que par le cadre de conventionnements, mais n'est pas associée de manière formelle aux réflexions sur les conditions de mise en place des différents modules.

Pourtant, dans le cadre des exercices de planification, notamment à travers les schémas de formation sanitaire et sociale, l'articulation et la cohérence des dispositifs sont indispensables à promouvoir.

ANNEXE XI

LE HANDICAP ET LA DÉPENDANCE

SOMMAIRE

I. LA DECENTRALISATION EN MATIERE DE HANDICAP ET DE DEPENDANCE EST PROGRESSIVE, PARTIELLE ET PARTICULIERE.....	1
A. LES TEXTES SUCCESSIFS DESSINENT UNE FORME PARTICULIERE DE DECENTRALISATION	1
B. LES MODES DE PILOTAGE ET D'ORGANISATION DE CES POLITIQUES RESTENT COMPLEXES.....	3
1. <i>Sur l'orientation stratégique</i>	3
2. <i>Sur le fonctionnement des structures</i>	7
3. <i>Sur le circuit des financements</i>	9
II. DES EVOLUTIONS S'IMPOSENT POUR AMELIORER LA LISIBILITE ET LA COHERENCE DU SYSTEME	11
A. CLARIFIER LA REPARTITION DES ROLES AU NIVEAU NATIONAL ET LOCAL	12
B. LE CIRCUIT DES FINANCEMENTS ET LES PROCEDURES DE PROGRAMMATION DEVRAIENT ETRE SIMPLIFIES.....	13

ANNEXE XI

LE HANDICAP ET LA DÉPENDANCE

Si le domaine du handicap et de la dépendance ne figure pas explicitement dans les textes législatifs relatifs au processus de décentralisation, la mission a considéré nécessaire d'inclure ce champ dans ses réflexions, et ce pour les deux raisons suivantes :

- tout d'abord, il existe un pouvoir réel transféré aux collectivités locales sur la gestion de la dépendance chez les personnes handicapées et les personnes âgées, analyse confirmée par la loi du 13 août 2004 qui réaffirme une compétence générale du conseil général sur l'action sociale. La loi du 11 février 2005 accentue ce phénomène en renforçant les interventions du département ;
- ensuite, les modalités particulières qui ont été adoptées mettent en lumière une « décentralisation fonctionnelle » vers un établissement public, à travers les compétences confiées à la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie, qui s'appuie directement sur les organismes locaux, notamment les maisons départementales des personnes handicapées. La mission a donc considéré que ce mode de décentralisation entrait dans son champ d'investigation.

Au total, l'angle de vue privilégié par la mission, à savoir l'impact de la décentralisation sur les services de l'Etat, et notamment les services centraux, nécessitait de prendre en compte le domaine des personnes âgées et personnes handicapées, car il existe à ce niveau des modifications substantielles à la fois dans le pilotage de la politique par l'Etat au niveau central et déconcentré et dans les pouvoirs et compétences confiées aux collectivités locales.

I. LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE DE HANDICAP ET DE DÉPENDANCE EST PROGRESSIVE, PARTIELLE ET PARTICULIÈRE

A. Les textes successifs dessinent une forme particulière de décentralisation

Plusieurs textes adoptés récemment ont modelé une décentralisation assez particulière dans ses contours.

Tout d'abord, la loi du 20 juillet 2001 relative à la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et à l'allocation personnalisée d'autonomie (APA)¹ a institué une prise en charge adaptée au besoin de chaque personne âgée. Cette prestation est venue prendre le relais de la Prestation Spécifique Dépendance (PSD)² qui était mise en œuvre de manière très diverse par les conseils généraux tant pour ce qui concerne les conditions d'attribution que l'étendue du dispositif. Par l'intermédiaire de cette loi sur l'APA, « *L'allocation personnalisée d'autonomie est accordée par décision du président du conseil général et servie par le département sur proposition d'une commission présidée par le président du conseil général ou son représentant.* » (Art. L. 232-12). L'article suivant (L. 232-13) précise que « *Les départements assurent la coordination de l'action gérontologique dans le cadre d'un schéma arrêté conjointement par le président du conseil général et le représentant de l'Etat dans le département.* ». A ce stade, il est toujours question d'une compétence conjointe.

¹ Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001, parue au JO du 21 juillet 2001.

² Instituée par la loi n°97-60 du 24 janvier 1997

La loi relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées du 30 juin 2004³ crée dans son titre III un nouvel établissement public national à caractère administratif, la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA), « *qui a pour mission, dans la limite des ressources qui lui sont affectées, de contribuer au financement de la prise en charge de la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées dans le respect de l'égalité de traitement des personnes concernées sur l'ensemble du territoire* » (article 8).

La loi du 13 août 2004⁴ relative aux libertés et responsabilités locales intervient également, principalement de deux manières :

- au niveau des personnes âgées, le texte modifie la loi du 20 juillet 2001 et confie la compétence exclusive du conseil général sur l'action sociale en faveur de ces publics : « *Le département définit et met en œuvre l'action sociale en faveur des personnes âgées* » (article 56). Ainsi, le département coordonne l'action des différents intervenants, y compris dans le cadre des centres locaux d'information et de coordination (CLIC). Par ailleurs, les comités départementaux des retraités et personnes âgées (CODERPA) deviennent des instances consultatives auprès du conseil général (article 57) ;
- pour ce qui est de l'action sociale et médico-sociale en général, le circuit défini par la loi est plus complexe. S'il est bien rappelé que d'une part « *Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, en tenant compte des compétences confiées par la loi à l'Etat, aux autres collectivités territoriales ainsi qu'aux organismes de sécurité sociale. Il coordonne les actions menées sur son territoire qui y concourent.* » (article 49) et que, d'autre part, le schéma départemental est adopté par le conseil général (article 50), l'Etat peut malgré tout intervenir en faisant connaître les orientations que le schéma doit prendre en compte pour les établissements du ressort de l'Etat ou financés sur le budget de l'assurance-maladie⁵. L'Etat a également un pouvoir de substitution en cas de défaillance de la collectivité départementale pour arrêter le schéma, au bout de 12 mois.

La loi du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées⁶ est venue préciser à la fois les compétences et rôles de la CNSA, mais aussi des collectivités locales, à titre principal dans le cadre du titre V de la loi :

- elle précise et élargit considérablement les missions de la CNSA (article 56), mettant cet établissement au centre de la gestion de l'ensemble du dispositif,
- elle établit la composition du conseil de cette institution, qui associe des représentants d'associations à vocation nationale, de conseils généraux, d'organisations syndicales, de l'Etat, ainsi que des parlementaires et des personnalités qualifiées (article 57)⁷ ; En pratique l'actuel conseil est composé de 48 membres. L'Etat dispose de 45% des voix, les partenaires sociaux 19%, les associations 14,5% et les élus 9,6% des voix ;
- elle crée les Maisons Départementales des Personnes Handicapées (MDPH) dans chaque département (article 64). Cette nouvelle structure est organisée sur le mode d'un groupement d'intérêt public, « *dont le département assure la tutelle administrative et*

³ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004, parue au JO du 1^{er} juillet 2004

⁴ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004, publiée au JO du 17 août 2004

⁵ Parmi lesquels figurent les établissements et services pour enfants ou jeunes adultes handicapés, les établissements et services pour personnes âgées et pour adultes handicapés (article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles).

⁶ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005, parue au JO du 12 février 2005

⁷ La composition et le fonctionnement des instances dirigeantes de la CNSA ont été précisés par le décret n°2005-373 du 20 avril 2005

financière ». L'Etat et les organismes d'assurance-maladie et d'allocations familiales sont membres de droit de ce GIP, mais le département y occupe une place prépondérante puisque la MDPH est administrée par une commission exécutive présidée par le président du conseil général qui dispose de la moitié des postes et qui, en outre nomme le directeur de la structure. La constitution et le fonctionnement des MDPH ont été précisés par décret⁸.

- elle préserve un mécanisme permettant à l'Etat, par l'intermédiaire de son représentant en région, d'établir des priorités pour les établissements dont l'autorité tarifaire reste l'Etat dans le cadre d'un programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC). Ce PRIAC « *est actualisé en tenant compte des évolutions des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale* » et il est par ailleurs transmis uniquement « *pour information* » aux présidents de conseil général de la région.

Au total, dans le domaine des personnes dépendantes, que ce soit du fait de l'âge ou d'un handicap, la décentralisation s'est opérée selon des modalités complexes, associant :

- au plan local, une décentralisation juridique réelle, mais contrôlée, vers la collectivité départementale de la gestion des dispositifs d'évaluation et de compensation des aides aux personnes dépendantes, en s'appuyant pour les personnes handicapées sur une structure nouvelle, la MDPH ;
- une « décentralisation fonctionnelle » à travers la création et la mise en route d'un établissement public administratif nouveau, doté de moyens conséquents et d'une compétence très large ;
- une volonté de convergence des dispositifs de compensation de la dépendance, quel que soit l'âge et les caractéristiques des personnes concernées, qui n'a pas encore trouvé de traduction juridique.

B. Les modes de pilotage et d'organisation de ces politiques restent complexes

1. Sur l'orientation stratégique

a) *Au niveau national, le dispositif législatif et réglementaire retenu institue un mode relationnel complexe entre le nouvel établissement public et l'Etat.*

- *Les interventions de l'Etat dépassent le seul pilotage stratégique de la CNSA*

La CNSA est chargée de trois missions principales :

- financer l'accompagnement de la perte d'autonomie à la fois des personnes âgées et des personnes handicapées ;
- garantir l'égalité de traitement sur tout le territoire et pour l'ensemble des handicaps ;
- assurer une mission d'expertise, d'information et d'animation.

⁸ Décret n° 2005-1587 du 19 décembre 2005

L'Etat ne dispose donc plus que de moyens budgétaires très ciblés, mais encore présents sur certains dispositifs précis, principalement le financement de l'Allocation Adulte Handicapé (AAH) et celui des centres d'aide par le travail (CAT) récemment regroupés avec les ateliers protégés et renommés établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Il continue cependant à assumer la fonction réglemентаire, fortement sollicitée ces derniers mois par la montée en charge des nouvelles structures créées par la loi du 11 février 2005.

Par ailleurs, ses moyens de définition et d'impulsion de la politique en direction des personnes dépendantes ou handicapées passent principalement par l'élaboration de la convention d'Objectifs et de Gestion (COG) passée entre l'Etat et la CNSA. La première COG 2006/2009 a été signée le 23 janvier 2006. A cet égard, la tutelle de la CNSA est passée de la Direction de la Sécurité sociale (DSS) vers la Direction Générale de l'Action Sociale (DGAS) qui coordonne la position des différentes directions des ministères sociaux.

Les mécanismes internes à la DGAS pour élaborer les termes de la COG n'ont pas pu être repérés avec exactitude. Ainsi, lors de l'enquête auprès des agents de la sous-direction des personnes handicapées, la mission a observé que les agents n'étaient pas ou peu impliqués dans la phase préalable à la signature de cette COG, à l'exception du sous-directeur de la seconde sous-direction et de son adjointe.

La première COG affiche clairement les modalités que l'Etat entend exercer pour conduire cette tutelle. Ainsi, dans la présentation générale de ce dispositif conventionnel, il est indiqué qu'il faut « ...*bien avoir à l'esprit* :

- *d'une part, les caractéristiques qui fondent l'originalité de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie, au regard des autres caisses nationales,*
- *d'autre part, le fait que la création ex nihilo de cet organisme nécessite de concevoir avec une grande précision les rapports, à la fois forts et originaux, qui doivent se tisser entre les pouvoirs publics et ce nouvel établissement public administratif » (p1)*

La tension entre le souci légitime de la Caisse à exercer pleinement ses compétences et l'exercice d'une autorité hiérarchique des services centraux du ministère sur cet établissement public est ainsi perceptible. L'Etat, en l'occurrence par l'intermédiaire de la DGAS, doit accepter d'abandonner le pilotage opérationnel des actions et redéfinir son champ d'intervention.

Deux exemples peuvent laisser à penser que ce repositionnement n'est pas encore fait :

- la circulaire DGAS/2C/2006/66 du 17 février 2006 relative à la mise en œuvre des actions éligibles au financement de la section IV de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie précise les principes et modalités de financement des actions de formation et de professionnalisation des personnels œuvrant auprès des personnes âgées dépendantes. Les financements de ces actions proviennent de la CNSA, alimentée par une fraction de la CSG. Or, dans le circuit élaboré par la DGAS, la CNSA n'intervient à aucun moment, pas même pour donner un avis ou définir les conditions d'éligibilité. Le dispositif reste totalement dans la main des services de l'Etat, que ce soit au niveau national (DGAS) ou local (DRASS ou DDASS). De même, l'ensemble du dispositif de remontée des données financières et statistiques se fait vers la DGAS uniquement ;
- les Groupes d'entraide mutuelle (GEM) ont été créés par la loi du 11 février 2005 réunissent des personnes souffrant de troubles psychiques en associations ayant un but d'entraide⁹. Les GEM sont financés sur des crédits alimentés par la CNSA par voie d'un fonds de concours, à hauteur de 20 millions d'euros. La circulaire DGAS du 29

⁹ La lettre du plan Psychiatrie et santé mentale 2005-2008 Lettre n° 1 – Mai 2006

août 2005 précise que l'enveloppe financière dégagée à même les crédits gérés par la CNSA, permet : « ...d'abonder une ligne budgétaire de la direction générale de l'action sociale qui est chargée de piloter le nouveau dispositif et de déléguer les crédits nécessaires aux préfets (DDASS) ». Le circuit de remontée des besoins passe donc directement des DDASS à la DGAS, avec copie aux DRASS. La CNSA n'est citée (en ultime position) que dans le cadre du comité national de suivi qui réunit de nombreux participants.

- *La question des systèmes d'information est cruciale*

La question des systèmes d'information est un enjeu capital dans ce domaine qui souffre de lacunes importantes, et ce depuis de nombreuses années. La CNSA a donc entrepris d'élaborer un schéma directeur, initiative soulignée dans le rapport récent de la Cour des comptes sur la CNSA¹⁰. L'Etat est associé à l'élaboration de ce schéma directeur, qui devra concilier un mécanisme de remontées locales comparables (afin notamment d'évaluer une de ses trois missions principales, à savoir l'égalité de traitement sur tout le territoire), et la consolidation d'un système national s'appuyant sur des données venant de différents organismes (collectivités locales, Etat, assurance-maladie).

Concernant le recueil de données venant du niveau départemental, la Cour des comptes s'interroge sur la capacité de la CNSA à faire remonter l'information : « *Il n'est pas certain qu'elle obtienne facilement les remontées d'informations nécessaires ni des DDASS (absence d'autorité hiérarchique de la caisse sur les services) ni des conseils généraux (principe de libre administration)*¹¹ ».

Concernant le niveau national, la Cour des comptes relève également l'enjeu du partage de l'information avec la CNAMTS.

A cet égard, la mission a par ailleurs décelé une propension des services centraux de l'Etat à garder leur propre circuit de remontée d'information, utilisant pour ce faire le réseau des services déconcentrés des DDASS/DRASS. L'exemple déjà évoqué des actions de formation et de professionnalisation des personnels œuvrant auprès des personnes âgées dépendantes est à cet égard symptomatique. Un autre exemple récent est la demande récente auprès des DDASS et DRASS, à l'initiative du cabinet du ministre délégué, formulée par le directeur de la DGAS et la directrice de la DREES de faire « *un recensement des places pour les différentes structures d'hébergement pour personnes âgées et handicapées, ainsi qu'un inventaire des modes d'accueil des jeunes enfants* » (message électronique du 4 septembre 2006).

De manière plus générale, cette tentation pour les structures centrales de l'Etat de disposer d'un circuit propre de remontée d'information peut être la source d'un double dysfonctionnement : doubler des informations déjà demandées par ailleurs, générant une incompréhension, voire une exaspération des services producteurs ; mais également alourdir considérablement le circuit (comme pour les PRIAC, par exemple).

b) Au plan local, les compétences sont largement enchevêtrées

Il aurait pu être attendu, en toute logique, que la création des MDPH, lieu unique à l'échelle départementale pour évaluer la situation de chaque personne handicapée et construire avec elle un projet de soutien et de prise en charge aurait eu comme conséquence la simplification des mécanismes institutionnels, d'autant que le président du conseil général assume par ailleurs une

¹⁰ Les conditions de mise en place et d'affectation des ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Rapport au premier ministre. La documentation française, juillet 2006. p.14.

¹¹ *ibid*, p. 10

responsabilité exclusive sur le schéma gérontologique. Or il n'en est rien. Actuellement, au niveau local, plusieurs organismes ou autorités interviennent à des titres divers :

- le président du conseil général, qui arrête le schéma départemental d'organisation sociale et médico-sociale,
- le président du conseil général, en sa qualité de président du GIP « MDPH », qui organise le fonctionnement de la structure, met en place les commissions ouvrant le droit aux aides légales ou extra-légales et s'assure de l'effectivité de la réponse au demandeur,
- le représentant de l'Etat dans le département, à triple titre. D'une part, il intervient lors de l'élaboration du schéma départemental selon la procédure décrite plus haut (point II.a). Par ailleurs, le préfet du département, en sus des crédits relevant directement du budget de l'Etat, détient l'autorité tarifaire pour les crédits médico-sociaux relevant de l'assurance-maladie. Enfin, il organise la représentation de l'Etat au sein du GIP, y compris dans le cadre des mises à disposition,
- le représentant de l'Etat dans la région, qui établit le PRIAC, outil de programmation pour tous les services relevant de la compétence exclusive ou partagée de l'Etat, en concertation avec les représentants de l'Etat dans les départements,
- les organismes de protection sociale, qui interviennent dans le suivi des établissements relevant du budget de l'assurance-maladie (CRAM) ou pour abonder dans chaque département le fonds départemental de compensation du handicap (CPAM, CAF...),
- la CNSA, qui intervient directement pour fixer *in fine* des enveloppes départementales et régionales limitatives et s'assure de leur suivi.

Dans un contexte où le nombre d'acteurs n'a pas diminué, bien au contraire, la mission redoute que cette juxtaposition de compétences n'aboutisse à des conflits de frontières diversement ressentis d'un département à l'autre. Un exemple peut en être fourni avec la prise en charge à titre provisoire des personnes adultes très lourdement handicapées vivant à domicile. Afin de ne pas avoir de rupture de services pour ces personnes, une circulaire de la DGAS¹² définissait les conditions d'attribution de l'aide complémentaire par les DDASS et préconisait la signature d'une convention avec chaque conseil général. Or, à la fin 2005, seuls 65 départements avaient accepté de signer une convention avec l'Etat.

La mission souhaite également attirer l'attention sur un point particulier qui illustre les conséquences du chevauchement des blocs de compétence. Ainsi, le conseil général est compétent pour l'élaboration et l'adoption de l'ensemble du schéma social et médico-social, dans les conditions rappelées plus haut. Ce qui signifie qu'il l'est également pour la partie du schéma qui se rapporte à l'accueil, l'hébergement et l'insertion pour les personnes en situation d'exclusion. Cependant, la grande majorité des dispositifs et structures pour l'accueil de ces publics est financée par l'Etat (CHRS, centres d'accueil d'urgence, permanences d'accueil et d'orientation, numéro 115...), puisque l'Etat reste compétent pour l'ensemble des dispositifs qui concernent la précarité et l'exclusion. Le préfet du département se verra donc, sur ce sujet précis, dans la situation paradoxale de « faire connaître des orientations » pour un schéma dont la compétence lui revient à titre principal.

¹² Circulaire DGAS/SD 3 A no 2005-140 du 11 mars 2005 relative au dispositif 2005 de prise en charge complémentaire des besoins d'aide humaine pour les personnes adultes très lourdement handicapées vivant à domicile.

2. Sur le fonctionnement des structures

a) Au niveau national, deux structures qui sont dans des logiques radicalement différentes

Les modifications induites dans le champ de la dépendance et du handicap se sont traduites par la coexistence de deux structures au fonctionnement différent.

D'une part, la CNSA est un nouvel établissement qui s'est rapidement installé dans le paysage institutionnel. Tirant sa légitimité des lois du 30 juin 2004 et du 11 février 2005, il a rapidement mis en place les conditions de son fonctionnement : la composition et le fonctionnement des instances dirigeantes a été fixée par décret le 20 avril 2005, le directeur nommé le 22 juin 2005, et l'équipe constituée depuis cette date s'élève à 57 personnes (au 1^{er} janvier 2006) recrutées au sein de plusieurs organisations (Etat, collectivités locales, assurance maladie). La mission a pu corroborer un constat déjà établi par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2006, à savoir un travail efficace, privilégiant le multi-partenariat : « de nouveaux modes de collaboration avec les services territoriaux de l'Etat, les départements, les partenaires associatifs sont d'ores et déjà mis en œuvre¹³ ».

Par ailleurs, le fonctionnement de la CNSA est régi par un rendez-vous régulier avec le Parlement et le Gouvernement, rendez-vous dont les termes sont fixés par la loi (article 57 de la loi du 11 février 2005). Ainsi, dès le démarrage des instances dirigeantes, il a été proposé d'organiser le travail du Conseil de la CNSA dans la perspective de ce rapport annuel¹⁴.

D'autre part la DGAS, direction du ministère, dispose dans son organigramme d'une sous-direction spécifiquement chargée du handicap et d'un bureau, localisé dans une autre sous-direction, chargé des personnes âgées.

La mission a examiné de manière approfondie les activités réalisées au sein de la sous-direction des personnes handicapées. Les résultats de cette analyse sont présentés dans l'annexe spécifique portant sur ces activités, appelant à une profonde réorganisation de cette sous-direction. De manière plus générale, le fonctionnement de cette direction du ministère a été marqué, dans un premier temps, par un travail réglementaire important. En effet, la loi du 11 février 2005 a engendré la rédaction de plus de 50 décrets, dont la majeure partie relevait de la compétence exclusive ou partielle de la DGAS. Une fois cette étape passée, la DGAS devra initier un repositionnement tenant compte des compétences maintenant exercées par la CNSA et du rôle joué par une direction centrale vis à vis :

- de l'établissement public administratif. La DGAS doit pouvoir se centrer sur son activité de production réglementaire et sur l'élaboration et le suivi de la COG en abandonnant ses autres activités. La mission a ainsi relevé que la DGAS était fortement impliquée dans l'élaboration ou le suivi d'outils méthodologiques qui devraient maintenant être pilotés par la CNSA (comme l'élaboration et le suivi du guide barème ou des éléments pour remplir le certificat médical).
- des attentes des services déconcentrés de l'Etat, qui doivent composer avec une double activité : d'une part, des attributions maintenant exercées au sein du GIP MDPH, notamment pour ce qui concerne l'évaluation du handicap et la mise en place d'une compensation ; d'autre part, le suivi budgétaire des établissements et services relevant de l'Etat ou de l'assurance-maladie, compte tenu du fait que les enveloppes départementales ou régionales sont maintenant attribuées en quasi-totalité par la CNSA, à l'exception notable des centres d'aide par le travail (CAT) et, dans un contexte dérogatoire, de structures expérimentales telles les groupements d'entraide mutuelle (GEM).

¹³ *ibid*, p 49

¹⁴ Propositions d'orientations de règlement intérieur pour le conseil de la CNSA, soumises aux débats du conseil de la CNSA en date du 5 juillet 2005.

b) Au niveau local, un GIP complexe à mettre en place

Sur le plan local, les interventions des services de l'Etat ont été considérablement modifiés par la loi du 11 février 2005. La mise en place des MDPH les a obligé à revoir en profondeur leur fonctionnement, et cela à plusieurs égards.

Les MDPH, en tant que groupement d'intérêt public, ont bénéficié de la participation de l'Etat sous la forme d'une « mise à disposition individuelle ». Les agents ainsi mis à disposition provenaient principalement des COTOREP et CDES. Il y a donc eu, en pratique, un mouvement de personnels qui s'est effectué de façon très variable d'un département à l'autre. De l'avis tant des services déconcentrés que des services des conseils généraux, cette situation de mise à disposition individuelle avec un droit de retour assorti d'une compensation en effectif est générateur de tensions entre les services de la MDPH et ceux de l'Etat. D'une part les MDPH sont à la merci de ces départs à tout moment et d'autre part les services de l'Etat sont tenus de réintégrer ces personnes dans des organisations qui ne s'y prêtent pas toujours et en contrepartie doivent trouver des remplacements dans des délais brefs, au risque de démunir soit les MDPH, soit leurs propres services.

Le fonctionnement des services de l'Etat reste également marqué par la dispersion des interventions, puisque trois directions différentes participent à la MDPH : la DDASS, la DDTEFP et l'inspection académique. La cohérence d'ensemble des interventions de l'Etat n'est pas évidente à assurer tant au niveau de la commission exécutive du GIP que lors de la participation de l'Etat aux diverses commissions mises en place ; elle est pourtant nécessaire à maintenir tant vis à vis du conseil général que du monde associatif.

La participation de l'Etat est également attendue au niveau du fonctionnement des instances de compensation, mais selon des modalités encore mal définies. Ainsi, pour ce qui concerne les commissions des droits et de l'autonomie, les DDASS ont été chargées en 2005 et 2006 de mettre en place un dispositif transitoire permettant de faire face aux besoins des personnes très lourdement handicapées (cf. B.1.b). La mise en place du fonds départemental de compensation n'est pas sans poser de difficultés dans de nombreux départements. L'Etat y contribue sur la base des crédits auparavant réservés dans le cadre des sites à la vie autonome. Mais la contribution des départements et des organismes de protection sociale est l'objet de fortes discussions autant sur son montant que sur les modalités d'attribution.

L'Etat continue également à gérer des enveloppes particulières dont la destination finale n'est pas encore clarifiée. Il en est ainsi, par exemple, des crédits pour les auxiliaires de vie sociale qui restent des crédits d'Etat. Pourtant ces crédits ne sont en général pas attribués par les DDASS sur la base d'une évaluation des besoins, mais abondent les organismes œuvrant auprès des personnes handicapées à domicile. Ils ne sont pourtant pas gérés par la MDPH, alors qu'ils pourraient utilement être répartis dans le cadre du fonds départemental de compensation.

Enfin, dans un autre registre, les services de l'Etat doivent préparer les évolutions des établissements et services pour personnes handicapées et personnes âgées dépendantes, dans un contexte marqué par :

- une dissociation entre l'exercice des responsabilités concernant l'évaluation du handicap d'une part (le GIP MDPH), l'évaluation de la dépendance des personnes âgées d'autre part (le président du conseil général) ;
- l'attribution effective de la prestation pour les adultes handicapés, puisque la MDPH n'attribuera que la prestation concernant les aides, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) étant toujours versée par l'Etat ;

- la destination finale des personnes ayant besoin d'aide vers des services ou structures, c'est à dire l'orientation, échappe pour une large part au conseil général, même si celui-ci est responsable de l'élaboration du schéma médico-social (cf. *infra*).

3. Sur le circuit des financements

a) Le financement des structures est particulièrement complexe et morcelé

Le tableau présenté ci-après illustre la forte diversité qui prévaut à la fois en ce qui a trait aux autorisations de création et aux financements des établissements et services médico-sociaux.

Tableau 1 : Répartition des compétences en matière d'autorisation et de financement des établissements et services pour personnes âgées dépendantes ou handicapées (hors protection de l'enfance et établissements d'hébergement social)

Type d'établissement	Autorisation	Financement
Etablissements et services pour enfants handicapés		
Instituts thérapeutiques éducatifs et pédagogiques (ITEP)	Préfet de département	Assurance maladie
Instituts médico-éducatifs (IME)	Préfet de département	Assurance maladie
Services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (SESSAD)	Préfet de département	Assurance maladie
Centres d'action médico-sociale précoce (CAMSP)	Préfet de département + président du conseil général (PCG)	Assurance maladie (80%) Conseil général (20%)
Etablissements et services pour adultes handicapés		
Etablissements et services d'aide par le travail (ESAT)	Préfet de département	Etat
Auxiliaires de vie sociale (AVS)	Préfet de département	Etat
Maisons d'accueil spécialisées (MAS)	Préfet de département	Assurance maladie
Services de soins infirmiers à domicile – personnes handicapés (SSIAD-PH)	Préfet de département	Assurance maladie
Foyers d'accueil médicalisés (FAM)	Préfet de département + PCG	Assurance maladie + conseil général
Services d'accompagnement médico-social pour personnes adultes handicapées (SAMSAH)	Préfet de département + PCG	Assurance maladie + conseil général
Foyers d'hébergement	+ PCG	Conseil général
Foyers occupationnels	+ PCG	Conseil général
Centres de réadaptation et d'orientation professionnelle	Préfet de région	Assurance maladie
Etablissements et services pour personnes âgées dépendantes		
Etablissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)	Préfet de département + PCG	Assurance maladie + conseil général
Services de soins infirmiers à domicile (SSIAD)	Préfet de département	Assurance maladie
Foyers logement	Préfet + PCG ou PCG seul	Conseil général + assurance maladie ou conseil général seul
Services de soins de longue durée (SSLD)	Directeur de l' ARH	Assurance maladie

Dans ce cadre fortement éclaté, trois exercices sont mis en place pour établir une cohérence entre l'analyse des besoins et la décision d'évolution de l'offre :

- le schéma du conseil général ; ce schéma n'est pas restreint aux établissements pour personnes âgées ou handicapées, mais prend en compte l'ensemble du champ social et médico-social. Par exemple, dans le domaine des personnes âgées, le schéma gérontologique peut intégrer la dimension sociale de la personne âgée ou vieillissante, sans que celle-ci soit dépendante (place de la personne âgée dans la société, citoyenneté...).

- le programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC). Celui-ci ne s'applique cependant qu'aux établissements financés par l'Etat ou l'assurance maladie. La procédure implique plusieurs niveaux : élaboré par le préfet de région en liaison avec les préfets de département, les modalités de la participation des collectivités locales à la définition des priorités ne sont pas définies par les textes, si ce n'est de prévoir que ces dernières sont destinataires pour information du document (cf. II.A). Le PRIAC est cependant soumis pour avis au comité régional de l'organisation sociale et médico-sociale (CROSMS). Même si les textes ne le prévoient pas formellement, une consultation du directeur de l'ARH est souhaitée¹⁵. Le PRIAC est finalement adressé à la CNSA qui tiendra compte de ces informations pour fixer les enveloppes départementales et régionales ;
- la décision finale en terme de financement. Cette procédure est double, décrite dans la COG de la façon suivante :

« 1°) En amont de la campagne budgétaire une note, dénommée note de préparation budgétaire, cosignée des ministres et du directeur de la CNSA est adressée aux services de l'Etat dans le courant du dernier trimestre de l'année n-1... »

2°) postérieurement au vote de l'ONDAM par le Parlement, les ministres adressent aux préfets, avant le 15 février de l'exercice, un document qui rappelle les orientations générales et les priorités gouvernementales, en tenant notamment compte des remontées d'information résultant de la note de préparation précitée.

Ce document comporte, dans une présentation unifiée :

- *d'une part, sous le timbre des ministres, l'ensemble des crédits qui sont dévolus aux préfets au titre du programme handicap et dépendance, relevant de la loi de finances de l'Etat ;*
- *d'autre part, sous le timbre de la CNSA, la répartition des enveloppes régionales et départementales limitatives relevant de l'OGD médico-social et de la loi de financement de la sécurité sociale.*

Au titre de cette seconde composante, la CNSA fait connaître à chaque préfet de région et de départements les éléments de calcul de sa compétence, ainsi que les critères ayant présidé à sa fixation.¹⁶ »

Au total, le rappel des modalités nouvelles induites par la mise en œuvre de la loi met en évidence un circuit compliqué, où s'enchevêtrent les différents niveaux de responsabilité en terme de financement des établissements et services, l'Etat ayant à la fois délégué une partie de ses compétences à la CNSA tout en conservant un rôle de un cadrage général mais aussi de gestion directe de certains dispositifs.

¹⁵ Note de préparation budgétaire 2006 relative aux établissements et services médico-sociaux pour personnes âgées et personnes handicapées, Annexe 8, 30 novembre 2005.

¹⁶ COG, p14

b) *Pour ce qui est du financement sur le budget de l'Etat et de l'assurance maladie, des problèmes de circuit manifestes*

L'avis formulé par le Comité Interministériel d'Audit des Programmes (CIAP) sur le programme 157 « Handicap et dépendance »¹⁷ traduit bien ces ambiguïtés.

Concernant le périmètre du programme et ses limites, la mission d'audit insiste sur deux exigences particulières :

- - « *de rester « centré » sur l'intervention de l'Etat, d'en préciser les modalités d'action, d'en définir les objectifs qui ne se confondent pas avec ceux des nombreux autres intervenants (départements/ assurance maladie/ caisse nationale de solidarité pour l'autonomie/ associations). » Les auteurs précisent que « la DGAS est chargée à titre principal, de la coordination des différents acteurs, sa contribution à la mise en œuvre des politiques étant réduite »*
- - « *d'améliorer la lisibilité des différentes politiques conduites par l'Etat dans le champ vaste et complexe du handicap et de la dépendance, et d'assurer la coordination entre les programmes concernés ».*

Reconnaissant les modifications substantielles apportées par le nouveau dispositif législatif, et notamment sur les circuits financiers, l'audit précise que « *le PAP du programme devrait mentionner le rôle central dévolu à la Caisse Nationale de Solidarité pour l'Autonomie (CNSA) tant à l'égard des personnes âgées que des personnes handicapées, tel qu'il résulte de la loi du 30 juin 2004 et de celle du 11 février 2005.* »

La mission a également relevé à de nombreuses reprises une absence de ligne de partage claire entre les services du ministère (DGAS) et la CNSA.

Ainsi de nombreuses circulaires sont co-signées, sans qu'apparaisse véritablement l'utilité d'une telle co-signature. Certains circuits concernant des dispositifs expérimentaux semblent particulièrement complexes, comme l'illustre le montage choisi sur le financement des groupes d'entraide mutuelle, décrit plus haut. Par ailleurs, l'exemple des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) est caractéristique de ces problèmes de circuits de financement. En effet, si le financement est clairement resté dans les mains de l'administration de l'Etat, avec un circuit parallèle, l'exercice des PRIAC a fait remonter les besoins en financement dans le cadre général vers la CNSA, sans faire de distinction de cheminement vers les services centraux de l'Etat.

II. DES ÉVOLUTIONS S'IMPOSENT POUR AMÉLIORER LA LISIBILITÉ ET LA COHÉRENCE DU SYSTÈME

La mise en convergence de l'ensemble des dispositifs relatifs au handicap et à la dépendance n'est pas achevée. La loi du 11 février 2005 fixe cependant un cap pour une harmonisation quel que soit l'âge : trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi pour l'extension de la prestation aux enfants handicapés (avant le 30 juin 2007), cinq ans pour abolir les distinctions en fonction de l'âge concernant les personnes âgées dépendantes (article 13). Ce travail de préparation de la suppression de barrière d'âge est rappelé dans la COG (objectif 4.3) fixant pour l'Etat un travail d'élaboration des textes réglementaires d'application. Enfin, la nécessité de mieux prendre en compte

¹⁷ Comité Interministériel d'Audit des Programmes, no 2006-AI-A-41-02. Avis sur le programme 157 Handicap et dépendance de la mission solidarité et intégration, 13 septembre 2006.

les personnes handicapées vieillissantes incite le sénateur Paul Blanc à rappeler cette nécessaire convergence, devant aboutir à une harmonisation des prestations, des prises en charge et des tarifs¹⁸.

La mission s'inscrit donc dans cette volonté, constatant que l'ensemble des propositions doit permettre cette convergence et la faciliter autant que faire se peut, pour que les délais inscrits dans la loi puissent être tenus.

A. Clarifier la répartition des rôles au niveau national et local

A partir du constat établi soulignant un mode d'orientation et de pilotage complexes, ne permettant pas d'identifier clairement les rôles et attributions de chaque structure, tant au niveau national que local, la mission émet en premier lieu la proposition suivante, qui pourrait servir de fil conducteur pour l'ensemble de l'architecture actuelle :

Proposition n°1 : identifier clairement le mode de pilotage de l'ensemble des actions en faveur de l'autonomie en confiant cette responsabilité à la CNSA. A partir de cette délégation explicite, concentrer le rôle des services centraux de l'Etat (DGAS), dans sa fonction de production normative et de supervision stratégique d'un établissement public administratif.

En conséquence, la DGAS devra :

- se recentrer sur ses missions spécifiques, à savoir la fonction normative et le pilotage stratégique de la COG ;
- appréhender de manière transversale les politiques concernant le handicap et la dépendance des personnes âgées, en réorganisant ses services de manière à accompagner les convergences souhaitées par le législateur ;
- confier de plein droit à la CNSA l'élaboration des guides méthodologiques et le suivi des barèmes mis en place dans le cadre des nouvelles prestations, la DGAS n'intervenant que dans le cadre d'une modification d'ordre réglementaire ou dans les phases de consultation préalable à des évolutions de ces prestations ;
- mettre fin à toute gestion directe de dispositifs. A court terme, la CNSA devra reprendre les dispositifs qui sont financés par ses crédits délégués (groupes d'entraide mutuelle, auxiliaires de vie, services d'accompagnement médico social pour personnes adultes handicapées). De manière plus permanente, l'impulsion de nouveaux dispositifs devra être discutée et négociée en amont, dans le cadre de la COG et être gérée directement par la CNSA.

Du point de vue du suivi statistique, dans le cadre d'une réflexion globale (voir annexe sur ce sujet), la mission préconise qu'une clarification des attributions de chaque organisme s'opère rapidement et fasse l'objet d'un document de référence.

¹⁸ Une longévité accrue pour les personnes handicapées vieillissantes : un nouveau défi pour leur prise en charge. Rapport de M Paul Blanc, sénateur des Pyrénées-Orientales remis à Philippe Bas, ministre délégué à la sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille. Rapporteur Marianne Berthod-Wurmser. 11 juillet 2006.

Proposition n°2 : développer sous l'égide de la CNSA un système d'information sur les établissements et services partagé par les MDPH, permettant également de recueillir les informations contenues dans les schémas départementaux et les PRIAC. Charger la DREES de collecter et d'analyser les données relatives aux bénéficiaires de la prestation de compensation du handicap, de la même manière qu'elle suit les bénéficiaires de l'APA.

Au niveau local, la mission a constaté que de nombreux dispositifs viennent ajouter un manque de lisibilité là où existe déjà une complexité forte concernant les rôles et compétences de chaque institution. Il est donc impératif de réaffirmer fortement le rôle primordial de la MDPH au niveau local

Proposition n°3 : dans un premier temps, clarifier les attributions et compétences entre les partenaires locaux (Conseil général, GIP MDPH, préfet du département). Mettre fin dès à présent aux dispositifs de substitution gérés par l'Etat, même sous forme conventionnelle, comme les aides complémentaires pour les personnes très lourdement handicapées, tout en s'assurant que les MDPH sont sur ce sujet opérationnelles. Transférer la gestion des auxiliaires de vie aux MDPH, puisque ces aides ont vocation à être intégrées et attribuées dans le cadre de l'évaluation de chaque situation individuelle.

Ces clarifications pourraient également impliquer de mettre fin le plus rapidement possible au système des mises à disposition nominatives des agents de l'Etat ; ces dispositions accroissent les difficultés dans la gestion des ressources humaines au sein de la structure et sont également difficilement gérées par les services déconcentrés. Une négociation associant les syndicats devrait permettre de rassurer les agents et de trouver des modalités satisfaisantes dans la gestion quotidienne des équipes.

Parallèlement, l'Etat est souvent sollicité pour garantir la sécurité et l'intégrité des dispositifs ou structures intervenant dans le champ du handicap ou de la dépendance. Cette mission devrait être renforcée ; elle pourra l'être d'autant plus que l'Etat se désinvestit de la gestion et du financement des actions, ce qui l'oblige souvent à être juge et partie.

Proposition 4 : renforcer, en liaison avec la collectivité départementale, la mission de contrôle et d'évaluation confiée aux services déconcentrés de l'Etat, dans le cadre des missions régionales et interdépartementales d'inspection, de contrôle et d'évaluation (MRIICE)

B. Le circuit des financements et les procédures de programmation devraient être simplifiés

La loi a induit une clarification de principe en confiant, sur le plan national, la fixation des enveloppes départementales et régionales limitatives à la CNSA. Encore faut-il noter que ces crédits ne comprennent pas les budgets accordés pour des dispositifs relevant de la compétence exclusive du conseil général et certains dispositifs gérés directement par l'Etat. Au plan local, le rapport établi lors de la préfiguration de la CNSA¹⁹ proposait de « *transférer juridiquement aux départements l'entière compétence de tarification et de financement des établissements et ce, tant pour les prestations légales mises aujourd'hui à la charge de l'Assurance maladie que pour celles à la charge de l'Etat* »(p30). Cette proposition qui impliquait une planification médico-sociale exclusive

¹⁹ Mission de préfiguration de la CNSA : pour une prise en charge solidaire et responsable de la perte d'autonomie. Rapport présenté par MM Raoul Briet et Pierre Jamet, avec le concours de Mikaël Hautchamp. Mai 2004.

au niveau départemental n'a pas été retenue par le législateur. La mission estimerait pertinent de creuser à nouveau cette préconisation, qui serait en mesure de répondre à l'éclatement actuel des sources de financement et responsabiliserait de conseil général sur l'ensemble du champ médico-social. Il resterait cependant à trouver des modalités claires d'articulation avec le champ sanitaire et, notamment, le niveau régional de planification et de régulation du système. Dans cette optique, une évaluation de la mise en place des nouveaux dispositifs pourrait être prévue pour alimenter ces réflexions.

Proposition n° 5 : procéder en 2008 au bilan des trois premières années d'application de la loi du 11 février 2005. Examiner à la lumière de cette évaluation l'opportunité de procéder à de nouveaux transferts de compétences vers les départements en matière de prise en charge du handicap et de la dépendance.

Dans l'attente, la mission estime que quelques propositions permettraient d'assurer une meilleure cohérence du circuit de financement des dispositifs en direction des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes, dans l'attente de la mise en place d'un financement unique de la dépendance, quel que soit l'âge.

Au niveau national, les crédits concourant à la prise en charge des personnes dépendantes ou handicapées sont partagés entre le budget de l'Etat et celui de la CNSA.

Ce morcellement des crédits a été renforcé par la création en loi de finances 2005 d'un fonds de concours de la CNSA venant abonder le budget de l'Etat, et géré par la DGAS – décision dont la pertinence semblait discutable dès l'origine. Le fonds de concours n'ayant pas entièrement été consommé en 2005, le reliquat de crédits a été reporté sur 2006.

Tableau 2 : Structure du fonds de concours de la CNSA (2005)

Objet	Montant (M€)
Aides techniques, aménagement du logement et du véhicule	110
Aide complémentaire pour les personnes très lourdement handicapées (PLTH)	180
Mise en place des MDPH	50
Clubs psychiques (groupes d'entraide mutuelle)	20
Places établissements spécialisés d'aide par le travail	49
Fonds d'accessibilité des immeubles administratifs aux personnes handicapées	25
Investissements des établissements accueillant des personnes handicapées	23
Fonds d'intervention pour les services de l'artisanat et du commerce (FISAC)	2

Un nouveau report ne semble pas souhaitable, dans la mesure où il aboutirait à prolonger un éclatement des leviers d'action dépourvu de réelle justification.

Proposition n°6 : supprimer dès 2007 le fonds de concours de la CNSA créé par la loi de finances pour 2005, et restituer le reliquat de crédits à la CNSA.

Au-delà du fonds de concours de la CNSA, de très importants moyens destinés au financement de la prise en charge du handicap et de la dépendance restent gérés par la DGAS.

L'éclatement des leviers d'action est problématique lorsque les crédits viennent financer des actions ou des investissements qui s'inscrivent dans le cadre d'une stratégie globale de prise en charge du handicap, comme par exemple les établissements et services d'aide par le travail (ESAT), ou les sites pour la vie autonome (SVA).

Le transfert à la CNSA de la responsabilité de gestion de ces crédits donnerait à la CNSA un ensemble de moyens permettant d'apporter une réponse globale et cohérente aux besoins exprimés dans le cadre des schémas départementaux d'organisation sociale et médico-sociale et des plans interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC).

Le transfert à la CNSA des crédits de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH), qui constitue désormais un outil indissociable du pilotage des établissements et services d'aide par le travail (ESAT), implique naturellement que lui soit également confiée la responsabilité du pilotage du CNASEA pour la gestion de ces crédits.

Proposition n°7: transférer à la CNSA la responsabilité de la gestion de l'intégralité des crédits du programme 157 (« Handicap et dépendance »), à l'exception de l'allocation d'adulte handicapé (AAH). Confier à la CNSA la responsabilité du pilotage du CNASEA pour la gestion de la garantie de ressources des travailleurs handicapés (GRTH).

Tableau 3 : Structure du programme 157 (« Handicap et dépendance ») en 2006

Action	Crédits de paiement (M€)
01 – Evaluation et orientation personnalisée des personnes handicapées (financement du fonctionnement des sites pour la vie autonome)	13,80
02 – Incitation à l'activité professionnelle	2 229,60
<i>dont garantie de ressources des personnes handicapées</i>	<i>980,00</i>
<i>dont fonctionnement des centres d'aide par le travail</i>	<i>1 250,00</i>
03 – Ressources d'existence	5 491,50
04 – Compensation des conséquences du handicap	91,04
<i>dont financement des instituts nationaux de jeunes sourds et aveugles</i>	<i>13,05</i>
<i>dont services auxiliaires de vie à destination des personnes handicapées</i>	<i>55,70</i>
<i>dont fonds départementaux de compensation</i>	<i>13,94</i>
<i>dont subventions d'investissement à destination des établissements pour personnes handicapées</i>	<i>5,27</i>
05 - Personnes âgées (financement d'associations et subventions d'investissement pour les établissements accueillant des personnes handicapées)	16,90
06 – Pilotage du programme	5,57
Total	7 848,49

Les leviers de pilotage de la politique de prise en charge du handicap et de la dépendance sont également très éclatés au niveau local.

En particulier, les deux exercices parallèles de planification des investissements conduits d'une part par le président du conseil général (schéma départemental d'action sociale et médico-sociale) et par le préfet de région (programme interdépartemental d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie – PRIAC) pourraient être mieux coordonnés.

Le PRIAC est un exercice qui permet d'élaborer une programmation de l'utilisation des financements de l'Etat et de l'assurance maladie en fonction des besoins. En contrepartie, il tend à induire un cloisonnement entre les priorités du département et ceux de l'Etat ou de l'assurance maladie. Le fait que la planification sanitaire se fasse au niveau régional, par l'intermédiaire des SROS, complexifie le paysage, mais oblige à consolider un exercice régional, d'autant plus que certains dispositifs ou structures spécialisés ne peuvent se concevoir que sur une base régionale (polyhandicap sévère, centres d'information sur certaines déficiences sensorielles, handicaps rares...)

Proposition n°8 : insérer dans le code de l'action sociale et des familles une disposition prévoyant que les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) sont élaborés sur la base des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale. Renforcer parallèlement les liens entre le PRIAC et le schéma régional d'organisation sanitaire (SROS)

