

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

Audits de modernisation

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

Audits de modernisation

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 revêt 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 exhaustifs 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 limitées 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 suggérerait 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).

