

Annexes

1. Lettre de mission du Premier ministre
2. Composition du groupe de travail
3. Liste des entretiens
4. Inventaire des rapports récents
5. Quelques exemples d'enchevêtrement
6. L'excès de normalisation

Monsieur le Ministre, de l'Orne

Le Président de la République a décidé que l'ensemble de nos politiques publiques devrait faire l'objet d'un examen approfondi afin de s'assurer de leur pertinence et de leur efficacité. Le Conseil des ministres du 20 juin 2007 a précisé les modalités de cette opération exceptionnelle de révision générale de notre organisation et de nos interventions.

Les relations entre l'État et les collectivités territoriales sont l'un des axes transversaux qui doivent faire l'objet d'un examen attentif dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

En effet, le partage des compétences entre l'État et les différents échelons de collectivités territoriales ainsi que leurs groupements est caractérisé par un enchevêtrement et des redondances qui nuisent à la transparence et à l'efficacité de l'action publique et contribuent à la déresponsabilisation des acteurs.

Par ailleurs, les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales se caractérisent par des processus déséquilibrés. Elles ne sont donc pas organisées pour tenir compte de la solidarité indispensable à un pilotage global efficace des finances publiques.

Je vous charge de conduire des travaux sur ce sujet, en animant un groupe de travail qui associera des représentants de la ministre de l'intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique, des représentants des trois associations de collectivités territoriales ainsi que des personnalités qualifiées. Dans ce cadre, vous examinerez notamment :

- la pertinence des domaines actuels de compétences de l'État et des différents niveaux de collectivités territoriales dans la perspective d'un désenchevêtrement de leurs périmètres d'intervention respectifs et d'une clarification des missions de chacun, afin d'éliminer les risques de contradiction entre les décisions des collectivités territoriales et les politiques publiques menées par l'État et de définir le bon niveau de mise en œuvre de chaque politique publique ;

Monsieur Alain LAMBERT
Ancien ministre
Sénateur de l'Orne
Sénat
15, rue de Vaugtrard
75291 PARIS Cedex 06

- les contraintes que l'État fait peser sur les collectivités locales, avec l'objectif de proposer au Gouvernement des simplifications en ce qui concerne le stock des réglementations et les modalités d'association des collectivités territoriales à l'activité normative (tant réglementaire que législative) de l'État en ce qui concerne le flux ;

- les relations financières entre l'État et les collectivités territoriales, avec l'objectif d'une simplification de ces relations, de leur inscription dans un cadre pluriannuel, d'un élargissement des marges de manœuvre des collectivités pour maîtriser leurs dépenses et donc d'une meilleure responsabilisation des acteurs sur la maîtrise globale des finances publiques.

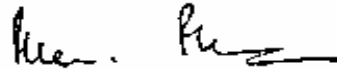
Pour conduire vos travaux, un décret vous nommera, en application de l'article L.O. 297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de la ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales et du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Vous pourrez vous appuyer sur la direction de la législation fiscale, sur les services du ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique, et sur ceux du ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales. Vous devrez également veiller à la cohérence de vos travaux avec ceux des autres groupes de la révision générale des politiques publiques, notamment celui relatif à la présence de l'État territorial.

Vos travaux devront être achevés pour le 15 novembre 2007 et seront présentés au comité de suivi de la révision générale des politiques publiques, afin de pouvoir donner lieu à des décisions lors du Conseil de la modernisation des politiques publiques qui se tiendra avant la fin de l'année. Ils devront également faire l'objet d'une présentation devant la conférence nationale des exécutifs.

Je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Avec la-



François FILLON

2. Composition du groupe de travail

M. Alain LAMBERT, ancien Ministre, Sénateur, Président
M. François LUCAS, Préfet, rapporteur
M. Vincent RICHARD, Ingénieur du génie rural et des eaux et forêts, rapporteur

Associations d'élus

M. Jacques PELISSARD, Président de l'Association des Maires de France
M. Nicolas DESFORGES, Directeur de l'AMF

M. Louis de BROISSIA, Vice-Président, représentant M. Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des départements de France
M. Michel ROUZEAU, Directeur de l'ADF

M. Alain ROUSSET, Président de l'Association des régions de France
M. François LANGLOIS, Directeur de l'ARF

Directeurs d'administrations centrales

M. Edouard JOSSA, Directeur général des collectivités territoriales
M. Philippe JOSSE, Directeur du budget
M. Pascal MAILHOS, Directeur de la modernisation et de l'action territoriale
M. Frank MORDACQ, Directeur général de la modernisation de l'Etat

Ont également été associés en fonction des thèmes :

Mme Marie-Christine LEPETIT, Directrice de la législation fiscale
M. Pierre MIRABAUD, Délégué interministériel à l'aménagement et à la compétitivité des territoires
M. Paul PENY, Directeur général de l'administration et de la fonction publique

Personnalités qualifiées

M. Gilles CARREZ, Président du Comité des finances locales
Mme Marie-José TULARD, Directrice du service des collectivités territoriales au Sénat

3. Entretiens

Associations d'élus

- M. Robert GROSSMANN, président de l'Association des Communautés Urbaines de France (A.C.U.F.) et M. Olivier LANDEL, délégué général
- M. Dominique BRAYE, vice-président de l'Assemblée des Communautés de France (A.D.C.F.) et M. Nicolas PORTIER, délégué général
- M. Bruno BOURG-BROC, président de la fédération des maires des villes moyennes (F.M.V.M.)
- M. Martin MALVY, président de l'Association des petites villes de France (A.P.V.F.) et M. Denis ROBERT, délégué général
- M. Michel DESTOT, président de l'association des grandes ville de France (A.G.V.F.) et M. Christian LALU, directeur

Personnalités qualifiées

- M. Adrien ZELLER, Président du conseil régional d'Alsace, co-président de l'Institut de la décentralisation
- M. Jean-Pierre BALLIGAND, Député de l'Aisne, co-président de l'Institut de la décentralisation
- M. Eric DOLIGE, sénateur, président du conseil général du Loiret
- M. Philippe ADNOT, sénateur, président du conseil général de l'Aube
- M. Jean PUECH, sénateur, président du conseil général de l'Aveyron
- Mme Marylise LE BRANCHU, Députée, vice-présidente de la région Bretagne
- M. Michel PIRON, Député du Maine-et-Loire
- M. André LAIGNEL, Député européen, secrétaire général de l'AMF
- M. François MOUTOT, directeur général des chambres des métiers et de l'artisanat
- M. Marc CHABERT, président du syndicat des juridictions financières
- M. Bruno SOULIE, sous-directeur, Direction générale de la comptabilité publique
- M. Daniel BOKOBZA, conseiller du député Georges GINESTA
- M. Jean-Louis GUIGOU et Mme François LARPIN, KPMG – secteur public
- M. Gérard MARCOU, professeur, directeur du GRALE
- MM. André BARBE, directeur général des services du département d'Indre-et-Loire et Serge MORVAN, directeur général des services du département de Saône-et-Loire

Ministères

- M. Martin HIRSCH, Haut commissaire aux solidarités actives contre la pauvreté
- M. Eric BESSON, Secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques
- Mme Bernadette MALGORN, SG du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales
- M. Claude MARTINAND, Vice-Président du conseil général des ponts-et-chaussées
- M. Yvon OLLIVIER, I.G.F. audit « intérieur/outre-mer »
- M. Jean-Pierre LACROIX, préfet, audit « ville et logement »
- M. Dominique GIORGI, I.G.A.S., audit « politiques de solidarité »
- M. Alain QUINET, I.G.F., audit « écologie, développement et aménagement durables »
- M. Henri GUILLAUME, I.G.F., audit « emploi et économie »
- M. Michel THIERRY, IGAS, audit formation professionnelle
- M. Pierre LEPETIT, I.G.F., audit « enseignement scolaire »
- M. Thierry DIEULEVEUX, I.G.A.S., audit « politique de la famille »

4. Inventaire des rapports récents (réalisé par le service des collectivités du Sénat)

1) Les finances des collectivités locales en 2007 - Etat des lieux (voir aussi les rapports des années précédentes)

LAIGNEL André, BOURDIN Joël, Observatoire des finances locales.

Ce douzième rapport de l'Observatoire des finances locales présente, dans sa première partie, les différentes modifications législatives (réformes, mesures et transferts de compétences) qui concernent les collectivités territoriales, puis effectue une analyse financière d'ensemble des collectivités territoriales, catégorie par catégorie. Il conclut à la bonne santé financière des collectivités tout en pointant **quelques sujets d'inquiétude pour l'avenir**.

11/07/2007

2) La simplification de l'activité des collectivités locales

LAFON, Michel, Préfet de la Meuse, à la demande du ministre délégué aux collectivités territoriales.

Le rapport Lafon s'attache **au détail des normes imprécises**, trop complexes ou mal comprises pour proposer des mesures concrètes afin de simplifier l'activité des collectivités locales : **rédaction de guide, unification de procédures redondantes**, etc.

03/2007

3) Le RMI : d'un transfert de gestion à une décentralisation de responsabilité rapport d'information n°316 (2005) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation

MERCIER Michel, Sénat, Observatoire de la décentralisation.

Le rapport Mercier avance des propositions pour améliorer la compensation financière du transfert de charge et les relations entre les départements et les autres administrations. Surtout, il défend l'idée **qu'un transfert de compétence doit aller de pair avec un transfert de responsabilité**, passant notamment par l'association des départements à toute mesure nationale ayant un impact direct ou indirect sur la gestion du RMI. Cette responsabilisation des conseils généraux **doit être accompagnée par la confiance de l'administration centrale et déconcentrée**.

4/05/2005

4) Financement du RMI : sortir de l'impasse par une plus grande responsabilité sur les dépenses, rapport d'information n°206 (2007) fait au nom de l'observatoire de la décentralisation

MERCIER Michel, Sénat, Observatoire de la décentralisation.

Ce rapport, qui prolonge le précédent, montre un déséquilibre persistant entre les dépenses au titre du RMI/RMA et les ressources allouées aux départements pour les financer, malgré un effort certain de l'Etat à travers de fonds de mobilisation de l'insertion. Il prône comme le précédent un **véritable transfert de la responsabilité du RMI aux départements**, et notamment la possibilité pour ceux-ci de moduler les droits et les conditions d'accès aux allocations dans les limites définies par le Conseil constitutionnel.

1/02/2007

5) Solidarité et performance - les enjeux de la maîtrise des dépenses publiques locales

RICHARD Pierre, Président du conseil d'administration de Dexia, rédigé à la demande du ministre délégué au budget et du ministre délégué aux collectivités territoriales.

Le rapport Richard propose des mesures pour mieux maîtriser les dépenses locales à institutions constantes. Il propose notamment des procédures rénovées dans les relations entre l'Etat et les collectivités territoriales, afin d'aboutir à un contrat pluriannuel soumis au vote du parlement. Le rapport ne propose pas de créer de nouveaux impôts mais de continuer le transfert de fiscalité de l'Etat vers les collectivités.

12/2006

6) Fiscalité et finances publiques locales : à la recherche d'une nouvelle donne

VALLETOUX Philippe, membre du Conseil économique et social, Vice-Président du directoire de Dexia crédit local, rédigé à la demande des trois principales associations d'élus locaux (l'association des maires de France, l'association des départements de France et l'association des régions de France).

Le rapporteur propose une **modification en profondeur de la fiscalité locale**, s'appuyant sur deux principes : la spécialisation de l'impôt par niveau de collectivité et un tandem d'impôts ménage et entreprises pour chaque collectivité.

12/2006

7) Rapport d'information n° 3523 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des finances, de l'économie générale et du plan sur les transferts de compétences de l'Etat aux collectivités territoriales et leur financement

LAFFINEUR Marc, BONREPEAUX Augustin, Assemblée nationale. Commission des finances, de l'économie générale et du plan.

Les rapporteurs, appartenant l'un à la majorité, l'autre à l'opposition, tentent **un premier bilan financier des transferts de l'« acte II »** de la décentralisation. Tout en constatant que l'Etat a tenu ses engagements de compensation des transferts, ils signalent quelques difficultés d'évaluation, sources de problèmes de gestion transitoires, et surtout des inégalités entre collectivités, rendant indispensable la mise en place d'une meilleure péréquation horizontale.

14/12/2006

8) « Sept propositions pour une nouvelle décentralisation »

Etude de l'Institut de la décentralisation, co-présidé par MM. Adrien Zeller (UMP) et Jean-Pierre Balligand, député (PS). Cette étude propose notamment de remplacer les impôts directs locaux actuels (taxe foncière, taxe d'habitation et taxe professionnelle) par un impôt local sur le revenu à large assiette, et dont le taux serait déterminé librement par les élus locaux, dans les limites de la loi.

11/2006

9) Rapport d'information n° 62 (2006) fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) et celui des personnels des directions départementales de l'équipement (DDE)

DOLIGÉ Eric, Sénat. Observatoire de la décentralisation.

Le transfert des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) aux départements et aux régions, et celui des personnels des directions départementales de l'Equipement (DDE) aux départements, ont accompagné la décentralisation de compétences des ministères de l'éducation et de l'équipement, en vertu de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004. Le rapporteur salue l'effort des régions et départements, qui a permis la réussite de la réforme, mais regrette fortement une certaine improvisation (évaluation aléatoire des charges, **manque de**

conseil auprès des collectivités). Il livre un véritable **mode d'emploi des transferts futurs** et appelle de ses vœux un vade-mecum du transfert de compétence.

08/11/2006

10) Rapport d'information n°3199 déposé par la Commission des lois sur la mise en application de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

GEST Alain, Assemblée nationale. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

La loi du 13 août 2004 appelait un rapport d'application, comme le prévoit le huitième alinéa de l'article 86 du Règlement de l'Assemblée nationale.

Selon le rapporteur, le mode de compensation des transferts choisi par l'Etat a été favorable aux collectivités et les transferts ont globalement réussi. En revanche, **les expérimentations n'ont pas été probantes**. Enfin, le rapport **prône la réalisation d'audits** pour déterminer **s'il est utile que les services déconcentrés de l'Etat dont les compétences ont été transférées perdurent**.

28/06/2006

11) Rapport d'information n° 2881 déposé en application de l'article 145 du Règlement par la Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République sur l'équilibre territorial des pouvoirs

PIRON Michel, Assemblée nationale. Commission des lois constitutionnelles, de la législation et de l'administration générale de la République.

Ce rapport fait le point sur l'évolution de **l'organisation institutionnelle territoriale** de la France, jugée **de plus en plus complexe** (acte II de la décentralisation, progression de l'intercommunalité, déconcentration, réforme de l'Etat) et mesure les rapports de force en présence à l'échelon local. Pour ce faire, il s'appuie sur une analyse détaillée des systèmes décentralisés italien, espagnol, écossais et suédois. Il propose ensuite **un grand nombre de pistes de réformes** de l'organisation des collectivités et de l'Etat territorial, afin **d'aboutir à une nouvelle « gouvernance locale »**.

22/02/2006

12) Rapport d'information n°48 (2006) fait au nom de l'Observatoire de la décentralisation sur l'intercommunalité à fiscalité propre

DALLIER Philippe, Sénat. Observatoire de la décentralisation.

Selon le rapporteur, le bouleversement introduit par la nouvelle intercommunalité conduit à soulever la question du meilleur échelon d'administration et, partant, de juger quel **échelon est en trop**. Il regrette par ailleurs que le bilan de l'intercommunalité soit préoccupant du point de vue de l'efficacité de la dépense publique, et **appelle de ses vœux une étude financière** offrant un bilan coûts/avantages pour partager ceux qui considèrent que l'augmentation régulière des **dépenses de l'intercommunalité** relèvent simplement du **gaspillage** induit par un manque de rigueur et une **hypertrophie administrative** et ceux qui pensent que cette augmentation est imputable à l'accroissement de la qualité des services.

01/02/2006

13) Des finances publiques au service de notre avenir : rompre avec la facilité de la dette publique pour renforcer notre croissance économique et notre cohésion sociale

PEBEREAU Michel, président d'une commission formée à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

Selon ce rapport, **le choix de la facilité depuis 25 ans** est la principale explication du niveau très préoccupant de notre dette publique. Le rapport souligne que cette dette compromet nos « ambitions de croissance et de solidarité ». Tout en reconnaissant que les **collectivités territoriales ne représentent qu'une faible partie de la dette publique**, le rapport souligne que **leurs budgets devront être contraints à l'avenir** par le niveau global très élevé des prélèvements obligatoires atteint en France.

14/12/2005

14) Rapport n°2436 sur l'évolution de la fiscalité locale fait au nom de la commission d'enquête sur la fiscalité locale

MARITON Hervé, Assemblée nationale.

Le rapport, dont les conclusions ont été fortement contestées par le Président de la commission d'enquête, M. Augustin Bonrepaux, s'interroge sur les causes de **l'augmentation forte de la fiscalité locale en 2005**. Il écarte l'explication par les transferts de compétence de l'acte II de la décentralisation, selon lui bien compensés par l'Etat, et pointe à la fois des décisions récentes volontairement dépensières des exécutifs locaux, notamment régionaux, et un système local structurellement dépensier.

5/07/2005

15) Commission de réforme de la taxe professionnelle, rapport au Premier ministre

FOUQUET, Olivier, président de la commission.

Le rapport Fouquet préconise une **réforme profonde de la taxe professionnelle** avec l'adoption de nouvelles bases constituées pour 80% par la valeur ajoutée des entreprises et pour 20% par la valeur locative foncière.

8/07/2004

16) Le transfert des 700 km de voies navigables actuellement gérés par l'Etat

HOSSARD Claude, Conseil général des ponts et chaussées.

Ce rapport fait la liste des voies navigables encore gérées par l'Etat et non par Voies Navigables de France (VNF). Il étudie leur importance (pour le transport des marchandises, le tourisme, la production d'énergie), leur coût (en matière d'entretien, de protection des inondations, de maintenance d'ouvrages d'art et d'équipements), et le montant des investissements nécessaires pour une remise en état.

31/03/2004

17) 1986-2004 : dix-huit ans de démocratie régionale. Vers une maturité politique des régions françaises ?

PASQUIER Romain, chargé de recherche au CNRS, pour l'Institut de la Décentralisation.

Le rapport s'interroge sur les conditions de l'émergence en France **d'une véritable démocratie régionale**. La réforme de décentralisation engagée par Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre et le mode de scrutin adopté pour les élections régionales de mars 2004 ne parviendront pas, seuls, à favoriser une régionalisation de la vie politique. Ainsi, le rapport envisage quelques pistes pour une réforme du fonctionnement du système politique français favorable à la naissance d'un **parlementarisme régional**.

2004

18) Rapport sur l'audit du contrôle de légalité, du contrôle budgétaire et du pouvoir de substitution

MELCHIOR Philippe. Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

Le contrôle de légalité et le contrôle budgétaire des actes des collectivités territoriales et de leurs établissements publics constituent l'une des principales missions des préfets. Avant d'arrêter le projet de loi portant transfert de compétences aux collectivités locales, le gouvernement de Jean-Pierre Raffarin a souhaité disposer d'un audit sur le sujet.

01/07/2003

19) Refonder l'action publique locale : rapport au Premier ministre

MAUROY Pierre, Premier ministre.

A travers un bilan des lois de la décentralisation de 1982-83 et des textes qui ont suivi, ce rapport propose des orientations nouvelles fondées sur une intercommunalité démocratisée, une rénovation du département et l'affirmation d'un pouvoir régional fort. Il insiste aussi sur la **réaffirmation du rôle du préfet**, et la **nécessité d'importants transferts de compétences**.

31/12/2000

20) Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité, rapport d'information n°447

MERCIER Michel, Sénat, au nom de la mission commune d'information chargée de dresser le bilan de la décentralisation et de proposer les améliorations de nature à faciliter l'exercice des compétences locales.

Le rapport effectue une analyse détaillée de la décentralisation en mettant souvent l'accent sur les manquements de l'Etat, et propose de nombreuses réformes, notamment de l'Etat territorial, pour l'adapter à la décentralisation.

28 /06/2000

21) Etat, organisation territoriale : de la Réforme aux évolutions constitutionnelles

ZELLER Adrien, Président du Conseil régional d'Alsace, Co-président de l'Institut de la Décentralisation ; Jean-Pierre BALLIGAND, Président du Conseil général de l'Aisne, Co-président de l'Institut de la Décentralisation ; Robert SAVY, Président de la région Limousin ; Pierre MÉHAIGNERIE, Député, Président du Conseil général d'Ille-et-Vilaine ; sous la direction de **Hugues PORTELLI**, Professeur à l'Université de Paris II, Directeur Scientifique de l'Institut de la Décentralisation.

2001

Quelques exemples d'enchevêtrement

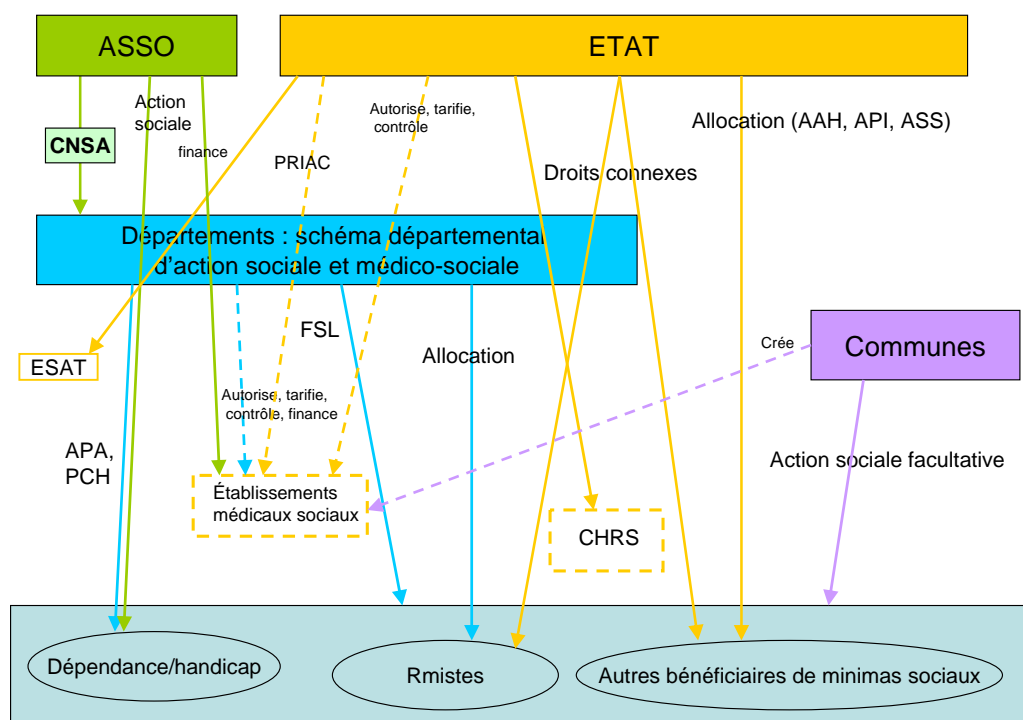
- Action sociale et médico-sociale
- Insertion socioprofessionnelle
- Formation professionnelle – Formations sanitaires et sociales
- Enseignement scolaire et supérieur

Fiche n°1 : Action sociale et médico-sociale

Le département définit et met en œuvre la politique d'action sociale, y compris spécifiquement en faveur des personnes âgées, 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.

Hors handicap et dépendance, le champ de l'action sociale est significativement investi par l'échelon communal, à travers l'action sociale facultative dans le cadre des CCAS et des CIAS, et reste financé fortement par l'Etat à travers les minimas sociaux hors RMI et l'ensemble des droits connexes, y compris au bénéfice des rmistes, ainsi qu'en matière d'urgence sociale.

Le champ du handicap et de la dépendance cumule les intervenants (Etat, sécurité sociale, départements et communes) à travers les tutelles et financements multiples des établissements sociaux et médico-sociaux, les différents plans et schémas, la gouvernance des MDPH, les relais de financements entre sécurité sociale et départements (question du GIR 4) et entre Etat et départements (AAH-RMI).



1. Pistes de désenchevêtrement

- pour conforter les compétences des départements en matière d'action sociale

Transférer au niveau du département l'hébergement d'urgence (CHRS)

Confier aux départements la responsabilité des réseaux d'éducation et d'aide à la parentalité.

- pour unifier les compétences des départements en matière de handicap et de dépendance

Renforcer la coordination des PRIAC et des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale.

Transférer au département les structures d'aide par le travail (ESAT)

2. Pistes de révision des blocs de compétence

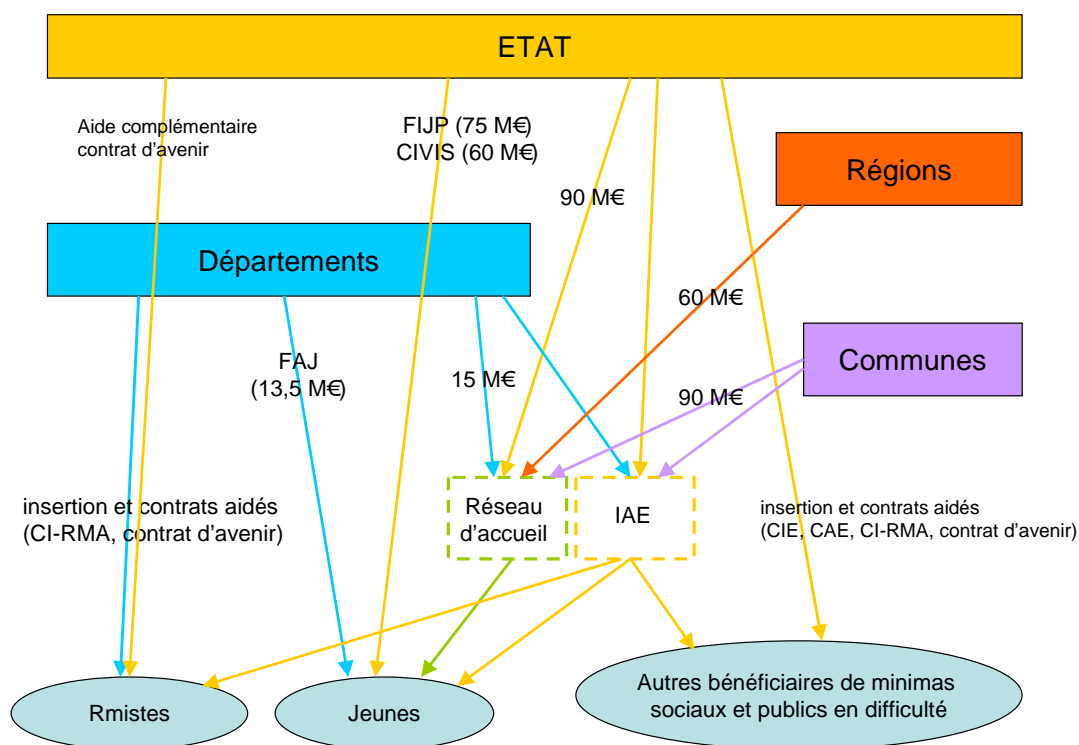
Transférer aux départements le financement de l'AAH, dont l'octroi est décidé localement au niveau des MDPH.

Transfert de l'action sociale de la sécurité sociale en faveur des personnes handicapées (GIR 5 et 6).

Supprimer l'action sociale facultative des communes (amputation de la clause générale de compétence) ou la soumettre strictement aux orientations des schémas départementaux d'action sociale et médico-sociale.

Fiche n°2 : Insertion socioprofessionnelle

Le président du Conseil général conduit l'action d'insertion sociale et professionnelle des bénéficiaires du RMI. Au-delà de cette population, l'intervention non seulement de l'Etat mais également des autres niveaux de collectivités locales s'ajoute à celle des départements. Ces interventions sont résumées dans le schéma suivant.



1. Pistes de désenchevêtrement

Supprimer le fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes (FIPJ)

Revoir la répartition du financement du réseau d'accueil, où les départements sont minoritaires (transfert du financement Etat et régions aux départements ?)

Transférer les structures d'insertion par l'activité économique aux départements

2. Pistes de révision des blocs de compétence

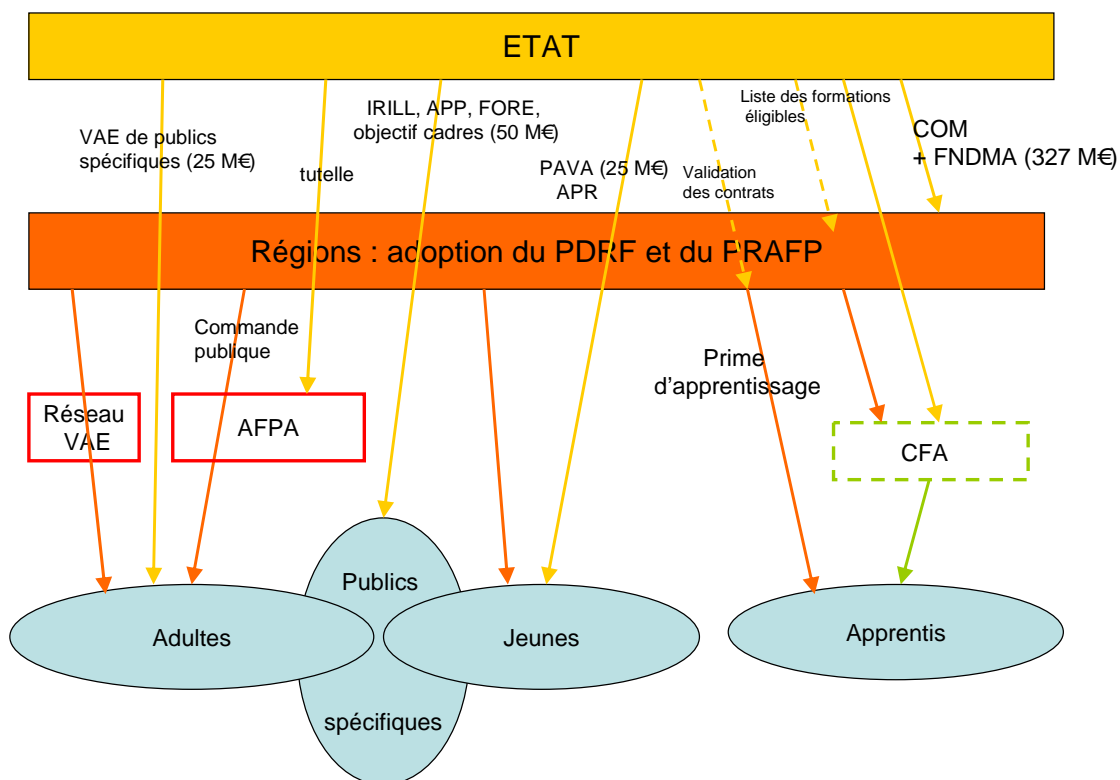
Au-delà, le maintien de deux dispositifs d'insertion, l'un pour les Rmistes sous la responsabilité des départements, l'autre pour les bénéficiaires des autres minima sociaux, est source d'inefficacité. Confier aux départements l'insertion de ces derniers publics remédierait au problème. Cette solution amènera à s'interroger sur le transfert de l'ensemble des minima sociaux aux départements.

Fiche n°3 : Formation professionnelle – Formations sanitaires et sociales

La Région définit et met en œuvre la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle.

Elle définit par ailleurs la politique régionale d'apprentissage.

Dans les faits, tant sur la formation professionnelle que sur l'apprentissage, **l'Etat a conservé de nombreux leviers d'action qui amputent et parfois contredisent la responsabilité des régions** (cf. audit de modernisation sur l'impact de la décentralisation sur le ministère de l'emploi et de la cohésion sociale, janvier 2007). Ces interventions sont résumées dans le schéma suivant.



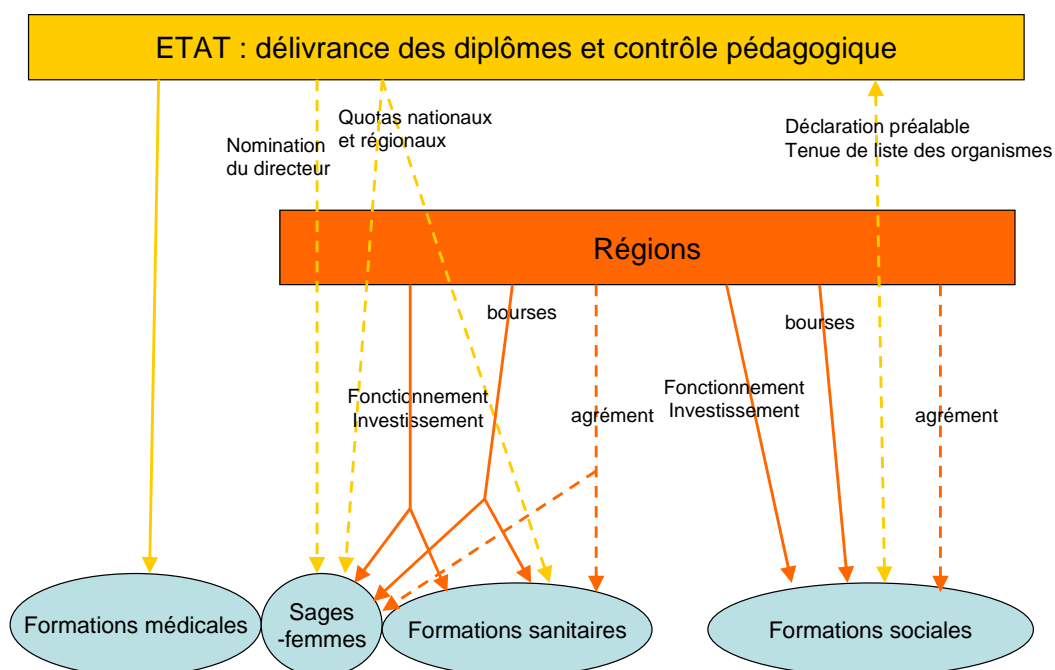
En termes budgétaires, **la formation professionnelle fait l'objet, selon les publics, de sources de financement nombreuses et massives au-delà des régions** : l'Etat supporte des coûts connexes (exonérations fiscales, compensation d'exonérations sociales) et les entreprises comme les partenaires sociaux contribuent globalement à plus de 10 Mds€.

	Apprentis	Jeunes en insertion	Salariés	Agents publics	Demandeur d'emploi	Total
Entreprises	0,9	0,9	7,7	-	-	9,5
État	1,1	0,5	1,0	-	1,5	4,1
Régions	1,3	0,7	0,1	-	0,6	2,7
Collectivités publiques (en tant qu'employeurs)	-	-	-	5,4	-	5,4
Unedic	-	-	-	-	1,3	1,3
Ménages	0,3	-	0,4	-	0,3	1,0
Total	3,6	2,1	9,2	5,4	3,7	24,0

Source : « jaune » budgétaire données 2004, avant transfert de l'AFPA

Par ailleurs, les régions sont désormais compétentes pour définir et mettre en œuvre la politique de formation des travailleurs sociaux. Elles ont également en charge l'agrément et le financement des établissements de formation sanitaire (y compris les aides aux étudiants) à l'exclusion des formations médicales mais en incluant les sages-femmes.

En la matière, **l'Etat a toutefois conservé un pouvoir d'autorisation de fait s'agissant des agréments d'organismes de formation sociale**, à travers la déclaration préalable.



Pistes de désenchevêtrement entre l'Etat et les régions

- pour unifier les compétences des régions en matière de formation professionnelle

Le transfert aux régions du financement de l'essentiel des actions concernant les publics spécifiques (ateliers pédagogiques personnalisés (APP), gestion du volet « illettrisme » du programme IRILL, le programme « Objectif cadres ») et l'expérimentation du transfert des actions sur les publics très spécifiques (personnes handicapées, militaires...).

Le transfert aux régions de la validation des acquis de l'expérience pour les demandeurs d'emplois non indemnisés.

- pour instaurer la pleine responsabilité des régions en matière d'apprentissage

Le transfert de l'Etat aux régions de l'établissement de la liste des formations éligibles au bénéfice de la taxe d'apprentissage.

La suppression des créations par l'Etat de CFA « nationaux ».

La suppression du FNDMA comme outil d'orientation par l'Etat de la politique d'apprentissage des régions et la limitation de l'objet des COM à la mise en cohérence des actions des régions avec celles des partenaires sociaux.

La suppression de la procédure de validation des contrats d'apprentissage par les DDTEFP.

- pour clarifier les compétences en matière de formations sanitaires et sociales

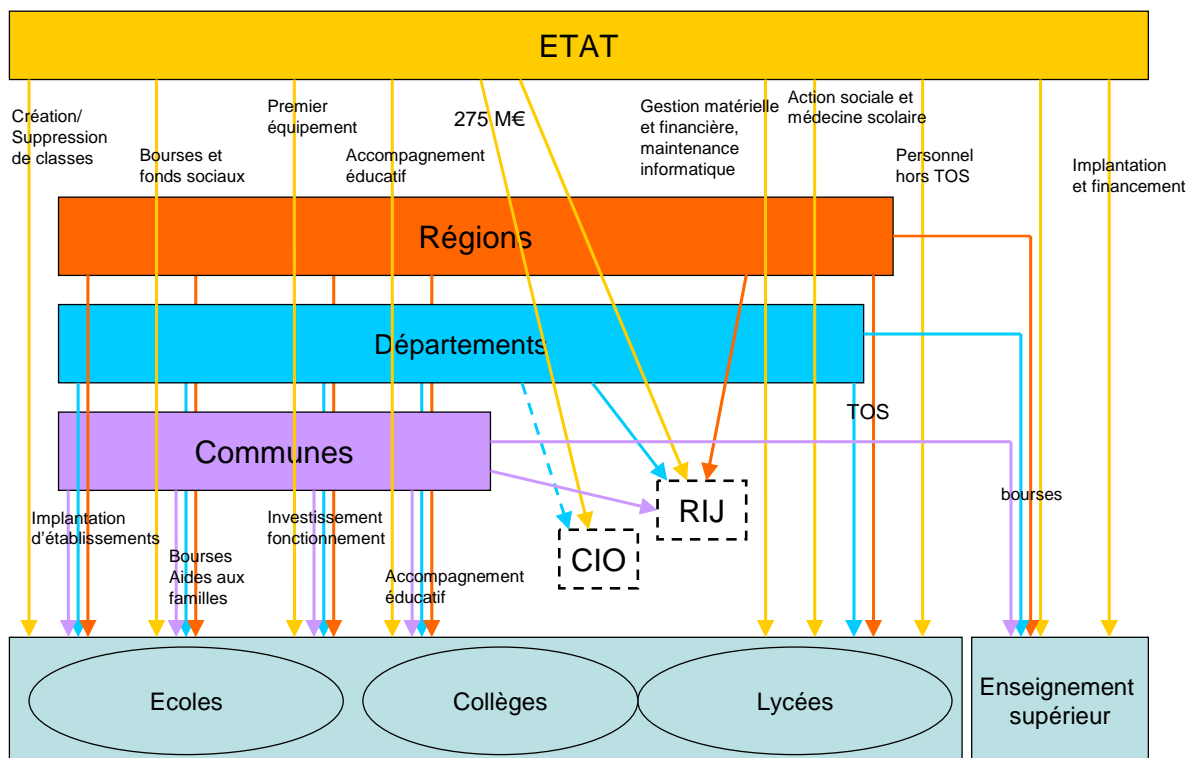
La suppression de la déclaration préalable pour les organismes de formations sociales.

Le retour à l'Etat de la compétence en matière de formation des sages-femmes.

Ces mesures permettent de renforcer la cohérence de l'action régionale. Elles conduisent cependant à maintenir l'intervention directe de l'Etat dans le champ de la formation professionnelle sur des segments particuliers ou pour des dispositifs ponctuels (dans le cadre de « parcours » contrôlés par l'Etat).

Fiche n°4 : Enseignement scolaire et supérieur

Le secteur de l'enseignement scolaire est un exemple type de compétence partagée où les interventions de l'Etat et de chaque niveau de collectivité soit s'imbriquent soit s'additionnent. Au titre des imbrications, on trouve l'articulation entre les décisions de création/suppression d'établissement (du ressort des collectivités locales) et les décisions de création/suppression de classes (du ressort de l'Etat), le partage du financement des personnels qui conserve à l'Etat l'ensemble des personnels hors TOS et éducateurs d'APS, le maintien d'un financement Etat pour le « premier équipement » et pour la maintenance informatique. Au titre des superpositions, on trouve notamment l'accompagnement éducatif, les bourses et fonds sociaux, l'information et l'orientation.



3. Pistes de désenchevêtrement

Clarifier les rôles en matière de bourses et d'action sociale

Supprimer le financement Etat du « premier équipement ».

Transférer l'action sociale et la médecine scolaire aux départements, y compris l'insertion scolaire des élèves handicapés.

Transférer les personnels de gestion matériel, financière et de maintenance informatique, sous réserve de garanties sur les applications supports nationales.

Confier au seul niveau régional l'information et l'orientation des jeunes.

3. Pistes de révision des blocs de compétence

Au-delà, la piste de confier à un seul niveau de collectivité local l'ensemble collège+lycée est-elle envisageable ? Confier l'ensemble collèges-lycées aux régions pourrait permettre de remédier aux effets pervers du partage de compétence sur la carte scolaire, en favorisant la concertation entre le président du Conseil régional et le recteur d'académie.

6. L'excès de normalisations : quelques illustrations.

1. Dans le champ législatif et réglementaire

Le secteur local n'échappe évidemment pas à l'excès de législation et de réglementation et à leur instabilité, dénoncés régulièrement par le Conseil d'Etat.

Le code général des collectivités territoriales (CGCT), partie législative, est paru en février 1996. A la date de mars 2007, soit 11 ans plus tard, on constate qu'il a été modifié par 156 lois (soit 14 par an !) qui ont modifié 2483 articles du code, lequel en compte 3086, soit près de 80 %. Le nombre d'articles a dans le même temps été multiplié par deux.

Sa partie réglementaire, plus légère en raison du poids relatif de la loi concernant les collectivités locales, a connu la même évolution. Depuis sa création, en avril 2000, il est passé de 1850 à 2170 articles. Il a été modifié par 127 décrets (soit 18 par an !), qui ont changé 55 % des articles.

En outre, le CGCT n'étant pas un code de compétences, celles-ci sont définies dans d'autres codes (code de l'Education, code des affaires sociales, code de l'habitat, code de l'environnement, code des juridictions financières, code électoral...) ou à défaut dans des lois spéciales sans codification.

Une telle profusion et une telle instabilité ont des coûts considérables, directs (services juridiques renforcés, avocats et conseils privés) et indirects (ralentissement de l'action publique, conflits de normes). Elles accroissent la judiciarisation de l'action publique, les juges administratif et judiciaire étant chargé en aval de la régulation jurisprudentielle des normes.

2. L'excès de circulaires

Le nombre et l'objet de l'ensemble des circulaires ministérielles ne sont pas disponibles. Chaque ministère gère son propre flux, de façon plus ou moins intégrale, avec un seul point de sortie aux bureaux des cabinets (par un numéro NOR). Et le système Solon, qui rassemble sous l'autorité du SGG les lois et décrets, ne retient que les circulaires (rares) publiées au Journal officiel.

Dans les préfetures, la vision n'est pas exhaustive puisque nombre de circulaires sont adressées directement aux services déconcentrés, sans être envoyées aux préfets.

Un recensement rapide, opéré dans un département, sur les seuls champs des ministères de l'intérieur, du développement durable, de la culture, de l'emploi et des affaires sociales, révèle que les préfetures et les services déconcentrés ont reçu en 2006 plus de 200 circulaires dont plus de la moitié concerne les collectivités locales.

Au-delà du nombre, sont critiquables le mode de transmission (cf. le développement de l'envoi par Internet sans aviser le destinataire !) et les contenus, souvent très volumineux, alors que les instructions ne peuvent être que d'information ou de procédure. Il n'est pas rare qu'un même sujet, par nature interministérielle, donne lieu à plusieurs instructions et non une seule, le plus souvent différentes.

Il est fréquent aussi que les associations d'élus qui ont concerté avec les administrations centrales informent les exécutifs locaux avant que les circulaires parviennent dans les services déconcentrés de l'Etat.

Cet excès d'instructions par circulaire a au moins deux origines :

- la complexité et la profusion des normes supérieures décrite ci-dessus entraîne inévitablement un grand nombre de commentaires explicatifs.

- l'excès de contrôle par les administrations centrales de l'application des politiques nationales sur le terrain qui déresponsabilise le niveau territorial de l'Etat et porte atteinte à la libre administration des collectivités locales.