

N° 455

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 2005

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de l'Observatoire de la décentralisation (1) sur la **décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage,***

Par M. Roger KAROUTCHI,

Sénateur.

Cet observatoire est composé de : M. Jean Puech, Président ; MM. Philippe Darniche, Gérard Delfau, Roger Karoutchi, Michel Mercier, Vice-Présidents ; MM. Jean Arthuis, Joël Bourdin, François-Noël Buffet, Jean-Patrick Courtois, Philippe Dallier, Eric Doligé, Jean François-Poncet, Pierre Hérisson, Dominique Mortemousque, Henri de Raincourt, Bernard Saugey.

Décentralisation.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	3
I. LA RÉGION : UN ÉCHELON PERTINENT POUR LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE	5
A. L'AFFIRMATION D'UNE COMPÉTENCE RÉGIONALE APRES VINGT ANS DE DÉCENTRALISATION	5
1. <i>1983-1993 : Deux étapes fondatrices et de récentes mesures d'ajustement</i>	5
a) La loi du 7 janvier 1983 : le socle de la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage	5
(1) L'affirmation d'une compétence de droit commun en faveur des régions	5
(2) Les limites des moyens transférés, dans un premier temps, aux régions	6
b) La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 : une réponse pertinente aux revendications régionales	7
(1) Des revendications régionales	7
(2)largement satisfaites par la loi quinquennale du 20 décembre 1993	8
c) De récentes mesures d'ajustement : la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité	10
(1) Des lois d'adaptation	10
(2) ...qui sont restées au milieu du gué	10
2. <i>Les régions face à leurs nouvelles libertés et responsabilités : la loi du 13 août 2004</i>	11
a) Un principe : la consécration de la compétence générale des régions	11
b) Des moyens : une meilleure maîtrise des outils de la formation professionnelle et de l'apprentissage	12
3. <i>L'urgence d'un partenariat Etat-régions au nom de la cohésion sociale</i>	13
a) La nécessité de mieux distinguer politique de formation et politique d'emploi : une demande des régions	13
b)qui, cependant, ne justifie pas les soupçons de reprise en main de la formation par l'Etat	14
B. UNE COMPENSATION JUSQU'À PRÉSENT UNIQUEMENT FINANCIÈRE	17
1. <i>La compensation financière des transferts de compétences : un principe garanti et contrôlé</i> ..	17
a) Le principe d'une compensation intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif constitutionnel d'autonomie financière des régions	17
b) Le principe d'une répartition équilibrée des crédits en fonction des besoins territoriaux	19
2. <i>Une compensation réelle et exclusivement financière</i>	20
a) Le dynamisme des transferts de crédits de l'Etat vers les régions	20
b) Des interrogations surmontables	22
(1) Une nécessaire période d'adaptation	22
(2) Les nouvelles marges de manoeuvre financières des régions	25
3. <i>Des défis plutôt structurels : le transfert des personnels et la régionalisation des crédits de la commande publique à l'AFPA</i>	28
a) L'AFPA à la croisée des chemins	28
b) Des transferts de personnels annoncés	32
II. LA DÉCENTRALISATION DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES : UNE NOUVELLE ÉTAPE DONT LE SUCCÈS NÉCESSITE DES CLARIFICATIONS PRÉALABLES	33
A. LA PRISE EN CHARGE, PAR LES RÉGIONS, DE NOUVELLES FILIÈRES DE FORMATION	34
1. <i>La décentralisation des formations sociales</i>	35
a) Les formations sociales : un nouveau champ de compétences à caractère général et appelé, selon toute probabilité, à se développer	35

b) Des attributions étendues, mais nécessairement exercées dans le cadre d'un dialogue étroit avec les départements	39
2. <i>La décentralisation des formations sanitaires</i>	41
a) Les formations sanitaires : un domaine d'action précisément délimité par la loi	41
b) Un transfert en deux temps	43
c) Des compétences régionales « encadrées » par les règles définies, au niveau national, par l'Etat	43
3. <i>Le transfert, aux Régions, de la gestion des aides aux étudiants des formations sanitaires et sociales</i>	44
a) Des effectifs d'étudiants en constante progression au cours de ces dernières années	44
b) Un « passage de témoin » entre l'Etat et les Régions qui s'organise parfois dans le cadre d'une certaine improvisation	47
4. <i>Des clarifications nécessaires pour permettre aux régions d'exercer pleinement leurs nouvelles responsabilités</i>	48
a) Une frontière ambiguë entre formation initiale et formation continue ?	48
b) Des filières de formation qui ne relèvent pas exclusivement de la seule compétence des ministères « sociaux »	49
c) Une répartition géographique des étudiants et des établissements qui soulève, inévitablement, la question de « l'interrégionalité »	51
B. DES RÈGLES GÉNÉRALES DE COMPENSATION DONT LA MISE EN OEUVRE RÉVÈLE LA NÉCESSITÉ D'UNE ADAPTATION AU CAS PARTICULIER DE LA DÉCENTRALISATION DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES	52
1. <i>Une première étape : la compensation provisionnelle inscrite en loi de finances pour 2005...</i>	53
a) Des règles générales de compensation qui s'appliquent à la décentralisation des formations sanitaires et sociales	53
b) Une compensation provisionnelle pour 2005 calculée conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004, en dépit du caractère nécessairement estimatif de certaines évaluations	54
c) Sur le chemin de la compensation définitive : de 390 millions d'euros (décembre 2004)...à 622,31 millions d'euros (juin 2005)	58
2. <i>Des règles générales de compensation qu'il conviendrait d'adapter ou de préciser</i>	60
a) Dépenses de fonctionnement : des bases de calcul qui se révèlent peu adaptées à la réalité des charges transférées aux régions au titre des formations sanitaires et sociales	60
b) Dépenses d'investissement : une évaluation en cours, et réalisée à partir d'engagements financiers de l'Etat dont la consistance était auparavant sujette à caution.....	64
c) Aides aux étudiants : la compensation annoncée de leur alignement, récemment décidé par l'Etat, sur les critères sociaux des bourses de l'Education nationale	66
d) Transferts de personnels : une estimation « a minima » par les administrations compétentes	67
e) La question, toujours en suspens, de l'évaluation des dépenses prises en charge par les régions au titre des formations sanitaires rattachées à l'hôpital.....	68
CONCLUSION	73
EXAMEN DU RAPPORT	75
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	79

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

L'évaluation de la décentralisation en matière de formation professionnelle et d'apprentissage doit nécessairement s'inscrire dans une perspective différente de celle qui avait été retenue pour le précédent rapport de l'Observatoire de la décentralisation, consacré au transfert du RMI et du RMA aux départements.

En effet, la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage :

- est **historiquement ancienne**, puisque les régions sont compétentes en ce domaine **depuis 1983** ;

- **mais les dernières étapes de cette décentralisation**, résultant des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux collectivités locales, **ne sont entrées en vigueur qu'au 1^{er} janvier dernier** voire, dans certains cas, n'entreront en vigueur qu'au **1^{er} juillet 2005** (transfert aux régions des formations sanitaires) ou au **31 décembre 2008** (achèvement de la décentralisation de la commande publique à l'AFPA).

Or, si les vingt années de décentralisation dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ont déjà donné lieu à de nombreux rapports officiels de qualité, qu'il ne saurait être question, ici, de paraphraser, **il paraît également prématuré de vouloir évaluer, aujourd'hui, et faute du recul et des informations nécessaires, les nouvelles compétences récemment transférées aux régions en ce domaine.**

L'observatoire de la décentralisation a toutefois estimé opportun de se saisir de ce sujet **afin de pouvoir « accompagner », dès le début de sa mise en oeuvre, la dernière étape de la décentralisation de la formation professionnelle**

et de l'apprentissage actuellement en cours ainsi que le transfert, aux régions, des formations dans le secteur médico-social.

En effet, tout processus de décentralisation soulève inévitablement des interrogations, sinon des incompréhensions, entre les différents acteurs concernés.

L'exemple de la formation professionnelle et de l'apprentissage confirme toutefois, et de manière éclatante, que les inévitables difficultés initiales d'ajustement ne dissuadent nullement les collectivités territoriales d'assumer pleinement leurs compétences issues de la décentralisation, comme l'atteste :

- la définition et la mise en oeuvre, depuis vingt ans, de véritables politiques régionales dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;

- se traduisant, notamment, par la mobilisation de ressources financières désormais supérieures aux montants initialement transférés par l'Etat.

Dans le présent rapport, l'Observatoire de la décentralisation a donc pour seule ambition d'identifier les éventuels « problèmes d'ajustement » constatés, à ce jour, dans l'achèvement de la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage et, par ses observations ou ses suggestions, de contribuer à sa réussite.

I. LA RÉGION : UN ÉCHELON PERTINENT POUR LA DÉCENTRALISATION DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DE L'APPRENTISSAGE

A. L’AFFIRMATION D’UNE COMPÉTENCE REGIONALE APRES VINGT ANS DE DECENTRALISATION

L’histoire de la formation professionnelle, traditionnellement gérée par les partenaires sociaux et par l’État, est celle de sa décentralisation progressive aux régions.

1. 1983-1993 : Deux étapes fondatrices et de récentes mesures d’ajustement

a) La loi du 7 janvier 1983 : le socle de la décentralisation de la formation professionnelle et de l’apprentissage

(1) L’affirmation d’une compétence de droit commun en faveur des régions

Simple lieu de déconcentration des pouvoirs de l’Etat dans les années cinquante et soixante, les régions sont devenues des établissements publics en 1972 avant de devenir des collectivités territoriales de plein exercice en 1982 et de se doter d’un conseil élu pour la première fois au suffrage universel en 1986.

En conséquence, elles se sont vues attribuer des compétences de plus en plus larges parmi lesquelles la formation professionnelle et l’apprentissage, prolongement naturel des nouvelles attributions régionales en matière de développement économique, d’aménagement du territoire et de planification.

Une loi fondatrice est à l’origine de ce transfert de compétences : la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l’État, qui a accordé aux régions une **compétence de droit commun** pour la mise en œuvre des actions d’apprentissage et de formation professionnelle continue. Il leur revient désormais d’élaborer, en toute autonomie, leur politique de formation et d’apprentissage, de définir leurs propres priorités, d’arrêter librement le choix de leurs actions et le mode de conventionnement avec les organismes de formation.

(2) Les limites des moyens transférés, dans un premier temps, aux régions

En contrepartie, l'article 82 de la loi du 7 janvier 1983 a confié à l'État des compétences d'attribution, certes limitativement énumérées, mais encore importantes, à l'époque :

- **la compétence normative** : elle couvre la définition du cadre législatif et réglementaire et le contrôle de l'application de l'obligation légale de financement de la formation par les employeurs ;

- **les actions de portée nationale** : elles concernent les stages assurés soit par un même organisme dans plusieurs régions, soit destinées à des stagiaires ou des apprentis sans considération d'origine régionale. Il en est ainsi des actions de formation financées par le Fonds national de l'emploi (dont celles assurées par l'Association nationale de la formation professionnelle des adultes -AFPA-) et des actions de formation en faveur des publics spécifiques : les illettrés, les détenus, les réfugiés et les personnes handicapées ;

- **les actions de portée générale** : elles découlent des programmes établis au titre des orientations prioritaires de l'Etat et définies annuellement par le Comité interministériel de la formation professionnelle et de la promotion sociale, après concertation avec les organisations professionnelles et syndicales au sein des instances prévues à cet effet. Il ne s'agit pas, pour ce type d'actions, d'une exclusivité de l'Etat, mais d'une obligation nationale à laquelle les partenaires sociaux et les régions doivent également contribuer ;

- **les études et les actions expérimentales** : il s'agit des études nécessaires à la préparation des politiques menées par l'Etat ainsi que de la définition des moyens permettant d'assurer l'information sur les politiques engagées.

Sur le plan financier, les crédits transférés par l'Etat aux régions ont d'abord concerné l'apprentissage et la formation continue des adultes ayant un emploi (essentiellement, le financement des cours de promotion sociale). En pratique, les régions ont bénéficié de deux abondements financiers : une dotation annuelle de décentralisation spécifique accordée par l'Etat (un milliard de francs en 1983) et réévaluée chaque année ; la perception du produit de l'impôt sur les cartes grises (1,15 milliard de francs en 1983).

En outre, les régions se sont vues reconnaître toute liberté pour répartir leurs dépenses entre les différents postes de formation. A cet effet, un fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFP), servant de réceptacle de ces crédits ainsi que ceux votés par le conseil régional, est créé dans chaque région et sa gestion est confiée au conseil régional.

Au total, au moment du vote de la loi de 1983, les 4/5èmes des moyens publics d'intervention en matière de formation professionnelle restent de la responsabilité de l'Etat.

Cette répartition des attributions traduit bien l'approche de l'époque selon laquelle la formation professionnelle et l'apprentissage est d'abord un instrument de long terme de développement économique et de qualification des actifs. Ce n'est que progressivement, avec la montée du chômage, qu'elle deviendra un moyen de gestion conjoncturelle du chômage.

Si, par conséquent, l'Etat garde un large champ d'attribution, obligation lui est faite de consulter les régions sur le choix et la localisation de ses actions, sans que la loi n'ait, cependant, fixé les modalités opératoires de cette consultation.

b) La loi quinquennale pour l'emploi du 20 décembre 1993 : une réponse pertinente aux revendications régionales

(1) Des revendications régionales...

Les dix années qui séparent la première loi de décentralisation de la **loi quinquennale n° 93-1313 du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle** voient s'exprimer des revendications fortes des régions pour un élargissement du champ de leurs compétences. Ces revendications sont de trois types :

- **une demande de meilleure reconnaissance** : la place encore importante de l'Etat et des entreprises dans la formation des actifs obligeant les régions à rechercher en permanence des partenariats multiples et complexes, les régions se sont mises à revendiquer un élargissement et une clarification de leurs compétences. Certes, toutes ne sont pas unanimes, notamment sur la gestion des programmes destinés aux publics spécifiques et aux chômeurs de longue durée, les unes considérant qu'ils doivent rester de la compétence de l'Etat pour des motifs de solidarité nationale, les autres craignant, en cas de transfert total, de se transformer en administration de gestion, fonction pour laquelle elles ne sont ni équipées ni organisées, au détriment d'une logique de mission qui est leur vocation d'origine. Toutefois, elles font toutes du transfert des programmes mis en oeuvre par l'Etat pour la formation et l'insertion des jeunes, leur première revendication, dans une logique de coordination plutôt que de gestion des programmes ;

- **une consultation plus systématique** : absentes des instances légales de concertation instituées avant la décentralisation de 1983 pour recueillir les avis des partenaires sociaux sur les projets de lois et de décrets et sur la mise en oeuvre des programmes de l'Etat, les régions demandent à être systématiquement consultés, au sein du Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage (CCPRA) au sein duquel elles siègent depuis 1987. Ainsi, elles n'avaient pas été sollicitées sur les projets de loi relatifs à l'apprentissage ou à l'allocation formation reclassement en 1987, à la mise en oeuvre du crédit formation individualisé en 1990

ou sur l'adoption de plan national d'action sur l'emploi ou du Trajet d'accès à l'emploi (TRACE);

- **un pouvoir de coordination élargi** : même si l'Etat les y a incitées en l'absence de toute base légale, les régions n'avaient pas pu développer, vis-à-vis des autres acteurs, une compétence de coordination des actions de formation menées sur leurs territoires. Ainsi, les schémas régionaux d'apprentissage, prévus par les contrats de plan Etat-Régions pour évaluer et identifier les besoins de qualification, n'ont été élaborés que par une dizaine de régions avant qu'ils ne soient rendus obligatoires. Mais, ils n'auront pas vraiment eu de portée opératoire, en raison de leur qualité très hétérogène, ce qui conduira les régions à les abandonner progressivement au profit des nouveaux outils d'expertise et d'aide à la décision que sont les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (OREF) et les Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation (CARIF).

Considérant, par conséquent, que **la décentralisation de la formation professionnelle est restée au milieu du gué**, des élus régionaux de tous bords ont souhaité un élargissement des compétences régionales et des moyens supplémentaires. En avril 1990, les parlementaires de l'opposition de droite déposent même, au Sénat, une proposition de loi qui prévoit, entre autres, la décentralisation de l'AFPA.

Dès son entrée en fonction, le Gouvernement, conduit par Edouard Balladur présente un projet de loi dit « loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle ».

(2) ...largement satisfaites par la loi quinquennale du 20 décembre 1993

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 comporte cinq dispositions majeures :

- **le transfert des programmes antérieurement mis en oeuvre par l'Etat pour la formation et l'insertion des jeunes en difficulté** : première satisfaction de la demande exprimée jusqu'alors par les régions, le transfert de ces programmes s'est achevé au 1^{er} janvier 1999. Deux blocs de compétences ont ainsi été transférés: d'abord, les actions qualifiantes destinées à des jeunes de 16 à 25 ans en juin 1994 ; ensuite, les actions de pré-qualification et d'insertion ainsi que le réseau d'accueil, d'information et d'orientation des jeunes selon un calendrier défini par la région et au plus tard au 31 décembre 1998 ;

- **la création d'un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDFP)** : élaboré par la région en concertation avec l'Etat (et notamment les recteurs) et après une large concertation des départements, du Conseil économique et social régional (CESR) et des acteurs socio-économiques, le PRDFP affirme la région dans son rôle d'animation et de mise en cohérence, au

niveau territorial, des dispositifs de formation professionnelle initiale et continue des jeunes.

La phase d'élaboration des PRDFP a été un moment privilégié de dialogue entre les régions, l'Etat et les partenaires sociaux permettant la construction d'outils de diagnostic partagé sur les enjeux liés à l'emploi et à la formation. De plus, le PRDFP a été le moyen pour la région de s'affirmer comme un acteur pivot reconnu pour concevoir et mettre en oeuvre une politique globale et concertée de formation professionnelle des jeunes, tenant à la fois compte de la dimension économique de la région à travers l'emploi de jeunes et la compétitivité des entreprises et de l'aménagement du territoire à travers l'adéquation qualitative de l'offre de formation.

Toutefois, les PRDFP ont également mis en évidence des tensions entre la démarche de qualification portées par les conseils régionaux, les rectorats et les organisations professionnelles et la démarche d'insertion des publics en difficulté défendue par les services du Ministère de l'emploi ;

- **l'extension des compétences du CCPRA** : créé par la loi du 7 janvier 1983, le CCPRA, composé de représentants de l'Etat, des partenaires sociaux et des conseils régionaux, avait à l'origine pour mission de veiller à la cohérence et à la coordination des actions menées en matière de formation et d'apprentissage et de proposer des mesures d'harmonisation des programmes des régions afin d'assurer une égalité des chances d'accès à l'apprentissage et à la formation. La loi quinquennale élargit ces missions à la formulation de recommandations. Cependant, le CCPRA, en s'inscrivant dans une démarche d'évaluation globale de la politique de formation dans son ensemble, aura, pendant longtemps, négligé l'évaluation des dispositifs de formation eux-mêmes. De plus, la structuration très centralisée des partenaires sociaux a conduit à ce que la logique de branche l'emportât souvent sur les considérations d'ordre territorial ;

- **la mise en place d'espaces jeunes dans les missions locales (ML) et les permanences d'accueil, d'information et d'orientation (PAIO)** : ils doivent permettre aux jeunes de moins de 26 ans à la recherche d'un emploi ou d'une formation de trouver dans un même lieu l'ensemble des services dont ils ont besoin. A cette fin, des conventions devaient être conclues entre les régions, l'Etat, l'ANPE et les communes impliquées dans le financement des ML-PAIO. Si elles ont été signées dans l'ensemble des régions, leur mise en oeuvre a été parfois l'occasion de vives tensions sur les objectifs de ces structures ;

- **l'extension des compétences consultatives des COREF** : alors que l'article 77 de la loi quinquennale instituait une obligation de consultation des COREF par l'ANPE et l'AFPA, plusieurs obstacles sont venus limiter la portée de cette règle : la mauvaise lisibilité des missions de l'AFPA du fait de son double positionnement en tant que service public de l'emploi et en tant qu'organisme de formation soumis aux règles de la concurrence sur le marché de la formation ainsi que l'absence de l'AFPA dans l'élaboration du PRDFP.

Dans son rapport remis au Premier ministre en septembre 1999, « *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne* », Gérard Lindeperg, député et conseiller régional, relevait que « *c'est à la lumière de ce bilan qu'il faut repenser la fonction de coordination de la région. Une nouvelle dynamique territoriale serait en effet de nature à solidifier des partenariats et à dépasser les logiques d'attribution de publics qui demeurent peu pertinents* ».

c) De récentes mesures d'ajustement : la loi du 17 janvier 2002 de modernisation sociale et la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité

(1) Des lois d'adaptation...

La loi n° 2002-73 du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale approfondit, d'une part, la décentralisation avec :

- la création d'un comité de coordination régionale de l'emploi et de la formation professionnelle dans chaque région, sous la co-présidence du préfet de région et du président du conseil régional ;

- la réforme de la collecte de la taxe d'apprentissage ;

- la coordination des financements des CFA autour du conseil régional.

D'autre part, elle a renforcé le contrôle exercé sur les organismes de formation avec la mise en place d'une déclaration d'activité.

Enfin, elle a étendu la validation des acquis de l'expérience (VAE) à toutes les certifications professionnelles et intégré la formation dans les négociations de branche.

La loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité confie des compétences nouvelles aux conseils régionaux :

- l'extension du PRDFP aux formations délivrées aux adultes;

- la définition d'un schéma régional des formations de l'AFPA, à partir du 1^{er} janvier 2003 ;

- la prise en charge par les régions de l'indemnité compensatrice forfaitaire, dite prime d'apprentissage, versée aux employeurs d'apprentis et dont le montant est désormais modulable. En contrepartie, et sur la base de la dépense prévisible qu'il supportait en 2002, l'État s'engage à compenser la charge qui en résulte.

(2) ...qui sont restées au milieu du gué

Comme l'a relevé Pierre-André Périssol, député, dans son rapport publié en juin 2003, « *Régionalisation de la formation professionnelle* », les lois de 2002

n'ont pas su aller au-delà des aménagements techniques, plusieurs difficultés étant restées sans réponse.

En ce qui concerne les politiques de formation, on observe une **articulation incomplète entre les compétences de l'Etat en matière d'emploi et celles des régions relatives à la formation**, notamment en ce qui concerne certains dispositifs de formation comme les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE). Par ailleurs, le transfert de la **coordination des dispositifs de VAE** aux seules régions qui le souhaitent conjointement avec l'Etat a eu pour effet d'en limiter la portée opérationnelle.

En ce qui concerne les structures, la Cour des comptes n'a pas manqué de pointer, dans son rapport de 2002, que la **dispersion des commanditaires** empêchait une structuration de l'offre régionale de formation ce qui conduit à une situation paradoxale où ce sont les organismes de formation qui mettent en concurrence les financeurs eux-mêmes plutôt que l'inverse.

De plus, ce marché restait fortement déséquilibré par le **positionnement ambigu de l'AFPA**, à la fois service public et organisme de formation.

Du côté des **multiples réseaux d'accueil, d'information et d'orientation**, leur **cloisonnement** rend leur action illisible auprès des jeunes contraints alors de s'orienter vers l'enseignement professionnel par défaut.

Enfin, en ce qui concerne l'apprentissage, le rapport Périssol précité relevait que « **les inégalités considérables entre CFA et l'absence de transparence doivent trouver des solutions, soit, dans une amélioration du système existant -les dispositions de la loi de modernisation sociale vont dans ce sens mais sont-elles vraiment opératoires et suffisantes ?- soit, dans une réflexion plus large, même si elle est complexe, sur la correction des inégalités territoriales liées à l'organisation de la taxe d'apprentissage** ». En effet, alors qu'elles étaient déjà pleinement compétentes en matière d'apprentissage, les régions n'avaient qu'une faible maîtrise de la taxe d'apprentissage collectée et se trouvaient confrontées à de fortes inégalités de ressources.

Par conséquent, en réponse aux insuffisances des lois de 2002, une nouvelle impulsion était nécessaire.

2. Les régions face à leurs nouvelles libertés et responsabilités : la loi du 13 août 2004

a) Un principe : la consécration de la compétence générale des régions

Dans un objectif de clarification, la loi n°2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales réaffirme le principe selon lequel, à partir du 1^{er} janvier 2005, **les régions ont l'entière responsabilité de**

l'apprentissage et de la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi, dès lors que ces formations ne relèvent pas de l'entreprise ou de l'assurance chômage, faisant ainsi d'elles les véritables pilotes de la formation professionnelle.

Ce principe implique que les conseils régionaux définissent et mettent en oeuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle.

Le champ d'intervention des conseils régionaux est étendu, en outre, à deux autres domaines :

- ils se voient confier l'organisation, sur leur territoire, du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la **VAE** et doivent assister les candidats ;

- ils ont obligation d'assurer **l'accueil en formation qualifiante** de la population résidant sur leur territoire, ou dans une autre région si la formation désirée n'y est pas accessible. Une convention fixe les conditions de prise en charge de la formation par les conseils régionaux concernés.

b) Des moyens : une meilleure maîtrise des outils de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Afin de leur permettre d'avoir une maîtrise globale de la politique régionale, la loi du 13 août 2004 confie explicitement aux régions la responsabilité d'adopter et de mettre en oeuvre le **PRDFP**, jusqu'alors sans pilote clairement identifié. De plus, elle donne aux régions une liberté totale pour définir les formations visées par le PRDFP.

L'élaboration des PRDFP évolue favorablement, la plupart des régions ayant, sinon déjà conclu un nouveau PRDFP, du moins engagé la concertation dans ce but.

En ce qui concerne spécifiquement l'apprentissage, l'autonomie des régions est renforcée : d'une part, elles se voient **confier l'enregistrement des contrats d'apprentissage** pour ceux qui ressortent de la région. D'autre part, elles obtiennent la liberté de déterminer la nature, le niveau et les conditions d'attribution de la **prime d'apprentissage** versée aux employeurs d'apprentis.

En ce qui concerne la formation professionnelle continue, la loi prévoit un **financement de la protection sociale des stagiaires** dès lors que l'action de formation est prise en charge, y compris pour les formations non rémunérées. Elle ouvre également la possibilité pour les régions d'accorder aux stagiaires une rémunération supérieure aux barèmes nationaux.

Surtout, conformément à une demande exprimée par le Sénat¹, elle prévoit un transfert progressif aux régions des crédits consacrés aux stages AFPA traditionnellement à la charge de l'État. **Les régions deviendront donc les donneurs d'ordre exclusifs de l'AFPA** au titre de la commande publique. Les crédits transférés se rapportent à la formation, à la rémunération des stagiaires et aux prestations associées à la formation (accompagnement, hébergement et restauration).

Ce transfert, qui a vocation à être effectif **au plus tard le 31 décembre 2008**, pourra intervenir dès le 1^{er} janvier 2005 pour les régions qui auront signé, avec le préfet de région et l'AFPA, une convention tripartite définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association. Si la convention n'a pu être signée à cette date, il appartiendra au préfet d'arrêter le schéma régional.

3. L'urgence d'un partenariat Etat-régions au nom de la cohésion sociale

a) La nécessité de mieux distinguer politique de formation et politique d'emploi : une demande des régions...

Malgré des lois successives qui ont toutes prétendu à un objectif de clarification des compétences régionales et de l'Etat, force est de constater que les régions s'interrogent encore à ce sujet.

Comme le constate le conseil régional d'Ile de France, « *la responsabilité des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage reste assortie d'exceptions, qui conduisent en fait à une compétence partagée, source d'opacité et d'incohérences. De plus, il s'avère difficile d'élaborer à l'échelon régional une stratégie commune tant les positions des différents acteurs, y compris au sein de l'Etat entre administrations, peuvent être parfois divergentes* ».

En effet, certains dispositifs de formation ont continué de relever d'une **compétence partagée** : les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et les stages à accès à l'emploi (SAE), le dispositif insertion, réinsertion, lutte contre l'illettrisme (IRILL), les formations ouvertes et à distance et ressources éducatives (FORE) et les ateliers de pédagogie personnalisée (APP).

L'Etat a justifié le **non transfert des SIFE et SAE** par le fait qu'ils relèvent, non pas de la formation professionnelle, qui est de la responsabilité des régions, mais de la politique de l'emploi, qui incombe à l'État.

Quant aux programmes **IRILL, FORE et APP**, s'ils n'ont pas vocation à apparaître dans la loi, tout transfert éventuel aux régions devant relever de l'arrêté

¹ *Rapport d'information n° 447 (1999-2000) de Michel Mercier, « Pour une République territoriale : l'unité dans la diversité ».*

et de la loi de finances, il n'en demeure pas moins qu'aucune décision en ce sens n'a été prise.

Par ailleurs, si les régions seront pleinement compétentes pour la formation des demandeurs d'emploi, l'État a vocation à garder une compétence résiduelle en matière de **formation des publics dits spécifiques**, qu'aucune base légale n'est venue sécuriser sur le plan juridique. Tel est le cas des formations délivrées aux détenus, aux illettrés, aux réfugiés, aux résidents de l'outre-mer et aux militaires en reconversion.

En outre, constatant en ce domaine que l'Etat n'assure pas toujours le financement de ces formations, les régions ont d'ores et déjà et volontairement engagé des crédits pour compenser cette défection. De fait, **si l'Etat souhaite conserver la compétence en matière de formation des publics spécifiques, il est indispensable qu'il l'assume clairement, c'est-à-dire en apportant les financements nécessaires.**

b)qui, cependant, ne justifie pas les soupçons de reprise en main de la formation par l'Etat

Les conseils régionaux considèrent qu'à peine la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales a-t-elle été votée que l'Etat est venu en remettre en cause les acquis, à travers la loi n°2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale.

En pratique, ce sentiment concerne surtout l'apprentissage.

D'abord, la loi de cohésion sociale a remplacé le fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage (FNPTA) par un **fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage**, qui accueillera directement le produit de la taxe d'apprentissage.

Le fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage

Créé par la loi n°97-940 du 16 octobre 1997, le fonds national de péréquation de la taxe d'apprentissage, doté de l'autonomie financière, reçoit en recettes une partie de la taxe d'apprentissage et, en dépenses, les reversements de celle-ci aux fonds régionaux d'apprentissage et de la formation professionnelle continue (FRAFP).

La loi de programmation pour la cohésion sociale l'a remplacé par un fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage dont les recettes seront constituées des ressources actuelles du FNPTA, des recettes provenant de la suppression de certaines exonérations et des sommes perçues par le Trésor public au titre de la taxe d'apprentissage non libératoire. Ce fonds est divisé en deux sections :

- La première correspondrait à la vocation de l'actuel fonds national de péréquation. Son montant (150 millions d'euros) sera maintenu au niveau actuel du FNPTA. Le mécanisme de répartition entre les régions, qui relève du domaine réglementaire, est modifié afin de répondre à l'observation formulée par les inspections quant à son faible effet redistributif et de mieux satisfaire les besoins des régions au regard des efforts réels qu'elles déploient en faveur de l'apprentissage.

- La seconde section (130 millions d'euros en 2005 puis 200 millions d'euros en 2006) sera exclusivement destinée, par l'intermédiaire des FRAFP, au financement des actions et mesures mises en œuvre en application de contrats d'objectifs et de moyens.

Source : Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale (2004)

Selon le conseil régional de Champagne-Ardenne, *« la création de ce fonds n'est pas de nature à conforter les compétences régionales dans le domaine de l'apprentissage »*.

Celui de Haute Normandie relève, quant à lui, qu' *« elle constitue une remise en cause de la décentralisation en matière d'apprentissage...Il faudrait qu'un texte garantisse à la collectivité bénéficiaire de transferts de compétences que l'Etat ne remettra pas en cause la loi de décentralisation. La loi de cohésion sociale est une illustration flagrante de ce type de dysfonctionnement »*.

Quant à la région Bourgogne, elle se demande *« s'il n'y a pas un risque de dérive vers la cogestion d'une compétence des régions, dans la mesure où l'affectation des crédits par l'Etat de la seconde section du fonds correspond à des objectifs précis de l'Etat, même lorsque ces derniers peuvent être en totale contradiction avec des situations et/ou des politiques régionales dans ce domaine, d'où une certaine crainte de recentralisation de l'apprentissage évoqué par l'Association des Régions de France (ARF) »*.

Toutefois, ce jugement apparaît quelque peu excessif. Dans la mesure où l'Etat s'est fixé un objectif de 500.000 apprentis en cinq ans, il est normal qu'il se soit donné les moyens d'atteindre cette ambition.

A l'occasion des débats au Sénat sur le projet de loi de cohésion sociale, le Gouvernement avait ajouté que *« nous savons que l'apprentissage est une*

compétence des régions, mais nous voulons le développer, nous voulons faire en sorte qu'on y recoure davantage et qu'on améliore la qualité du service. Or cela a un coût. L'Etat ne va pas en transférer ipso facto la charge sur les régions mais, en respectant les compétences de celles-ci, il va alimenter subsidiairement le financement. Nous voulons le faire de manière claire, sans pour cela recréer une administration d'Etat chargée de l'apprentissage ».

Quant aux **conventions d'objectifs et de moyens** qui, selon certains conseils régionaux comme celui de Champagne-Ardenne « *remettent directement en cause les compétences régionales* », il ne semble pas anormal, dans la mesure où les régions ont annoncé leur intention de privilégier leurs propres dispositifs de formation, comme les emplois-tremplins, au détriment des mesures défendues par le Gouvernement, que ce dernier n'ait pas souhaité organiser son propre échec en confiant aux conseils régionaux la mise en oeuvre d'une politique qu'il a décidé, comme sa compétence normative l'y autorise. Dès lors, ainsi que l'avait expliqué le Gouvernement à l'occasion des débats relatifs au projet de loi de cohésion sociale, « *il s'agit avant tout, pour l'Etat, de développer l'apprentissage dans le plan de cohésion sociale et de trouver la meilleure façon de respecter la compétence des régions, qui, vous le savez, est, depuis les lois de 1982 et 1983, régulièrement enrichie en matière d'apprentissage. Le Gouvernement ajoutait que « l'objectif de la convention est de permettre à l'Etat de cofinancer l'effort d'apprentissage des régions. C'est logique dans la mesure où il entend développer ce mode de formation initiale et en améliorer la qualité ».*

De la même manière, votre rapporteur se félicite que ce soit sur initiative sénatoriale la maîtrise du **contrat d'insertion dans la vie sociale (CIVIS)** ait été confiée à l'Etat, plutôt qu'aux régions afin de répondre à un souci d'aménagement équilibré du territoire. Le rapporteur de la commission des Affaires sociales du Sénat, notre collègue Louis Souvet « *constatant que les régions privilégient désormais le développement d'outils nouveaux qui leur soient spécifiques a souhaité, à juste titre, que le CIVIS, qui est un outil intéressant, ne tombe pas en déshérence. Le Sénat a également adopté un amendement confiant à l'Etat le soin de mettre en oeuvre le droit à l'accompagnement personnalisé accordé aux jeunes les plus éloignés de l'emploi. Cette mesure est de nature à éviter des différences de traitement selon les régions ».*

Enfin, votre rapporteur relève avec satisfaction, tout comme l'Association des régions de France du reste, que la loi de cohésion sociale a re- confié à l'Etat **l'enregistrement des contrats d'apprentissage** et non pas aux régions comme annoncé dans la loi relative aux libertés et responsabilités locales. Selon Denis Jacquat, député et co-auteur de cet amendement de simplification, « *le transfert vers les régions de l'enregistrement des contrats d'apprentissage soulève des difficultés pratiques de mise en oeuvre liées à l'imbrication des compétences de l'Etat et de celles de la région. Il en résulte un dispositif lourd et complexe d'échanges d'informations. Ce partage de responsabilités sera source de complexité pour l'employeur, qui aura la plus grande difficulté à distinguer ce qui relève de la région et ce qui relève de l'Etat ».*

En se donnant les moyens réels d'atteindre ses objectifs en matière d'emploi, qui doit relever de sa compétence, le Gouvernement a exprimé un souci légitime de lutter efficacement contre le chômage. Il n'y a donc pas lieu de soupçonner l'Etat de remettre en cause les acquis de la décentralisation. D'ailleurs, le 30 juin dernier, Jean-Louis Borloo, Ministre de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale a conclu avec l'Association des régions de France (ARF) une **convention de partenariat relatif à la mise en oeuvre du volet « emploi » du plan de cohésion sociale**, ce qui a permis à l'ARF de se féliciter de la participation des régions au co-pilotage du service public de l'emploi.

Au demeurant, il s'est efforcé de tenir ses engagements pour assurer une compensation financière des transferts de compétences aux régions.

B. UNE COMPENSATION JUSQU'À PRESENT UNIQUEMENT FINANCIERE

1. La compensation financière des transferts de compétences : un principe garanti et contrôlé

Le financement des transferts de compétences aux régions obéit à deux principes :

- une compensation intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif constitutionnel d'autonomie financière des régions (article 72-2 de la Constitution) ;

- une répartition équilibrée des crédits en fonction des besoins territoriaux (Cour des comptes).

a) Le principe d'une compensation intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif constitutionnel d'autonomie financière des régions

Le **principe de compensation financière**, posé par l'article 102 de la loi du 2 mars 1982, a été érigé en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, au sein de l'article 72-2 de la Constitution lequel dispose que « ***tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice*** ».

Les principes de la compensation financière des transferts de compétences

La compensation financière doit être intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution.

• ***Compensation intégrale***

Les ressources transférées seront équivalentes aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées seront prises en compte. Les charges de fonctionnement seront évaluées à partir de la moyenne actualisée des dépenses consacrées par l'Etat au cours des trois années précédant le transfert. S'agissant des charges d'investissement, le niveau de dépenses variant d'un exercice à l'autre, l'évaluation des charges transférées sera établie sur la base de la moyenne actualisée des crédits précédemment ouverts au budget de l'Etat au titre des investissements exécutés ou subventionnés au cours des 5 années, au moins, précédant le transfert. Un décret en Conseil d'Etat précisera les modalités de l'actualisation et les périodes de dépenses à prendre en considération.

• ***Compensation concomitante***

Les transferts de ressources s'effectueront sur plusieurs années, au rythme des transferts de compétences. Tout accroissement de charges résultant de ces transferts sera, en effet, accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice de ces compétences. Concrètement, l'année précédant le transfert de compétences, les ministères décentralisateurs procéderont à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Le montant correspondant permettra de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Bien entendu, dès que les données définitives seront connues, il sera procédé aux régularisations qui s'imposent.

• ***Compensation contrôlée***

Le montant des accroissements de charges résultant des transferts de compétences sera constaté par arrêté interministériel, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC). Il faut, à cet égard, souligner que l'article 118 de la loi du 13 août 2004 modifie la composition et le rôle de la CCEC, afin de renforcer la légitimité de la commission et de l'associer plus en amont à la définition des modalités d'évaluation des transferts de compétences. Ainsi, cette commission deviendra une formation restreinte du comité des finances locales (CFL). Son président ne sera plus un magistrat de la Cour des Comptes mais un élu.

• ***Compensation conforme à l'objectif d'autonomie financière inscrit dans la Constitution***

Les transferts de compétences seront ainsi, dans leur quasi totalité, financés par des transferts de fiscalité, dont les collectivités pourront, à terme, fixer elles-mêmes, dans des limites définies par le législateur, l'assiette et le taux. Les prochaines lois de finances transféreront ainsi aux départements, une partie de la taxe intérieure sur les produits pétroliers, et aux départements, une partie du produit des conventions d'assurance.

La loi organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière et la loi relative aux libertés et responsabilités locales apportent aux collectivités territoriales des garanties quant aux niveaux de ces ressources et de leur autonomie financière. En application de la loi organique, en effet, la part des ressources propres dans les ressources de chaque catégorie de collectivités territoriales ne pourra devenir inférieure au niveau qui était le sien en 2003.

L'article 119-II de la loi du 13 août 2004 garantit, pour sa part le niveau des ressources transférées au titre de la compensation financière : en cas de diminution des recettes provenant des impositions, pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités territoriales bénéficiaires, la perte de ressources correspondante sera compensée par l'Etat pour assurer aux collectivités un niveau de ressources équivalent à celui que l'Etat consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

Source : Ministère de l'Intérieur

b) Le principe d'une répartition équilibrée des crédits en fonction des besoins territoriaux

Un **second principe** régit les modalités des transferts de compétences : la règle, posée à l'article L. 4332-1 du code général des collectivités territoriales, selon laquelle **les crédits transférés par l'État « sont répartis notamment en fonction de la structure et du niveau de qualification de la population active, ainsi que de la capacité d'accueil de l'appareil de formation existant ».**

Ce principe de répartition évolutive en fonction des « besoins » a longtemps été imparfaitement appliqué dans les faits et sa portée a été fortement limitée, comme l'a observé la Cour des comptes dans son rapport annuel public pour 2000.

La Cour note ainsi :

« Sur le fond, le caractère évolutif de la répartition régionale des dotations a été restreint.

« S'agissant de la dotation de la loi de 1983, le décret du 7 janvier 1985, en retrait sur un décret du 14 avril 1983 jugé trop redistributif, n'a fait porter l'ajustement de la répartition entre régions que sur une très faible fraction de son montant. Il a été admis qu'après imputation d'un préciput en faveur des départements d'outre-mer sur le montant global de la dotation, les régions auraient droit à la reconduction de ce qui leur avait été alloué l'exercice précédent, y compris les sommes attribuées au titre de la modulation, qui sont ainsi consolidées. Ainsi, cette modulation ne porte-t-elle, pour l'année courante, que sur un faible pourcentage de la dotation de décentralisation, 1,24 %, soit 38,2 millions sur 3,09 milliards en 1997.

« Quant aux modalités de répartition entre les régions, elles ont été assez largement gelées.

« Le décret de 1985 a prévu la combinaison de différents critères pondérés : nombre de demandeurs d'emploi inscrits depuis plus de six mois en avril de l'année précédente (50 % de la pondération), nombre total d'actifs de plus de seize ans sans diplôme au recensement (30 %), nombre total d'apprentis en centre de formation d'apprentis en 1982 (12 %), durée totale des formations financées par l'État en 1982 au titre du fonctionnement des stages ou de la rémunération des stagiaires (8 %).

« Il est à noter que ces deux derniers critères (20 % de la pondération) prennent en compte une situation qui date de dix-huit ans et font double emploi avec l'évaluation et la répartition de départ de la dotation globale. Pour ce qui est des actifs de plus de seize ans sans diplôme, le dernier recensement retenu est celui de 1990. Seules les données intéressant les demandeurs d'emploi sont actualisées annuellement. Compte tenu de la faible proportion des sommes donnant lieu à modulation entre régions, l'ajustement annuel de la dotation aux situations réelles de chacune des régions peut être considéré comme négligeable.

« Les conditions de répartition de la dotation de la loi quinquennale de 1993 qui concerne les formations qualifiantes des jeunes de moins de vingt-six ans (article 50 du chapitre 43-06 du budget de l'emploi) a fait l'objet d'un décret en date du 2 juin 1994 : 80 % des crédits sont répartis en fonction des dépenses effectuées par l'État l'année précédant le transfert (1993) au titre des formations qualifiantes, 10 % en fonction du nombre de jeunes de seize et dix-huit ans sortant sans diplôme du système éducatif, 10 % en fonction du nombre de demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans sans diplôme ou titulaire s'un diplôme de niveau V. Ainsi la répartition de 20 % de la dotation est censée être évolutive.

Depuis 1994, les critères évolutifs ont été gelés. Le critère fondé sur le nombre de jeunes sortis du système éducatif sans diplôme reflétait la situation observée en septembre 1991 et celui fondé sur le nombre de demandeurs d'emploi de moins de vingt-cinq ans sans diplôme ou titulaires d'un diplôme de niveau V correspondant à la situation observée en janvier 1994. »

2. Une compensation réelle et exclusivement financière

Le montant des sommes que les régions consacrent à la formation professionnelle et à l'apprentissage (y compris les divers transferts reçus) devrait s'élever en 2005 à 3,282 milliards d'euros, soit une hausse de 19,6% par rapport à 2004.

La part des transferts financiers de l'État y occupe une part importante, même si les régions son parvenues par ailleurs à mobiliser des ressources supplémentaires.

a) Le dynamisme des transferts de crédits de l'Etat vers les régions

En 2005, la dotation spécifique de décentralisation pour la formation et l'apprentissage a approché les deux milliards d'euros (au-delà si l'on intègre les données budgétaires relatives à l'ensemble de l'outre mer).

Structure de la dotation de décentralisation

(en millions d'euros)

Chapitre 43-06	Libellé	LFI 2005
Article 10	Dotation de décentralisation apprentissage	383,12
Article 20	Allongement des durées de formation en apprentissage	12,71
Article 32	Participation de l'État à la revalorisation des stagiaires	8,58
Article 40	Dotation de décentralisation pour Mayotte	0,24
Article 50	Dotation de décentralisation issue de la loi de 1993	329,09
Article 60	Dotation complémentaire	9,90
Article 70	Dotations de décentralisation (actions préqualifiantes-fonctionnement)	470,95
Article 81	Primes d'apprentissage	722,43
Total	Dotation de décentralisation	1.937,02

Source : ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale

Cette dotation se décompose aujourd'hui en huit dotations :

- La dotation de décentralisation relative à **l'apprentissage** correspond à la compensation des transferts de la loi du 7 janvier 1983 ;

- La dotation relative à **l'allongement de la durée de formation des apprentis** est issue de l'application de la loi du 23 juillet 1987 ;

La loi de finances pour 2005 a réduit le montant de ces deux premières dotations et les a compensées par une partie du produit de la nouvelle taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage. Cette taxe, dont le taux a été fixé à 0,18% de la masse salariale des employeurs d'apprentis, doit rapporter aux régions 180 millions d'euros d'ici 2007, transférés aux régions en trois exercices budgétaires ;

- La participation de l'État à la **revalorisation de la rémunération des stagiaires** ;

- La dotation de décentralisation issue de la loi de 1993 et relative au transfert des **actions qualifiantes des jeunes** au 1^{er} juillet 1994 ;

- La dotation pour le **rééquilibrage de l'aménagement du territoire**, issue de la loi quinquennale de 1993 ;

- Les dotations de décentralisation relatives aux **actions préqualifiantes des jeunes**, transférées, à partir de l'adoption de la loi quinquennale précitée, progressivement, région par région ;

- La **compensation des primes d'apprentissage** que les régions doivent verser aux employeurs d'apprentis, en application de la loi relative à la démocratie de proximité ; à cet effet, l'Etat leur transférera des crédits en compensation d'un montant de 765 millions d'euros environ, en trois fois : 6 % (46,4 millions d'euros) du montant total de la compensation en 2003, 63 % (487,3 millions d'euros) en 2004, 97 % (750,2 millions d'euros) en 2005, et sa totalité en 2006. En revanche, si la région décide de relever le montant de ces primes au-delà du minimum légal de 1000 euros annoncés¹, elle en supportera naturellement, seule, la charge supplémentaire ;

A ces dotations, il faut ajouter la **dotations de décentralisation pour Mayotte**, issue de la loi du 10 janvier 1988 relative à la collectivité territoriale de Mayotte. A l'inverse, la dotation de décentralisation du **CIVIS** a été supprimée par la loi de finances pour 2005, tirant ainsi les conséquences du retour du dispositif aux mains de l'Etat.

¹ Le décret, qui doit fixer le montant minimal de la prime d'apprentissage, en application de la loi du 13 août 2004, sera soumis en Conseil d'Etat, après que le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, qui s'est réuni pour la première fois le 20 mai dernier, en ait achevé l'examen.

Principaux transferts de l'État reçus par les régions en 2005
(en millions d'euros)

	Formation professionnelle*
Alsace	63,1
Aquitaine	104,4
Auvergne	49,6
Bourgogne	57,6
Bretagne	93,4
Centre	93,2
Champagne-Ardenne	49,2
Corse	-
Franche-Comté	44,8
Ile-de-France	287,3
Languedoc-Roussillon	85,2
Limousin	22,6
Lorraine	79,5
Midi-Pyrénées	86,3
Nord-Pas-de-Calais	139,5
Basse-Normandie	55,2
Haute-Normandie	80,6
Pays de la Loire	130,7
Picardie	67,1
Poitou-Charentes	69,6
Provence-Alpes-Côte d'Azur	171,2
Rhône-Alpes	168,5
Métropole	1.998,6
Guadeloupe	26,6
Guyane	8,8
Martinique	32,4
Réunion	56,0
Outre-mer	123,8
France entière	2.122,4

* Dotation au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (et formation qualifiante et préqualifiante des jeunes de moins de 26 ans).

Source : ministère de l'Intérieur-DGCL

b) Des interrogations surmontables

(1) Une nécessaire période d'adaptation

L'ensemble des conseils régionaux ont, malgré tout, un jugement sévère sur l'état de la compensation financière due au titre de l'application de l'article 8 de la loi du 13 août 2004.

La collectivité territoriale de Corse observe ainsi qu' « à ce jour, la seule compensation financière prévue et réalisée concerne les primes d'apprentissage, mais dans les autres domaines (VAE, réseaux d'accueil, et SIFE), aucun transfert financier n'est prévu à ce jour. L'accroissement des charges qui ne s'accompagne

pas de moyens obère de façon notable la mise en oeuvre de la décentralisation ». Il en conclut qu' « il est bien difficile en l'état actuel de ses ressources d'atteindre les objectifs assignés par la loi ».

Le conseil régional de Haute-Normandie constate qu' « aucune compensation financière relative à ce transfert masqué n'est intervenue puisqu'il y a purement et simplement désengagement de l'Etat ».

Ce jugement général peut apparaître excessif. Si la loi du 13 août 2004 n'a prévu aucune compensation financière au transfert de la formation professionnelle et de l'apprentissage, c'est, selon l'Etat, que l'article 8 de la loi du 13 août 2004 se borne à poser un principe général qui n'est que le rappel des transferts de compétences effectuées depuis 1983. Il n'implique, par conséquent, aucune compensation financière.

Par ailleurs, s'agissant de la gestion des **réseaux d'accueil, d'information et d'orientation**, elle ne peut être réellement considérée comme une charge supplémentaire nouvelle. En effet, alors que le Gouvernement avait initialement prévu, lors de l'examen du projet de loi relatif aux libertés et responsabilités locales, de confier aux régions la coordination de l'accueil, l'orientation et l'information et l'animation des ML-PAIO, **le Sénat a refusé ce transfert** : comme l'avait expliqué notre collègue Annick Bocandé, rapporteur du texte pour la commission des Affaires sociales, « dans la mesure où une partie des opérateurs, représentés par le réseau des centres d'information et d'orientation, et celui des directions régionales de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions, et la fonction d'orientation de l'AFPA avaient été exclues de la décentralisation, il n'apparaissait pas souhaitable de maintenir, deux réseaux concurrents relevant, soit de la compétence régionale, soit de celle de l'Etat, et ce pour une même population, celle des jeunes. Enfin, dans la mesure où la politique de l'emploi et d'accompagnement vers l'emploi reste aujourd'hui de la responsabilité pleine et entière de l'Etat, le transfert aux régions de la part des financements que l'Etat alloue aux missions locales et aux PAIO ne permettrait plus d'activer efficacement une politique nationale pour l'emploi des jeunes ».

Au demeurant, la signature d'un **protocole 2005**, en mai dernier par l'Etat, le conseil national des missions locales, l'ARF, l'association des départements de France et l'association des maires de France a permis aux régions de prendre une pleine part dans la définition des compétences des missions locales.

De fait, **le problème est moins financier que pratique**. Ainsi, légitimement, le conseil régional de la collectivité territoriale de Corse estime que « l'intervention forte de l'Etat sur le réseau d'accueil prive ces dernières d'une appréhension globale du dispositif formation puisque le pilotage de l'amont du système de formation reste de sa compétence ». Le conseil régional d'Ile-de-France déplore également que l'intervention concomitante de l'Etat et des régions, estimant qu' « aucun des deux intervenants n'a de poids financier suffisant pour influencer

efficacement sur l'action des réseaux et que la juxtaposition des commandes d'origine diverse peut désorienter les éQUIPER charger de les mettre en oeuvre ».

Quant à la **gestion des SIFE et des SAE**, elle continue de susciter des interrogations réelles de la part des conseils régionaux. Ces derniers affirment que la suppression de ces dispositifs par la loi de cohésion sociale aurait créé des difficultés nouvelles, les demandeurs d'emploi de longue durée auxquels ils s'adressaient se retrouvant sans solution et les conseils régionaux étant tenus de financer des dispositifs supplémentaires à leur intention.

Evoquant une « *décentralisation déguisée* », le conseil régional d'Ile-de-France estime ainsi qu' « *en 2005, le désengagement de l'Etat sur ses stages s'élèvera en Ile-de-France à 72 millions d'euros. Ce désengagement aura pour effet une augmentation des demandes de stages de formation organisés par la région. Or, l'Etat n'a transmis aucune information en ce qui concerne la compensation en recettes pour la prise en compte de l'incidence financière générée par le budget de la région à ce titre* ».

Toutefois, il semble excessif de parler de la suppression des SIFE et des SAE puisqu'en réalité, ils ont été remplacés, dans un objectif de simplification, par les contrats initiative-emploi (CIE) dont les crédits n'ont pas été réduits mais confiés au service public régional de l'emploi. De plus, la loi de cohésion sociale a profondément renforcé l'attractivité des CIE qui les remplace. Enfin, le Gouvernement a souhaité privilégier les dispositifs reposant sur un véritable contrat de travail, ce qui n'était pas le cas des SIFE et des SAE.

Les considérations d'insuffisance financière n'étant, par conséquent, pas en cause, il conviendrait **plutôt d'organiser une période transitoire pour permettre aux demandeurs d'emploi de transiter vers les nouveaux contrats** d'insertion. L'Etat envisage, par conséquent, de rétablir les crédits des SIFE et des SAE, ce qui amène le conseil régional de Bourgogne à se demander si « *les nouveaux moyens accordés récemment à l'AFPA sont une expression de la prise de conscience de ce phénomène par l'Etat ?* ». Toutefois, la gestion des crédits des SIFE et des SAE par l'AFPA, en l'absence de toute base légale, n'est pas acceptable du point de vue du principe de légalité comme du risque important de concurrence déloyale que l'AFPA ferait aux organismes privés de formation, présents sur le marché de la formation.

S'agissant de **l'apprentissage**, certains conseils régionaux estiment que les mesures de la loi de cohésion sociale, notamment l'ouverture des contrats d'apprentissage aux personnes de plus de 25 ans, auront un impact financier direct pour lequel aucune compensation financière n'est prévue. Le conseil régional d'Alsace, estimant que « *la liberté donnée par la loi du 13 août 2004 à la région de déterminer les critères de versement de l'aide aux employeurs d'apprentis lui permet certes de faire en sorte que les critères rapportés à la population soient compatibles avec les crédits affectés à la région* » affirme, cependant, que « *se posera rapidement le problème de l'augmentation des effectifs décidée par le plan*

de cohésion sociale...Il faudrait donc que les crédits affectés par l'Etat augmentent eux aussi de 40% ».

Votre rapporteur observe que **l'importance du budget de l'apprentissage pour 2005 est de nature à apaiser ces inquiétudes :**

Les moyens accordés à l'apprentissage dans la LFI 2005

(en millions d'euros)

	2004	2005
1/ Crédits État	1.294	1.134
- Transferts aux régions	791	773
- Compensation d'exonérations de charges		
2/ Taxe d'apprentissage	1.386	1.428
- Produit de la taxe avant réforme		
- Suppression d'exonérations	-	123
- Hausse 0,06 %	-	197
3/ Dépense fiscale		
- Crédit d'impôt	-	472
Total	3.431	4.127

(2) Les nouvelles marges de manoeuvre financières des régions

- **Le transfert des ressources fiscales de l'Etat**

Alors que, dès 1983, les régions se sont vues transférer le produit de la carte grise, elles recevront, à compter de cette année, une partie de la taxe intérieure pour les produits pétroliers (TIPP)¹.

Le remplacement de deux dotations de décentralisation par **une taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage**, décidé dans la loi de finances pour 2005, donne, en outre, des marges de manoeuvre supplémentaires aux régions.

Pour l'instant, cette taxe additionnelle suscite de sérieuses interrogations de la part des régions. Ainsi, le conseil régional d'Alsace estime *« n'avoir à ce jour aucune certitude que la taxe additionnelle à la taxe d'apprentissage compensera bien la perte progressive de la DGD. Par ailleurs, cette taxe est très mal vécue par le monde économique qui lui reproche de transférer une charge de l'Etat sur les entreprises. Il faudra faire le point très précis après pleine montée en puissance de ce nouveau dispositif pour vérifier s'il a bien permis de mobiliser plus de financements pour l'apprentissage »*.

La région Ile-de-France observe, quant à elle, que *« la création de la contribution au développement de l'apprentissage par la loi de finances pour 2005*

¹ Toutefois, la plupart des régions n'ont inscrit aucune ressource, à ce titre, parallèlement à la non inscription des dépenses.

ne constitue pas une ressource supplémentaire pour les régions, cette contribution assise sur les salaires intervenant en remplacement des crédits qui étaient transférés par l'Etat aux fonds régionaux au titre de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage »

La question qui se pose est, en effet, de savoir comment le montant de ces deux dotations, soit 395,83 millions d'euros, sera compensé par une taxe additionnelle payée par les entreprises au titre de l'apprentissage, d'un montant de 197 millions d'euros seulement, dont le paiement définitif n'est prévu que pour 2007.

Le Gouvernement considère que la compensation de la suppression des deux dotations de décentralisation viendra de :

- **la récupération par l'État du produit de la suppression de diverses exonérations de la taxe d'apprentissage pour un montant de 123 millions d'euros** : en effet, afin de remédier à la complexité de ce système d'exonérations, d'accroître la lisibilité des flux financiers et d'augmenter les ressources de l'apprentissage, le Gouvernement a prévu, dans la loi de cohésion sociale, de limiter le nombre de dépenses directement exonératoires de la taxe précitée en supprimant les exonérations liées aux dépenses occasionnées par la formation des maîtres d'apprentissage et au paiement des salaires des jurys d'examen ;

- **la création d'un crédit d'impôt financé par l'État à hauteur de 472 millions d'euros en 2005 en faveur des entreprises qui emploient des apprentis**, dans le cadre du projet de loi de programmation pour la cohésion sociale : le crédit d'impôt sera égal à 1.600 euros par apprenti. A partir de 2006, les entreprises qui emploient des apprentis bénéficiant d'un accompagnement personnalisé, pourront bénéficier d'un crédit d'impôt porté à 2.200 euros par an et par apprenti ;

- le financement à hauteur de **10 millions d'euros** des exonérations de cotisations sociales en faveur du recrutement en apprentissage des jeunes dans la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État (**dispositif PACTE**).

- **La mobilisation des ressources propres**

Par ailleurs, l'analyse des budgets régionaux montre que les régions ont su dégager des marges de manoeuvre importantes à la fois dans :

- leurs ressources propres : il s'agit de crédits votés par le conseil régional pour le fonctionnement de sa politique de formation et prélevés sur ses propres disponibilités financières ;

- le cofinancement du fonds social européen : il vient contribuer au financement de certains stages proposés par les conseils régionaux ainsi que, pour

certaines l'apprentissage dans le cadre de l'Objectif 1, 2 et 3 ou du programme d'initiative communautaire EQUAL.

Après l'adoption de la loi du 13 août 2004, les régions n'ont pas remis en cause cette dynamique budgétaire, comme le montre la hausse de près de 20% des crédits de formation et d'apprentissage votés en janvier 2005 par rapport à 2004.

Dépenses pour la formation et l'apprentissage en 2005 (millions d'euros)

	Dépenses totales	Évolution 2004/2005
Alsace	89,1	+ 14,9 %
Aquitaine	151,8	+ 16,8 %
Auvergne	70,7	+ 6,1 %
Bourgogne	114,0	+ 86,7 %
Bretagne	142,3	+ 8,1 %
Centre	142,0	+ 4,0 %
Champagne-Ardenne	83,9	+ 36,3 %
Corse	18,9	+ 6,6 %
Franche-Comté	68,7	+ 5,7 %
Ile-de-France	534,6	+ 12,1 %
Languedoc-Roussillon	151,0	+ 35,1 %
Limousin	40,9	+ 9,7 %
Lorraine	95,5	+ 5,9 %
Midi-Pyrénées	168,8	+ 25,0 %
Nord - Pas-de-Calais	187,3	+ 11,8 %
Basse-Normandie	99,5	+ 12,1 %
Haute-Normandie	130,5	+ 7,9 %
Pays-de-Loire	244,7	+ 20,9 %
Picardie	126,5	+ 24,6 %
Poitou-Charentes	102,7	+ 9,1 %
Provence-Alpes-Côte d'Azur	248,7	+ 18,9 %
Rhône-Alpes	270,3	+ 47,1 %
Métropole	3.282,2	+ 18,6 %
Guadeloupe	60,7	+ 97,3 %
Guyane	23,6	+ 26,4 %
Martinique	51,1	+ 6,1 %
Réunion	115,5	+ 30,7 %
Outre-mer	250,9	+ 34,9 %
France entière	3.533,2	+ 19,6 %

Source : ministère de l'Intérieur-DGCL

Par ailleurs, en prenant de nombreuses initiatives en la matière, les régions ont démontré que la politique de formation professionnelle ne dépendait pas exclusivement de considérations financières. Ainsi, en novembre 2002, le conseil régional du Nord-Pas-de-Calais a mis en place une plate-forme régionale d'information sur les métiers pour répondre aux pénuries de main-d'oeuvre. Il a également mis en relation la base nationale de recherche d'emploi de l'ANPE avec le système de gestion de l'offre de formation régionale, le Carif régional.

Dans la région Midi-Pyrénées, une cinquième maison commune emploi-formation a été installée en novembre 2004 dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Le conseil régional de Poitou-Charentes a lancé en mai 2005 un plan d'urgence destiné à mettre en place une offre de formation qualifiante en direction des personnes les plus éloignées de l'emploi. En matière d'orientation, il a créé un « chèque VAE » qui s'adressera prioritairement aux femmes de plus de cinquante ans.

La région Limousin a signé, en janvier dernier, un protocole d'accord sur l'accueil des demandeurs d'emploi bénéficiaires du plan d'aide au retour à l'emploi (Pare) dans les formations de l'université de Limoges. La région s'est engagée à informer les chômeurs sur le fonctionnement de la VAE en s'appuyant sur l'ensemble des points-relais conseils du Limousin. D'autre part, elle financera 70% des prestations d'accompagnement (soit 2000 euros par candidat).

Au total, l'importance des dépenses que les régions consacrent à la formation professionnelle montre que cette politique leur a semblé une priorité dans laquelle elles sont décidées à mettre les moyens, dans la limite de leurs compétences financières.

3. Des défis plutôt structurels : le transfert des personnels et la régionalisation des crédits de la commande publique à l'AFPA

Si la compensation financière est une réalité, le prochain défi à relever est surtout d'ordre structurel.

a) L'AFPA à la croisée des chemins

La loi du 13 août 2004 a prévu que les crédits de la commande publique à l'AFPA qui étaient antérieurement à la charge de l'Etat (soit 70% du budget de l'AFPA) seront transférés aux régions d'ici 2008, soit 712 millions d'euros. Il convient d'insister sur le fait que sont transférés les crédits de la commande publique à l'AFPA, et non l'AFPA elle-même. A partir de 2008, les régions pourront utiliser ces crédits pour toute commande de formation, auprès de l'organisme public ou privé de leur choix. Il ne s'agit donc pas d'une régionalisation de l'AFPA.

Ce transfert permettra de relever de manière substantielle le financement régional de l'AFPA qui, aujourd'hui, ne représente que 24 millions d'euros (soit à peine plus de 2% des recettes de l'AFPA).

La réalisation des transferts financiers est néanmoins conditionnée à la conclusion d'une convention entre le préfet de région, la région et l'AFPA. Or, seules trois régions ont, à l'heure actuelle, prévu la signature de cette convention en

2006, certains conseils régionaux comme celui de Champagne-Ardenne revendiquant même leur « *souhait, pour l'heure, de ne pas s'engager dans une convention avec les représentants de l'Etat* ». C'est la raison pour laquelle, à l'heure actuelle, aucun transfert des crédits de l'AFPA n'est encore intervenu.

Etat des lieux des conventions AFPA-Etat-régions

Alsace	2007
Aquitaine	2008
Auvergne	2007
Bourgogne	2007
Bretagne	2009
Centre	2006
Champagne Ardenne	2008
Corse	2009
Franche Comté	2007
Ile de France	2008
Languedoc Roussillon	2007
Limousin	2009
Lorraine	2009
Midi-Pyrénées	2007
Nord Pas de Calais	2008
Basse-Normandie	2007
Haute-Normandie	2007
Pays de Loire	2007
Picardie	2006
Poitou-Charentes	2007
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2006
Rhône Alpes	2009

Source : AFPA

Quelles qu'en soient les raisons, l'attentisme des régions ne saurait retarder la signature de ces conventions sans conséquences. Outre que cette situation risque de reporter les transferts des crédits de l'AFPA aux régions, la répartition inégale des centres AFPA sur le territoire national peut porter préjudice à un aménagement équilibré du territoire.

De plus, les performances des AFPA étant inégales d'une région à l'autre, l'AFPA devra relever un défi redoutable, à savoir la survie de certains de ses centres, qui auront beaucoup de mal à fonctionner convenablement sans subvention garantie.

Répartition des centres AFPA dans les régions

Régions	Nombre établissements	Nombre formations	Nombre stagiaires
Alsace	3	88	5.281
Aquitaine	7	101	5.014
Auvergne	4	80	4.243
Bourgogne	4	90	4.353
Bretagne	9	112	12.466
Centre	7	103	5.850
Champagne-Ardenne	4	66	4.626
Corse	2	41	1.665
Franche-Comté	5	70	3.728
Ile-de-France	11	130	13.976
Languedoc-Roussillon	7	94	6.326
Limousin	5	119	5.840
Lorraine	7	119	8.946
Midi-Pyrénées	7	102	6.904
Nord - Pas-de-Calais	10	144	14.177
Basse-Normandie	4	67	5.781
Haute-Normandie	3	82	4.880
Pays-de-Loire	9	162	12.889
Picardie	5	76	3.743
Poitou-Charentes	5	87	5.405
Provence-Alpes-Côte d'Azur	8	139	8.250
Rhône-Alpes	10	150	11.347
Total métropole	136	2.222	154.990

Source : AFPA

De la même manière, les schémas régionaux des formations de l'AFPA devront être rénovés pour en tenir compte, en articulation avec les PRDFP : aujourd'hui, seules six directions régionales de l'AFPA ont signé de nouveaux schémas¹.

Longtemps habituée à ce que l'Etat lui achète ses prestations à prix coûtant, ce qui l'a guère incité à faire des efforts de productivité, l'AFPA ne pourra pas, cette fois, échapper à une nécessaire optimisation de ses outils de formation et une gestion plus souple face non plus à un commanditaire unique qu'était l'Etat mais à 22 régions et à leurs spécificités locales.

En outre, l'invocation de la seule spécificité de son statut sera insuffisante pour lui permettre de faire jeu égal avec les organismes privés de formation et même certains organismes publics comme les GRETA, soumis aux règles du code des marchés publics.

¹ Bretagne (2002), Nord Pas de Calais (2002), Alsace (2003), Midi-Pyrénées (mai 2003), Pays de la Loire (octobre 2002) et Basse-Normandie (2005).

Relevant que le service public de la formation inclut à la fois l'Education nationale avec les GRETA et l'Université, le Ministère de l'Agriculture et celui des affaires maritimes, la collectivité territoriale de Corse s'attend ainsi à ce que « *les autres organismes de formation demandent à bénéficier des mêmes facilités que l'AFPA. Ainsi, les organismes privés seraient tout à fait fondés d'attaquer la collectivité territoriale de Corse au tribunal administratif pour non respect de la concurrence au regard des réglementations nationale et européenne* ».

Le conseil régional de Haute-Normandie, laissant même entendre que la subvention de l'AFPA ne sera pas nécessairement reconduite, juge que « *l'offre de formation de l'AFPA sera attractive lorsqu'elle sera exactement comparable aux autres offres de formation. Aussi, il est normal que cet organisme soit traité comme tous les autres en application et dans le respect du code des marchés publics* ».

Par ailleurs, sauf dans la collectivité territoriale de Corse où le matériel de formation appartient à l'AFPA, les crédits d'équipement ne feront pas l'objet de transfert aux régions, de telle sorte que le patrimoine immobilier et les équipements pédagogiques, s'ils seront mis gracieusement à la disposition de l'AFPA, continueront à être gérés par l'État. Si la Direction Générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) a assuré que l'entretien de ces bâtiments ne coûtera rien aux régions, il s'est déjà engagé à garantir à l'AFPA un minimum de recettes.

De plus, l'AFPA subsistera en tant qu'association nationale, dans la mesure où ses activités liées à la politique de l'emploi continueront de relever des mécanismes actuels. Il s'agit de :

- la construction du projet professionnel des demandeurs d'emploi dans le cadre du plan d'action personnalisé en liaison avec l'ANPE ;
- l'offre de certification diversifiée sur les territoires dans le cadre de la politique du titre ;
- l'accompagnement des mutations économiques et de la reconversion des salariés ;
- la mise en œuvre de programmes pour les publics spécifiques (détenus, travailleurs handicapés, militaires en reconversion, résidents d'outre-mer).

De fait, on peut s'interroger sur la manière dont l'AFPA pourra justifier son double positionnement, à la fois service public de l'emploi et organisme de formation dans un marché régi par des règles de droit privé.

L'ensemble de ces questions ne doivent pas être négligées par l'AFPA car, déjà de nombreux organismes de formation, peu convaincus des succès revendiqués par l'AFPA, ont engagé des recours contentieux pour concurrence déloyale. De fait, si l'AFPA ne réussit pas à relever les défis actuels et n'évolue pas dans ses relations avec les collectivités territoriales, elle risque de connaître des lendemains difficiles.

b) Des transferts de personnels annoncés

L'article 104 de la loi du 13 août 2004 prévoit que, dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret approuvant une convention type, une ou plusieurs conventions, conclues entre le préfet et le représentant de la collectivité territoriale bénéficiaire d'un transfert de compétences, constatent la liste des services ou parties de services mis à disposition. Le décret n° 2005-2 ainsi annoncé est paru le 4 janvier 2005. Si l'on se fie au calendrier annoncé, les conventions de mise à disposition des personnels devraient avoir été conclues depuis début avril 2005.

Toutefois, les conseils régionaux interrogés constatent que l'Etat n'a pas encore répondu aux besoins en moyens humains.

Ainsi, la région Bourgogne observe que la demande d'emplois à temps plein (entre 6 et 8 postes) n'a pas été satisfaite. Celle de Haute-Normandie est en attente de 4 postes.

Cependant, cette situation ne doit pas être mise sur le compte exclusif de la loi du 13 août 2004. Ainsi, alors qu'elle est en attente de 4 emplois équivalent temps plein, la collectivité territoriale de Corse relève qu' « *en vingt ans, à part les transferts financiers de la dotation globale de décentralisation, aucun transfert de personnel n'a eu lieu* ».

A cet égard, la dernière loi de décentralisation n'ayant pas encore produit tous ses effets, **les conseils régionaux eux-mêmes ne sont pas encore dans la capacité d'indiquer précisément le nombre de personnels nécessaires à l'accomplissement de leurs nouvelles compétences.** Tous sont néanmoins unanimes pour demander une évaluation des personnels nécessaires.

En ce sens, la parution de plusieurs décrets¹ portant sur la mise à disposition des services de l'Etat, la création d'une commission commune Conseil supérieur de la fonction publique d'Etat-Conseil supérieur de la fonction publique territoriale et la commission consultative sur l'évaluation, permettront d'accélérer cette évaluation.

¹ Décret n° 2005-2 du 4 janvier 2005 portant approbation de la convention type prévue par l'article 104 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et Décret n° 2004-1349 du 9 décembre 2004 portant création de la commission commune de suivi des transferts de personnels entre l'Etat et les collectivités territoriales.

II. LA DÉCENTRALISATION DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES : UNE NOUVELLE ÉTAPE DONT LE SUCCÈS NÉCESSITE DES CLARIFICATIONS PRÉALABLES

Outre « l'achèvement » de la décentralisation dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage, entendus au sens strict du terme, et afin de constituer un bloc homogène de compétences régionales, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales transfère également aux conseils régionaux **la responsabilité des formations sanitaires et sociales**. Les régions font ainsi leur entrée dans un nouveau secteur professionnel et, compte tenu des masses financières en jeu (soit plusieurs centaines de millions d'euros), leur champ de compétences s'élargit de manière significative en matière de formation.

L'importance de ce transfert pour les conseils régionaux justifie donc que l'Observatoire y consacre une partie de ses travaux.

Toutefois, cette nouvelle étape de la décentralisation est entrée en vigueur le **1^{er} janvier 2005** (à l'exception des dispositions relatives aux établissements de formations sanitaires dont la date d'entrée en vigueur a été **repoussée au 1^{er} juillet 2005** par l'article 52 de la loi de finances pour 2005).

Il serait donc prématuré de vouloir établir, aujourd'hui, une évaluation du transfert aux régions des formations sanitaires et sociales (ne serait-ce qu'en raison de l'indisponibilité, dans un délai aussi bref, de toutes les données permettant de réaliser cette évaluation).

Les travaux de l'Observatoire l'autorisent néanmoins à dresser, dès à présent, un premier constat : **si ce transfert ne se heurte à aucune hostilité de principe de la part des conseils régionaux, sa mise en oeuvre suscite, en revanche, un certain nombre d'interrogations** concernant :

- d'une part, le périmètre des formations et des attributions ainsi transférées ;

- d'autre part, **les règles générales de compensation financière prévues par la loi du 13 août 2004** qui s'avèrent, à l'examen, peu adaptées au cas particulier de la décentralisation des formations sanitaires et sociales.

Ces interrogations ont trouvé plus particulièrement leur écho :

- d'une part, dans les réponses envoyées par les conseils régionaux à l'Observatoire de la décentralisation ;

- et, d'autre part, dans **le rapport de mission remis, en février dernier, à M. Gérard Larcher**, ministre délégué à l'Emploi, au Travail et à l'insertion professionnelle des jeunes **par M. Philippe Chevreul**, Conseiller régional des Pays de Loire et ancien président du Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle.

Partageant les conclusions du rapport de M. Chevreul, l'Observatoire de la décentralisation estime donc que les questions soulevées par les conseils régionaux doivent trouver, tant dans le cadre des travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges qu'à la faveur de la mise en oeuvre concrète du transfert des formations sanitaires et sociales, les réponses nécessaires au succès de cette nouvelle étape de la décentralisation dans le domaine de la formation. **Il préconise également, sur ce point particulier, une révision des modalités de la compensation financière initialement prévues par la loi du 13 août 2004.**

En toute hypothèse, l'Observatoire ne doute pas que les régions sauront, aujourd'hui comme hier, faire face à leurs nouvelles responsabilités et confirmer, ainsi, la pertinence du choix de la décentralisation en faveur d'une action publique plus efficace et plus proche des préoccupations de nos concitoyens.

A. LA PRISE EN CHARGE, PAR LES RÉGIONS, DE NOUVELLES FILIÈRES DE FORMATION

En application, respectivement, des articles 53 à 55 et de l'article 73 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, les formations sociales et les formations sanitaires entrent désormais dans la compétence de droit commun des régions en matière de formation. Elles font ainsi l'objet de schémas régionaux spécifiques, intégrés dans le plan régional de développement des formations (PRDF).

Par ailleurs, les articles précités confient également aux conseils régionaux la gestion des aides accordées aux élèves ou aux étudiants suivant les formations concernées.

Une première analyse des nouvelles compétences ainsi transférées permet d'ores et déjà d'établir que :

- s'agissant des **formations sociales** : les régions ont la responsabilité d'**un ensemble de formations défini de manière générale** et appelé, selon toute probabilité, à se développer. Dans ce cadre, les conseils régionaux se voient reconnaître par la loi des attributions étendues, mais qui seront nécessairement exercées en collaboration avec l'Etat et les départements ;

- en ce qui concerne les **formations sanitaires** : si le champ d'action des régions est **plus précisément délimité que pour les formations sociales**, leurs

compétences se révèlent, en revanche, davantage « **encadrées** » par les **objectifs définis, au niveau national, par l'Etat** ;

- enfin, s'agissant des **aides accordées aux étudiants** : les modalités du « **passage de témoin** » entre l'Etat et les régions sont actuellement en cours de **clarification**. Les préoccupations immédiates liées à cette phase transitoire ne sauraient toutefois masquer le fait que, dans ce domaine, **les conseils régionaux se trouveront probablement confrontés à des revendications nouvelles** dont les conséquences financières demeurent encore difficiles à évaluer.

1. La décentralisation des formations sociales

a) *Les formations sociales : un nouveau champ de compétences à caractère général et appelé, selon toute probabilité, à se développer*

➤ Un nouveau champ de compétences à caractère général

L'article 53 de la loi du 13 août 2004 dispose que « *la région définit et met en oeuvre la politique de formation des travailleurs sociaux* ».

Or, la loi ne fixe pas, limitativement, la liste des « *formations sociales* » correspondant ainsi aux compétences transférées aux régions. Dans sa nouvelle rédaction issue de la loi du 13 août 2004 précitée, l'article L. 451 du code de l'action sociale et des familles se borne à préciser que « *les formations sociales contribuent à la qualification et à la promotion des professionnels et des personnels salariés et non salariés engagés dans la lutte contre les exclusions et contre la maltraitance, dans la prévention et la compensation de la perte d'autonomie, des handicaps ou des inadaptations et dans la promotion de la cohésion sociale et du développement social.* »

Les diplômes correspondants sont **créés par décret** du ministre chargé des Affaires sociales et **listés dans la partie réglementaire** du code de l'action sociale et des familles (section 3 - formations et diplômes – du Titre V – Formation des travailleurs sociaux du Livre IV).

LES DIPLÔMES DU TRAVAIL SOCIAL

(source : répertoire des métiers du travail social du Ministère du travail, de l'emploi et de la cohésion sociale)

	Formation/diplôme	Accès à la formation	Durée de la formation	Observations
SANS LE BAC	Diplôme d'Etat d'auxiliaire de vie sociale (DEAVS)	Examen permettant d'évaluer les pré-requis	500 h de formation théorique et pratique + 4 mois de stage sur une amplitude de 9 à 36 mois	Formation modulaire accessible par la validation des acquis de l'expérience (VAE)
	Certificat d'aptitude aux fonctions d'aide médico-psychologique (CAFAMP)	Epreuves d'admission	350 h de formation théorique + 4 semaines de stage sur une amplitude de 2 ans	Formation uniquement accessible aux personnes en situation d'emploi
	Diplôme d'Etat relatif aux fonctions d'animation (DEFA)	Justifier d'une expérience professionnelle dans l'animation + épreuves de sélection	100 h de formation théorique + 4 mois de stage + 12 mois en situation d'animation	Formation pouvant s'effectuer en cycle continu (sur 3 ans) ou en cycle discontinu
	Certificat d'aptitude aux fonctions de moniteur éducateur (CAFME)	Epreuves de sélection	950 h de formation théorique + 7 mois de stages sur une amplitude de 2 ans	Formation également accessible par la voie de l'apprentissage
	Diplôme de technicien de l'intervention sociale et familiale (DTISF)	Epreuves de sélection	950 h de formation théorique + 8 mois de stage sur une amplitude de 3 ans	
	Certificat d'aptitude aux fonctions d'éducateur technique spécialisé (CAFETS)	Posséder au minimum un CAP ou un BEP et justifier de 5 ans d'expérience professionnelle + épreuves de sélection	1030 h de formation théorique + 3 semaines de stage sur une amplitude de 3 ans	
AVEC LE BAC	Diplôme d'Etat d'éducateur de jeunes enfants (DEEJE)	Epreuves de sélection	1200 h de formation théorique + 9 mois de stage sur une amplitude de 27 mois	
	Diplôme d'Etat d'éducateur spécialisé (DEES)	Epreuves de sélection	1450 h de formation théorique + 15 mois de stage (sur 3 ans)	Formation également accessible par la voie de l'apprentissage et de la VAE
	Diplôme d'Etat d'assistant de service social (DEASS)	Epreuves de sélection	1740 h de formation théorique + 12 mois de stage (sur 3 ans)	Accessible par la voie de la VAE
AVEC UN DIPLOME SUPERIEUR AU BAC	Diplôme de conseiller en économie sociale et familiale (DCSEF)	BTS économie sociale familiale	480 h de formation théorique + 360 h de stage (sur un an)	
	Diplôme d'Etat de médiateur familial (DEMF)	Sélection organisée par les établissements de formation	490 h d'enseignement théorique + 70 h de formation pratique	Accessible par la voie de la VAE
	Certificat d'aptitude aux fonctions d'encadrement et de responsable d'unité d'intervention sociale (CAFERIUS)	Sélection organisée par les établissements de formation	400 h d'enseignement pratique + 420 h de formation pratique	Accessible par la voie de la VAE
	Diplôme supérieur en travail social (DSTS)	Sélection organisée par les établissements de formation	700 h de formation théorique	
	Certificat d'aptitude aux fonctions de directeur d'établissements ou de service d'intervention sociale (CAFDES)	Epreuves de sélection	690 h de formation théorique + 175 h de stage	

FORMATIONS SOCIALES : REPARTITION REGIONALE DES EFFECTIFS ET DES ETABLISSEMENTS

Régions	Effectifs des formations sociales (rentrée 2003)	Part régionale en % du total	Nombre d'établissements agréés par l'Etat 2004	Part régionale en % du total
ALSACE	1378	2,80%	9	2,63%
AQUITAINE	2184	4,43%	19	5,56%
AUVERGNE	953	1,93%	6	1,75%
BOURGOGNE	1430	2,90%	7	2,05%
BRETAGNE	2542	5,16%	8	2,34%
CENTRE	1808	3,67%	7	2,05%
CHAMPAGNE ARDENNES	764	1,55%	6	1,75%
CORSE	25	0,05%	3	0,88%
FRANCHE COMTE	747	1,52%	6	1,75%
ILE DE FRANCE	9109	18,49%	71	20,76%
LANGUEDOC ROUSSILLON	2112	4,29%	10	2,92%
LIMOUSIN	792	1,61%	4	1,17%
LORRAINE	1940	3,94%	7	2,05%
MIDI PYRENNES	2410	4,89%	21	6,14%
NORD PAS DE CALAIS	4468	9,07%	22	6,43%
BASSE NORMANDIE	886	1,80%	5	1,46%
HAUTE NORMANDIE	1410	2,86%	5	1,46%
PAYS DE LOIRE	2177	4,42%	18	5,26%
PICARDIE	1502	3,05%	23	6,73%
POITOU CHARENTES	1372	2,78%	3	0,88%
PACA	3511	7,13%	30	8,77%
RHONE ALPES	4725	9,59%	35	10,23%
Total France métropolitaine	48245	97,92%	325	95,03%
GUAELOUPE	{			
GUYANE	{	0,96%	16	4,68%
MARTINIQUE	{			
REUNION	553	1,12%	1	0,29%
TOTAL GENERAL	49272		342	

➤ Un champ de compétences appelé, selon toute probabilité, à se développer

Pour les raisons précédemment exposées, le périmètre des formations sociales qui relèvent désormais de la responsabilité des conseils régionaux **n'est donc pas « figé », de manière définitive, à la liste en vigueur à la date de leur transfert, à savoir le 1^{er} janvier 2005.**

Le champ de compétences des régions défini par la loi du 13 août 2004 devrait ainsi, selon toute probabilité, continuer à se développer au cours des prochaines années, **en fonction des nouveaux diplômes de travail social dont la décision de création appartient à l'Etat** ⁶.

Il en est ainsi, par exemple, de la professionnalisation des **assistants familiaux**, dont le statut et la formation viennent d'être récemment modifiés par le Parlement.

Or, et comme le relève d'ailleurs M. Philippe Chevreul dans son rapport de mission de février 2005, il convient de rappeler que « *le Conseil constitutionnel, dans sa décision n° 2004-509 du 13 janvier 2005, donne une interprétation restrictive de la notion d'extension de compétences* » (qui peut, seule, justifier une nouvelle compensation financière au profit des collectivités locales).

Ainsi, « *la création d'un nouveau diplôme dans le domaine social ne serait guère plus considérée comme une extension de compétences mais comme l'approfondissement de la compétence des Régions en matière de formation des travailleurs sociaux ; la définition générique inscrite dans la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 permet en effet cette interprétation.*

« *Par ailleurs, l'allongement éventuel de la durée des formations ou le relèvement du nombre d'élèves admis à entreprendre des études, qui relève de la compétence de l'Etat, n'étend pas le périmètre de la compétence des Régions (...) et donc n'ouvre pas droit à une compensation* ».

Il est donc indispensable que, **avant toute création ou modification d'un diplôme dans le domaine social, l'Etat en évalue précisément, en consultation avec les conseils régionaux, les conséquences financières et détermine, si la mesure envisagée entraîne bien un accroissement des charges transférées aux régions, les modalités de sa compensation financière.**

⁶ Certes, les Régions (ARF) sont représentées au sein du Conseil supérieur du travail social (CSTS). Mais cette instance n'a qu'un caractère consultatif et la création éventuelle d'un nouveau diplôme de travail social relève donc de la seule compétence du ministre chargé des Affaires sociales, sur la base des orientations arrêtées par ce dernier.

b) *Des attributions étendues, mais nécessairement exercées dans le cadre d'un dialogue étroit avec les départements*

➤ Des attributions étendues

En application de la loi du 13 août 2004, **les régions** se voient reconnaître une compétence étendue en ce qui concerne la gestion des formations sociales. Elles ont désormais la responsabilité de « **définir et mettre en oeuvre la politique de formation des travailleurs sociaux** » (article 53), dans le cadre des orientations arrêtées par le ministre chargé des Affaires sociales. Les régions recensent les besoins ; elles agrément et financent les établissements **dispensant des formations initiales**, qu'ils soient publics ou privés.

**L'agrément des établissements de formation sociale par les régions
n'est pas une compétence liée**

L'article 52 de la loi du 13 août 2004 prévoit que les établissements publics et privés dispensant des formations sociales sont soumis à une obligation de **déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat**. L'article 53 dispose, quant à lui, que les régions **agrément** les établissements ayant satisfait à cette obligation de déclaration préalable.

Dès lors, la question pouvait se poser de savoir si l'agrément des établissements de formation sociale par les régions **était ou non une compétence liée** (en d'autres termes, si une région pouvait ou non refuser d'agréer un établissement ayant pourtant satisfait à l'obligation de déclaration préalable auprès du représentant de l'Etat).

Interrogée à ce sujet par l'Observatoire de la décentralisation, la Direction générale de l'action sociale a répondu sans équivoque : « **la région n'a aucune obligation d'agréer un établissement de formation qui a fait l'objet d'une décision (favorable) du préfet dans le cadre de la déclaration préalable. Elle ne sera amenée à le faire que si elle souhaite, dans le cadre des orientations qu'elle aura définies, le financer au titre de la formation initiale.** »

S'agissant du financement des établissements de formation, la loi précise que les régions :

- **prennent en charge la totalité** des « dépenses administratives et celles liées à leur activité pédagogique », par le biais d'une subvention annuelle ;

- et **participent, dans des conditions définies par une délibération du conseil régional**, aux dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux ⁷.

⁷ Cette disposition résulte d'une initiative parlementaire, afin d'éviter de faire supporter, par les régions, la totalité des dépenses d'investissement des établissements de formation initiale.

**Que faut-il entendre par
« dépenses administratives et celles liées à leur activité pédagogique » ?**

La réponse de la Direction générale de l'action sociale à l'Observatoire de la
décentralisation

« L'article 54 (de la loi du 13 août 2004) ne prévoit pas de décret d'application permettant notamment de préciser ce que recouvre la notion de « dépenses administratives et celles liées à l'activité pédagogique ». Si l'on s'en tient à la loi qui, par ailleurs, ne prévoit plus de financement par l'Etat des centres de formations à compter du 1^{er} janvier 2005, ces dépenses recouvrent la totalité des dépenses autres que celles d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux.

*« Il s'agit donc de **la rémunération des personnels de direction et administratifs, de celle des enseignants permanents et vacataires, ainsi que de l'ensemble des frais logistiques liés à la mise en oeuvre des formations** (documentation, reprographie, informatique, matériel de projection, fournitures diverses, frais de téléphone...). En l'absence de précision dans un texte réglementaire, **il appartient aux conventions de financement prévues par l'article 54 de la loi de fixer la liste des dépenses prises en charge par les Régions.***

« Ces conventions devraient également prévoir des clés de répartition permettant, pour déterminer la part à la charge de la région, de ventiler les dépenses administratives et celles liées à l'activité pédagogique entre l'activité de formation initiale (qui relève de la compétence des Régions) et celle qui concerne la formation continue. »

L'Etat, pour sa part, conserve ses compétences en ce qui concerne la délivrance des titres et des diplômes de travail social et le contrôle des organismes de formation. A ce titre, le représentant de l'Etat dans la région reçoit obligatoirement, rappelons-le, la déclaration d'activité des établissements de formations (initiales ou continues).

Le **département**, quant à lui, est **consulté par l'Etat sur le contenu des formations sociales**, associé à la définition des besoins et peut même se voir déléguer, par la région, la compétence d'agrément des établissements dispensant des formations initiales.

➤ Un dialogue nécessaire avec les départements

La répartition des compétences précédemment exposée met en évidence la nécessité, pour les régions, d'exercer leurs nouvelles attributions en dialoguant avec l'Etat et, **à plus forte raison, avec les départements.**

En effet, *« si chacune des collectivités dans leur domaine respectif a légitimité à intervenir, l'aide et l'action sociale ont connu la décentralisation la plus poussée depuis*

1983 (...) *C'est dire le poids qu'aura la participation des départements sur la détermination des besoins en termes de qualification et en formation, d'autant plus que, contrairement aux Régions, ils seront consultés par l'Etat sur la définition et le contenu des formations. L'évolution de la durée des formations n'est pas sans incidence sur le coût et donc sur le financement des formations par les Régions. De surcroît, face à la pluralité des départements au sein d'une même région ainsi qu'à l'absence de lieux de concertation mettant en présence les collectivités régionales et départementales, la Région devra se doter des moyens propres à faire entendre la voix de la régulation.* »⁸

Il conviendra donc de déterminer, à l'usage, les modalités de la collaboration entre les régions et les départements sur ce point. La possibilité offerte par la loi, aux régions, de déléguer aux départements l'agrément des établissements de formation sociale pourrait fournir l'occasion de préciser les objectifs et les conditions de cette collaboration.

2. La décentralisation des formations sanitaires

a) Les formations sanitaires : un domaine d'action précisément délimité par la loi

A la différence des formations sociales, l'article 73 de la loi du 13 août 2004 transfère aux régions une **liste précise et exhaustive** des professions sanitaires entrant dans le champ de la décentralisation. Sont ainsi concernées l'ensemble des formations préparant à **21 professions paramédicales ou sanitaires**, à savoir :

- **les professions paramédicales visées au code de la santé publique** (11) : infirmiers ; masseurs-kinésithérapeutes ; pédicures podologues ; ergothérapeutes ; psychomotriciens ; orthophonistes ; orthoptistes ; manipulateurs d'électroradiologie médicale ; audioprothésistes ; opticiens-lunetiers ; diététiciens ;
- **ainsi que les professions suivantes** : aides-soignants ; auxiliaires de puériculture ; ambulanciers ; techniciens de laboratoire d'analyses de biologie médicale ; sages-femmes ; puéricultrices ; infirmières anesthésistes et de bloc opératoire ; cadres de santé ; préparateurs en pharmacie hospitalière. **Le tableau ci-après présente la répartition régionale des effectifs et des instituts de formation** pour les principales formations paramédicales transférées aux régions en application de l'article 73 de la loi du 13 août 2004.

⁸ *Rapport Chevreul précité.*

**Nombre d'instituts et d'étudiants par région et par filière de formation
(Chiffres au 1er janvier 2004)**

Régions	Aides-soignants		Auxiliaires de puériculture		Infirmiers		Pédicures-Podologues		Techniciens en analyses biomédicales		Manipulateurs d'électroradiologie médicale		Masseurs-kinésithérapeutes		Ergothérapeutes		Psychomotriciens		Sages-femmes		Total		
	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	Instituts	Etudiants	
ALSACE	14	579	1	43	9	2300	0	0	0	0	0	0	1	193	0	0	0	0	1	114	26	3229	
AQUITAINE	27	992	1	30	15	3710	1	89	0	0	1	90	1	117	1	69	1	117	1	113	49	5327	
AUVERGNE	14	480	1	26	6	1684	0	0	0	0	1	74	1	150	0	0	0	0	1	86	24	2500	
BOURGOGNE	16	495	1	34	11	2078	0	0	0	0	0	0	1	106	0	0	0	0	2	126	31	2839	
BRETAGNE	24	946	1	65	14	2991	1	98	0	0	1	75	1	224	1	143	0	0	2	141	45	4683	
CENTRE	18	862	1	25	13	3060	0	0	1	83	1	78	1	83	0	0	0	0	1	95	36	4286	
CHAMPAGNE-ARDENNE	7	402	3	66	7	1872	0	0	0	0	1	75	0	0	0	0	0	0	1	78	19	2493	
CORSE	2	74	1	11	2	264	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	349	
FRANCHE-COMTE	9	390	1	20	7	1585	0	0	0	0	0	0	1	66	0	0	0	0	1	85	19	2146	
ILE-DE-France	81	1289	37	1165	65	14697	5	827	1	100	3	296	10	1491	2	290	2	517	4	446	210	21118	
LANGUEDOC-ROUSSILLON	16	642	2	38	13	2591	0	0	0	0	1	134	1	220	1	190	0	0	2	198	36	4013	
LIMOUSIN	7	323	1	36	6	1296	0	0	0	0	0	0	1	74	0	0	0	0	1	73	16	1802	
LORRAINE	16	761	3	81	17	3606	0	0	0	0	1	109	1	215	1	115	0	0	1	169	40	5056	
MIDI-PYRENEES	15	784	3	120	13	2298	1	75	0	0	1	93	1	149	0	0	1	73	1	110	36	3702	
NORD-PAS-DE-CALAIS	28	1195	3	130	23	6196	1	161	0	0	0	0	3	534	1	142	1	135	2	221	62	8714	
BASSE-NORMANDIE	20	574	1	25	10	1977	0	0	0	0	1	75	1	37	0	0	0	0	1	84	34	2772	
HAUTE-NORMANDIE	10	491	3	55	7	2517	0	0	0	0	0	0	1	92	0	0	0	0	1	99	22	3254	
PAYS-DE-LA-LOIRE	25	1165	2	77	14	2798	1	119	0	0	1	79	1	241	0	0	0	0	2	172	46	4651	
PICARDIE	13	469	3	51	11	2908	0	0	1	67	1	53	1	103	0	0	0	0	1	114	31	3765	
POITOU-CHARENTES	9	400	1	35	7	2013	0	0	0	0	1	59	1	75	0	0	0	0	1	83	20	2665	
PACA	35	1608	7	275	25	4967	1	63	0	0	1	79	2	288	0	0	0	0	2	173	73	7453	
RHONE-ALPES	36	1515	6	260	30	7674	0	0	1	73	2	185	4	439	1	63	1	148	3	319	84	10676	
GUADELOUPE	1	42	1	15	1	259	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	316
GUYANE	2	45	1	25	1	149	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	219	
MARTINIQUE	1	30	1	22	1	127	0	0	0	0	0	0	1	20	0	0	0	0	1	61	5	260	
REUNION	3	56	2	30	2	465	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	45	8	596	
MAYOTTE	1	20	1	20	1	41	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	81	
TOTAL	450	16629	89	2780	331	76123	11	1432	4	323	18	1554	36	4917	8	1012	6	990	34	3205	997	108965	

b) Un transfert en deux temps

Toujours à la différence des formations sociales, et **conformément aux dispositions de l'article 52 de la loi de finances pour 2005**, il convient de noter que le transfert des formations paramédicales et de sages-femmes s'effectue en deux temps :

- **depuis le 1^{er} janvier 2005** : les régions ont compétence en ce qui concerne la gestion des aides aux étudiants des formations sanitaires qui leur sont transférées ;

- **à compter du 1^{er} juillet 2005** : les régions auront compétence en ce qui concerne la gestion proprement dite de ces formations. Ce report s'explique par les difficultés rencontrées dans l'évaluation des dépenses afférentes aux formations sanitaires rattachées aux hôpitaux sous budget global (voir B. 1. b) ci-après).

c) Des compétences régionales « encadrées » par les règles définies, au niveau national, par l'Etat

Dans le domaine sanitaire, le champ des compétences transférées aux régions n'est pas, non plus, identique à celui défini pour les formations sociales.

En effet, « *la loi (du 13 août) 2004 circonscrit le champ de compétences de la Région à la répartition des quotas et des capacités d'accueil entre les établissements régionaux de formations paramédicales, ainsi qu'à l'autorisation de leur création et à l'agrément de leur directeur. Elle ne distingue ni formation initiale et formation continue, ni public et privé. En revanche, s'agissant du **financement de ces établissements**, elle en confie la responsabilité à la région lorsqu'ils sont **publics** et ne crée d'obligation à l'égard des établissements privés d'ores et déjà autorisés qu'à la hauteur des dépenses engagées antérieurement par l'Etat.* »⁹

En outre, l'article 73 de la loi du 13 août 2004 prévoit un **régime particulier pour certaines formations sanitaires en raison de leurs spécificités**, à savoir :

- **les formations sanitaires dispensées en université ou institut universitaire de technologie** feront ainsi l'objet d'une convention entre la région et l'établissement. Cette convention vaudra alors autorisation de création et agrément du directeur ;

⁹ Rapport Chevreul précité.

- **les sages-femmes** : la région n'est compétente ni pour la répartition du nombre de places de formation, ni pour l'agrément des directeurs d'écoles ;
- **les préparateurs en pharmacie hospitalière** : la région est uniquement chargée du fonctionnement et de l'équipement des centres de formation.

Pour sa part, **l'Etat conserve en ce domaine des compétences étendues** en :

- définissant les conditions d'accès aux professions paramédicales et de sages-femmes ;

- déterminant les programmes de formation, l'organisation des études, les modalités d'évaluation des candidats et de délivrance des diplômes ;

- **fixant le nombre d'élèves** et d'étudiants admis à entreprendre des études **et en les répartissant entre les régions** ;

- conservant un droit de regard sur l'autorisation de création des établissements et l'agrément de leurs directeurs, par le biais de l'avis émis par le représentant de l'Etat dans la région.

La décentralisation des formations sanitaires s'exercera ainsi, nécessairement, dans le cadre général des règles préalablement définies par l'Etat, **certaines des décisions prises par celui-ci** (ex : fixation du nombre d'élèves et répartition de ceux-ci entre les régions) « **impactant** » **d'ailleurs directement les budgets des conseils régionaux.**

3. Le transfert, aux Régions, de la gestion des aides aux étudiants des formations sanitaires et sociales

a) Des effectifs d'étudiants en constante progression au cours de ces dernières années

Depuis le 1er janvier 2005, les régions ont compétence pour financer les aides versées aux étudiants suivant des formations sanitaires et sociales ; elles déterminent ainsi les barèmes applicables, dans le respect des minima fixés par décret.

La répartition régionale des aides accordées à ce titre en 2004 est présentée dans le tableau ci-après :

Région	Formations sanitaires		Formations sociales	
	effectifs	part en %	effectifs	part en %
ALSACE	638	2,44%	146	2,17%
AQUITAINE	1 248	4,78%	391	5,82%
AUVERGNE	622	2,38%	172	2,56%
Basse-Normandie	700	2,68%	121	1,80%
BOURGOGNE	630	2,41%	121	1,80%
BRETAGNE	944	3,62%	458	6,81%
CENTRE	743	2,85%	287	4,27%
Champagne-Ardenne	587	2,25%	127	1,89%
CORSE	97	0,37%	0	0,00%
FRANCHE-COMTE	529	2,03%	106	1,58%
Haute-Normandie	727	2,79%	171	2,54%
Ile-de-France	5 053	19,36%	1004	14,93%
LANGUEDOC-ROUSSILLON	972	3,72%	334	4,97%
LIMOUSIN	399	1,53%	127	1,89%
LORRAINE	1 128	4,32%	239	3,55%
Midi-Pyrénées	797	3,05%	429	6,38%
Nord Pas de Calais	2 640	10,11%	544	8,09%
PACA	2 085	7,99%	536	7,97%
Pays de la Loire	924	3,54%	297	4,42%
PICARDIE	1 128	4,32%	201	2,99%
POITOU-CHARENTES	495	1,90%	149	2,22%
Rhône-Alpes	2 574	9,86%	499	7,42%
DOM	441	1,69%	264	3,93%
TOTAL	26 101		6723	

(sources : Direction générale de la Santé et Direction générale de l'action sociale)

Le transfert de ces aides aux étudiants intervient dans un contexte caractérisé par **l'augmentation progressive, au cours de ces dernières années, des effectifs concernés.**

➤ Formations sociales

Face aux besoins croissants de travailleurs sociaux et compte tenu de leur pyramide des âges, il a décidé de mettre en oeuvre, à compter de la rentrée 2002, **un plan pluriannuel d'augmentation du nombre de places prises en charge par le budget de l'Etat au titre de la formation initiale en travail social.** L'objectif de ce plan de trois ans est d'atteindre

progressivement **3.000 diplômés supplémentaires par an** de la rentrée 2002-2003 à la rentrée 2004-2005.

Au total, ce plan aboutira ainsi à porter le nombre de diplômés en travail social de 13.000 à 16.000 par an, toutes formations confondues.

En bonne logique, le nombre de bourses attribuées au titre de ces formations a également augmenté au cours de la période considérée : 5360 pour l'année scolaire 2002-2003, 5720 pour l'année scolaire et 6723 pour l'année scolaire 2004-2005. On peut néanmoins souligner que, **en proportion**, le nombre de boursiers en travail social demeure stable pendant cette période (soit 24 % du total des étudiants).

➤ Formations sanitaires

Une évolution comparable, quoique de moindre ampleur, peut être observée en ce qui concerne les bourses attribuées au titre des formations paramédicales et de sages-femmes.

En effet, la très grande majorité des étudiants concernés relèvent de formations soumises à des quotas ou à des *numerus clausus*. Or, **ces quotas, après une première augmentation sensible en 2000, ont été à ensuite, à nouveau, relevés** (passant ainsi, par exemple, pour les infirmiers de 26.436 à la rentrée 2002 à 30.000 à la rentrée 2003).

Toutefois, l'impact de cette augmentation des effectifs d'étudiants sur ceux des boursiers est **moins important dans le domaine sanitaire qu'il ne l'a été pour les formations sociales**. En effet, les quotas prévus pour la profession d'infirmiers, qui constitue le contingent le plus important, n'ont pas été totalement atteints : le nombre d'élèves infirmiers entrés en formation en 2002 et 2003 s'établit à environ 28.000 personnes (pour un quota de 30.000).

Ceci a donc nécessairement une influence sur le nombre de bourses attribuées au titre des formations paramédicales et de sages-femmes. **Ce nombre est néanmoins passé de 23.063 à la rentrée 2002 à 26.101 à la rentrée 2004**. On constate également la stabilité, **en proportion**, desdits effectifs de boursiers au regard du nombre total d'étudiants des formations sanitaires au cours des années 2002-2004 (soit environ 24%).

Les régions vont ainsi devoir prendre en charge des boursiers dont les effectifs sont aujourd'hui parvenus « à maturité », compte tenu des décisions prises par l'Etat au cours des années précédant la décentralisation.

En outre, il paraît utile de noter que **la stabilité, en proportion, du nombre des boursiers dans l'effectif total des étudiants** pourrait être mise en cause par **l'alignement récent des aides attribuées dans le cadre des**

formations sanitaires et sociales sur les critères sociaux des bourses de l'Education nationale (voir point B. 2. c) ci-après).

b) Un « passage de témoin » entre l'Etat et les Régions qui s'organise parfois dans le cadre d'une certaine improvisation

Comme le souligne M. Philippe Chevreul dans l'introduction de son rapport de février dernier : **« les Régions sont confrontées à des délais relativement courts de mise en oeuvre de la loi alors même que les transferts de compétences se présentent comme complexes et seront effectués selon des modalités distinctes sur les champs sanitaire et social. (...) Les acteurs de cette décentralisation regrettent d'ailleurs l'absence de publication des décrets d'application au 1^{er} janvier 2005 qui, si elle n'empêche pas de se saisir du dossier, génère des incertitudes quant à la mise en oeuvre du transfert des formations sanitaires et sociales. De fait, il existera une période de flottement... »**

Ce constat s'applique notamment au « passage de témoin », entre l'Etat et les conseils régionaux, des aides aux étudiants des formations sanitaires et sociales. En effet, dans l'attente de la publication des décrets précisant les règles minimales de taux et de barème à respecter par les régions, ce transfert a dû s'organiser dans le cadre d'une certaine improvisation.

Cette improvisation est particulièrement évidente **en ce qui concerne les aides accordées en 2005 au titre des formations sanitaires, dont une partie des étudiants entament leur nouvelle année, non pas à la rentrée scolaire, mais au début de l'année civile.** La chronologie du transfert de ces aides s'est ainsi réalisée dans les conditions suivantes :

- **compétentes depuis le 1^{er} janvier 2005**, les régions ont d'abord versé, **au début de l'année 2005**, le solde des bourses dues aux étudiants des formations sanitaires ayant commencé leur année **à la rentrée scolaire 2004** (le premier acompte, soit 30 à 35 % du montant total des aides, ayant été pris en charge par l'Etat à la rentrée 2004) ;

- en **janvier-février 2005**, les étudiants de certaines formations sanitaires, représentant **20 %** du total des effectifs, ont entamé **leur nouvelle année scolaire**. La prise en charge du montant des bourses correspondantes incombait en totalité aux régions mais celles-ci étaient alors dans l'impossibilité de les attribuer, le décret devant définir les règles minimales de taux et de barème n'étant toujours pas, à ce moment là, publié. **Les administrations centrales ont donc rédigé, en date du 2 mars 2005, une circulaire précisant les modalités d'application de ce décret qui ne fut**

publié qu'au début du mois de mai 2005 ¹⁰. Sur la base des informations ainsi disponibles, et en collaboration avec les services déconcentrés de l'Etat, les régions ont alors pu attribuer les bourses correspondantes avec un retard limité par rapport à l'échéancier précédemment appliqué par l'Etat ;

- enfin, **en septembre 2005**, les régions attribueront les bourses **aux étudiants des autres formations sanitaires (soit 80 % des effectifs totaux)** qui débutent leur nouvelle année scolaire, et ce dans des conditions qui seront davantage stabilisées.

4. Des clarifications nécessaires pour permettre aux régions d'exercer pleinement leurs nouvelles responsabilités

Outre la définition du périmètre des compétences transférées aux régions dans le cadre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales, sa mise en oeuvre concrète nécessite également diverses clarifications, notamment en ce qui concerne :

- **la définition de la « formation initiale » qu'il convient de retenir en ce domaine**, afin d'éviter une extension trop importante de la contribution financière des conseils régionaux ;

- **les conditions de l'articulation des formations sanitaires et sociales entrant dans le cadre de la décentralisation** définie par la loi du 13 août 2004 **avec celles qui se situent, encore aujourd'hui, « hors décentralisation »** ;

- les modalités de gestion de certaines formations dont les effectifs ou les établissements sont **inégalement répartis sur le territoire national**.

a) Une frontière ambiguë entre formation initiale et formation continue ?

Dans son rapport de mission de février 2005, M. Chevreul relève que la définition du périmètre des compétences transférées aux régions fait encore l'objet de débat en ce qui concerne **la frontière entre formation initiale et formation continue** (qui détermine nécessairement le partage de compétences entre la région et les partenaires sociaux du secteur social, médico-social et sanitaire).

¹⁰ *Fait inhabituel, mais néanmoins indispensable à l'information de tous les acteurs concernés, cette circulaire fournissait en annexe le projet de décret non encore publié.*

En effet, au cours de ses entretiens, M. Chevreul a constaté « **une très nette différence d'approche de la notion de formation initiale** » entre :

- d'une part, **les régions** pour lesquelles cette « formation initiale » doit être entendue au sens du droit commun et doit donc être appréciée en fonction du statut de la personne en formation. Elles considèrent ainsi que les formations sanitaires et sociales uniquement accessibles aux personnes « en situation d'emploi » (ex : éducateur technique spécialisé, directeur d'établissement ou de service d'intervention sociale ou infirmier anesthésiste) relèvent de la formation continue, **et doivent donc être financées par l'employeur ou l'OPCA auquel il cotive ;**

- d'autre part, « **les ministères en charge de la santé et des affaires sociales ainsi que les employeurs et les organismes de formation du secteur** » qui en ont, au contraire, une conception plus extensive en assimilant à une formation initiale **toutes les formations diplômantes.**

Il ne s'agit pas là, bien entendu, d'un simple débat académique. Les régions étant compétentes, par exemple, pour agréer et financer les établissements dispensant des formations sociales **initiales** (article 53 de la loi du 13 août 2004), **une définition trop extensive desdites formations « initiales » aura nécessairement des conséquences défavorables pour les budgets des conseils régionaux.**

Signalons d'ailleurs, à ce sujet, que sur les 342 établissements agréés en 2004 pour dispenser des formations sociales, seulement **130 d'entre eux étaient subventionnés par l'Etat pour des dépenses pédagogiques ou de fonctionnement liées à la formation initiale.**

Il convient donc, comme le préconise M. Chevreul dans son rapport, d'inviter rapidement l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle du secteur à **se concerter « afin de déterminer, en fonction du type de public, ce que chacun est prêt à financer. »**

b) Des filières de formation qui ne relèvent pas exclusivement de la seule compétence des ministères « sociaux »

Parallèlement aux ministères chargés de la santé et des affaires sociales, les ministères de l'Education, de l'agriculture ou même de la jeunesse et des sports assurent également des formations sanitaires et sociales. La préparation à certains métiers peut ainsi emprunter, au choix, deux filières **parallèles** de formation.

D'autres formations sont « copilotées » par le ministère de l'Education et les ministères « sociaux » (ex : élèves manipulateurs en radio-

technologie). Enfin, le ministère de l'Education est le seul à assurer la formation à certains métiers du secteur social ou sanitaire (ex : orthophoniste ou diététicien).

Toutefois, comme le souligne M. Chevreul dans son rapport :

*« La loi du 13 août 2004 ne différencie pas les formations sanitaires et sociales décentralisées **selon le ministère qui délivre les diplômes**. Elle semble par conséquent comprendre ces formations dans le champ du transfert et leur faire application des règles législatives inscrites aux articles 52 à 55 et 73.*

*«Dès lors, il est relevé une contradiction avec le régime juridique et financier des **formations dispensées en lycée professionnel ou en lycée agricole, qui découle des lois de décentralisation de 1982 et 1983.** »*

Or, «cette contradiction (...) impacte l'ouverture et le financement des établissements, l'accueil des élèves en leur sein et l'attribution d'aides, ainsi que les règles applicables aux établissements du second degré qui dispensent des formations sanitaires et sociales ».

Selon les informations communiquées par les administrations centrales compétentes, notamment à l'occasion des travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges, seules seraient concernées par le transfert et la compensation « loi du 13 août 2004 » les formations initiales auparavant financées par les ministères « sociaux », soit à titre exclusif, soit conjointement avec d'autres ministères.

Par ailleurs, et s'agissant plus particulièrement des **formations sociales, la Direction générale de l'action sociale a précisé à l'Observatoire de la décentralisation** que : *« l'entrée en application des articles 53 à 55 de la loi du 13 août 2004 est **sans incidence sur le statut des établissements publics d'enseignement et sur le régime juridique et financier des établissements d'enseignement professionnel.** »*

Il conviendrait donc que ces informations soient confirmées officiellement, afin de « préciser pour chacun des ministères intéressés par la décentralisation, les formations sanitaires et sociales qui entrent dans le champ du transfert et en quoi elles sont concernées : par les schémas régionaux des formations sanitaires et sociales, par les autorisations et les agréments, par le financement ou par les aides aux étudiants. »¹¹

En effet, les régions ne sauraient se satisfaire du « flou » qui semble actuellement présider à la définition de leur champ de compétences. De telles incertitudes sont préjudiciables à l'efficacité de leur action ainsi qu'à la réussite même du processus de décentralisation.

Il est donc indispensable que les administrations centrales compétentes fournissent rapidement aux conseils régionaux, ainsi qu'aux autres acteurs concernés, toutes les précisions nécessaires sur la définition exacte du « périmètre » des compétences qui leur sont transférées au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales.

c) Une répartition géographique des étudiants et des établissements qui soulève, inévitablement, la question de « l'interrégionalité »

Enfin, il convient de souligner que la mise en oeuvre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales fera probablement apparaître la **nécessité d'une coopération inter-régionale**, et ce pour les raisons suivantes :

- le caractère sélectif de certains concours donnant accès à ces formations, **qui incite les candidats à se présenter, simultanément, à plusieurs d'entre eux dans des régions différentes ;**

- la possibilité d'exercice libéral d'un bon nombre des professions concernées, **qui induit un décalage entre la répartition régionale des étudiants et celle des professionnels en activité ;**

- **l'inégale répartition des établissements de formation sur le territoire national** et des modalités de recrutement ;

- **le nombre restreint d'établissements préparant à certaines formations sur l'ensemble du territoire national** (par exemple : la formation au métier de psychomotricien n'est assurée que par **six centres** en France) ;

- **et le nombre limité d'établissements ou de capacités d'accueil dans certaines régions** (notamment, les départements d'Outre mer).

¹¹ Rapport Chevreul précité.

Or, la loi du 13 août 2004 se borne, en ce domaine, à poser le principe général selon lequel « *aucune condition de résidence n'est opposable aux étudiants* » tout en l'appliquant, du moins si l'on en croit une lecture attentive des dispositions législatives concernées, de manière différente selon qu'il s'agit :

- des **formations sociales** (article 54 de la loi du 13 août 2004) pour lesquelles l'interdiction de la « discrimination » entre étudiants sur la base de critères de résidence s'applique à l'accès aux établissements de formation mais pas à l'attribution des bourses d'études ;

- et des **formations sanitaires** (article 73) pour lesquelles cette interdiction de « discrimination géographique » s'applique aux aides aux étudiants mais pas à l'accès aux établissements de formation.

Ainsi, « *en définitive, en dehors de toutes dispositions législatives traitant de l'interrégionalité, il importe que les Régions se réunissent et réfléchissent à des règles communes de régulation des flux, de la carte des formations et de la compensation financière, sans perdre de vue la nécessité d'une concertation plus large avec d'autres partenaires* »¹²

B. DES RÈGLES GÉNÉRALES DE COMPENSATION DONT LA MISE EN OEUVRE RÉVÈLE LA NÉCESSITÉ D'UNE ADAPTATION AU CAS PARTICULIER DE LA DÉCENTRALISATION DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

La décentralisation des formations sanitaires et sociales représente pour les régions un enjeu **évalué, à ce jour, à 622,31 millions d'euros en année pleine** par la Commission consultative d'évaluation des charges.

Compte tenu de l'importance de ces masses financières, il convient d'accorder une attention toute particulière aux modalités de la compensation attribuée aux conseils régionaux et, plus particulièrement, aux conditions d'application des dispositions prévues, à ce sujet, par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Certes, s'agissant d'un transfert de compétences qui n'est entré que partiellement en vigueur depuis six mois (à la date de rédaction du présent rapport), il serait prématuré de vouloir réaliser aujourd'hui une évaluation d'ensemble de cette compensation.

Sur la base des informations disponibles, il parait néanmoins possible de faire, dès à présent, **le double constat suivant** :

¹² Rapport Chevreul précité.

- **la compensation provisionnelle pour 2005 a été calculée conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004**, en dépit du caractère nécessairement estimatif de certaines évaluations ;

- **mais l'application des règles générales de compensation prévues par la loi de 2004 au cas particulier de la décentralisation des formations sanitaires et sociales a d'ores et déjà révélé la nécessité de les adapter**, voire de les préciser, sur un certain nombre de points.

1. Une première étape : la compensation provisionnelle inscrite en loi de finances pour 2005

a) Des règles générales de compensation qui s'appliquent à la décentralisation des formations sanitaires et sociales

➤ Les principes généraux de la compensation financière

Les transferts de compétences vers les collectivités territoriales doivent s'accompagner des ressources consacrées par l'Etat à l'exercice des compétences transférées. Ce principe, mis en oeuvre depuis 1983, a été érigé en principe constitutionnel à l'occasion de la révision constitutionnelle du 28 mars 2003. L'article 72-2 de la Constitution dispose ainsi que « *tout transfert de compétences s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.* »

La compensation financière des charges **résultant des transferts de compétence définis dans le cadre de la loi du 13 août 2004** doit respecter plusieurs principes tendant à assurer la neutralité desdits transferts, tant sur le budget de l'Etat que sur celui des collectivités territoriales concernées. Cette compensation financière devra ainsi être : intégrale, concomitante, contrôlée et conforme à l'objectif d'autonomie financière des collectivités territoriales, inscrit dans la Constitution.

Sur ces bases, la compensation financière des transferts de compétence est réalisée **en plusieurs étapes**, à savoir:

- **dès la loi de finances de l'année du transfert**, des crédits sont inscrits à titre **provisionnel** pour donner aux collectivités territoriales les moyens financiers d'exercer leurs nouvelles compétences ;

- **lorsque le montant de la compensation est définitivement établi**, il est procédé aux ajustements nécessaires par voie d'arrêtés ministériels, et après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) qui veille à l'exacte adéquation entre les charges et les ressources transférées ;

- la **régularisation financière correspondante** intervient alors dans le cadre de la **loi de finances la plus proche** (loi de finances initiale ou loi de finances rectificative).

- Des modalités de calcul propres aux transferts de compétences opérés dans le cadre de la loi du 13 août 2004

S'agissant des modalités de calcul de la compensation financière, **l'article 119 de la loi du 13 août 2004** dispose que les ressources attribuées aux collectivités territoriales sont égales aux dépenses réalisées par l'Etat pour leur exercice **à la date du transfert**, diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts. Le droit à compensation est calculé sur les bases suivantes :

- pour les **dépenses de fonctionnement** : la **moyenne** des dépenses **actualisées** constatées **sur une période trois ans** précédant le transfert de compétences ;

- pour les **charges d'investissement** : la **moyenne** des dépenses **actualisées**, hors taxes et hors fonds de concours, constatées **sur une période d'au moins cinq ans** précédant le transfert de compétences.

L'article 121 précise que, s'agissant des instituts de formations sanitaires rattachés à des établissements de santé sous budget global, la compensation financière de leur transfert aux régions devant faire l'objet de règles spécifiques fixées par la loi de financement de la sécurité sociale et la loi de finances.¹³

b) Une compensation provisionnelle pour 2005 calculée conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004, en dépit du caractère nécessairement estimatif de certaines évaluations

La compensation provisionnelle inscrite, dans la loi de finances pour 2005, pour la décentralisation des formations sanitaires et sociales **a été calculée conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004**. Son montant est d'environ **390 millions d'euros**.

¹³ Cette disposition vise seulement à prendre en compte le double financement (Etat-assurance maladie) des formations concernées. Leur compensation est donc calculée conformément aux règles générales définies par l'article 119 de la loi du 13 août 2004.

Il convient d'ailleurs de souligner, à ce sujet, que :

- il s'agit de la seule compensation provisionnelle **versée aux régions, dans cette loi de finances, au titre de la décentralisation de la formation professionnelle** ;

- cette compensation représente, à elle seule, **une part significative du total** (soit plus de 85 %) **des compensations provisionnelles versées aux régions dans le cadre de la loi de finances pour 2005.**

➤ L'évaluation du montant global de la compensation provisionnelle

La répartition, par catégories de charges transférées, de la compensation provisionnelle attribuée aux régions par la loi de finances pour 2005 est présentée ci-dessous :

**La compensation provisionnelle de la décentralisation
des formations sanitaires et sociales (loi de finances 2005)**

Charges transférées faisant l'objet d'une compensation provisionnelle dans la loi de finances 2005	Montants (en millions d'euros)
Formations sociales	
Dépenses de fonctionnement	122,56
Bourses des étudiants	17,69
Formations des sages-femmes et des professions paramédicales	
Dépenses de fonctionnement	190,78 <i>au titre des 6 derniers mois de 2005 (1)</i>
Bourses des étudiants	59,43

(1) L'article 52 de la loi de finances pour 2005 a reporté **au 1^{er} juillet 2005** la date d'entrée en vigueur du transfert aux Régions des dépenses afférentes aux établissements de formations sanitaires.

Le montant global de cette compensation provisionnelle a été évalué selon les règles définies par l'article 119 de la loi du 13 août 2004, à savoir :

Formations sociales (articles 53 à 55 de la loi du 13 août 2004) :

* **Dépenses de fonctionnement** : moyenne triennale (**122,56 millions d'euros**) des crédits inscrits au budget de l'Etat pour 2002-2003-2004, et actualisés selon l'indice des prix (hors tabac), soit respectivement : 111,71 millions d'euros, 123,39 millions d'euros et 132,59 millions d'euros ;

* **Aides aux étudiants** : moyenne triennale (**17,69 millions d'euros**) des crédits inscrits au budget de l'Etat pour 2002-2003-2004, et actualisés selon l'indice des prix (hors tabac), soit respectivement : 15,32 millions d'euros, 18,45 millions d'euros et 19,29 millions d'euros.

Formations des professions paramédicales et des sages-femmes (article 73 de la loi du 13 août 2004) :

* **Dépenses de fonctionnement : 190,78 millions d'euros pour une demi année** (le transfert entrant en vigueur au 1^{er} juillet 2005) se décomposant en :

=> *Financements de l'Etat*¹⁴ : moyenne triennale divisée par deux (**12,78 millions d'euros**) des crédits inscrits au budget de l'Etat pour 2002 – 2003–2004, et actualisés selon l'indice des prix (hors tabac), soit respectivement : 24,27 millions d'euros, 24,51 millions d'euros et 27,95 millions d'euros ;

=> *Financements de l'assurance maladie*¹⁵ : montant des dépenses divisée par deux (**178 millions d'euros**) et évalué selon les modalités exposées dans l'encadré ci-après.

L'évaluation, au titre de la compensation provisionnelle 2005, des dépenses afférentes aux formations sanitaires rattachées à un établissement de santé sous budget global

Depuis 1992, les établissements hospitaliers ne sont plus soumis à l'obligation d'élaborer un budget annexe pour les activités de formation sanitaire qui leur sont rattachés. A la date du transfert de compétences prévu par la loi du 13 août 2004, il était ainsi impossible d'identifier les dépenses en cause au sein de la comptabilité des hôpitaux sous budget global.

Les administrations centrales compétentes ont donc procédé à l'évaluation de la compensation provisionnelle en se basant sur les résultats d'**une enquête réalisée à ce sujet en 2002 par le ministère de la santé**. Le montant annuel des dépenses correspondantes avait alors été estimé à **356 millions d'euros**.

La compensation provisionnelle versée en 2005 aux régions a donc été fixée, **pour une demi-année, à la moitié de ce montant, soit 178 millions d'euros**.

¹⁴ Subventions versées par le budget de l'Etat à divers organismes ou associations (ex : Croix Rouge), hors structures hospitalières, qui s'occupent de ces formations.

¹⁵ Pour les formations sanitaires rattachées à un établissement de santé sous budget global.

* **Aides aux étudiants des formations paramédicales et de sages-femmes** : moyenne triennale en année pleine (**59,43 millions d'euros**) des crédits inscrits au budget de l'Etat pour les années 2002-2003-2004, et actualisés selon l'indice des prix (hors tabac), soit respectivement : 58 millions d'euros, 60,69 millions d'euros et 59,61 millions d'euros.

➤ La répartition entre les régions de la compensation provisionnelle pour 2005

Sur la base du montant global ainsi défini pour la compensation provisionnelle devant être versée en 2005 aux régions au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales, **l'article 52 de la loi de finances** a précisé :

* **Les conditions du financement de la compensation provisionnelle** qui est assuré par application d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) aux quantités de carburants vendues chaque année sur le territoire national.

Il convient de noter que, à **l'instar du dispositif retenu pour la compensation du transfert du RMI aux départements et de la création du RMA**, il ne s'agit pas d'attribuer aux régions une quote-part du produit national de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers, mais une fraction des tarifs appliquée aux quantités de carburants vendues sur le territoire national. Ce mécanisme vise à neutraliser les effets des éventuelles variations des tarifs de la TIPP qui seraient décidées par l'Etat.

* **la répartition du produit correspondant entre les Régions** sur la base d'un pourcentage égal, pour chaque collectivité, au droit de compensation de cette collectivité rapporté au droit de compensation de l'ensemble des régions. **Jusqu'à la connaissance définitive des droits à compensation, ces pourcentages sont fixés provisoirement par l'article 52 de la loi de finances pour 2005.**

Telle qu'exposée ci-dessus, **la compensation provisionnelle** versée, dans le cadre de la loi de finances pour 2005, aux conseils régionaux au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales a donc été calculée conformément aux **dispositions prévues par la loi du 13 août 2004.**

On peut toujours, certes, s'interroger sur la méthode employée par les administrations centrales compétentes pour évaluer les dépenses de fonctionnement des formations sanitaires rattachées aux hôpitaux sous budget global. A l'examen, **cette méthode paraît se justifier par la nécessité de s'adapter aux limites des sources comptables alors disponibles, et non par**

une quelconque volonté desdites administrations de léser les intérêts des collectivités territoriales.

c) Sur le chemin de la compensation définitive : de 390 millions d'euros (décembre 2004)...à 622,31 millions d'euros (juin 2005)

Il convient d'insister sur le fait qu'il s'agit d'une compensation provisionnelle, établie sur la base d'évaluations dont certaines d'entre elles, **compte tenu des échéances ou des lacunes des données disponibles**, ont nécessairement un caractère estimatif.

Conformément au droit en vigueur, la compensation définitive fixée par arrêtés interministériels devra refléter l'intégralité des charges transférées aux régions, **sous le contrôle vigilant de la Commission consultative d'évaluation des charges.**

Cette compensation définitive devra notamment prendre en compte :

- **Les dépenses de fonctionnement effectivement constatées, dans le budget de l'Etat, au titre de l'exercice 2004** (les évaluations utilisées pour fixer le montant de la compensation provisionnelle ayant été réalisées à partir des crédits du budget 2004 initial, seules données alors disponibles au 1^{er} janvier 2005). Cette actualisation ne devrait pas toutefois bouleverser les évaluations retenues pour déterminer le montant de la compensation provisionnelle ¹⁶.
- **L'actualisation de l'évaluation retenue, dans le cadre de la loi de finances 2005, pour les dépenses afférentes aux formations sanitaires rattachés à un établissement de santé sous budget global** (*Cf: ci-dessus*). En effet, l'article 73 de la loi du 13 août 2004 fait de nouveau obligation aux établissements de santé concernés d'élaborer un budget spécifique, à compter du 1^{er} janvier 2005, pour les formations sanitaires qui leur sont rattachées. Le décret n° 2005-723 du 29 juin 2005 en a précisé les modalités d'application (*voir 2. e) ci-après*).
- **Les conséquences financières, pour les régions, de l'alignement récent (mai 2005) des bourses** attribuées dans le cadre des formations sanitaires et sociales **sur les critères sociaux des bourses de l'Education nationale** (*Voir 2. c) ci-après*).
- **Les crédits d'investissements au titre des établissements de formations sanitaires et sociales, qui ne sont pas inclus en totalité**

¹⁶ Par exemple, la moyenne triennale de la compensation due aux régions au titre des aides aux étudiants des formations sociales devrait ainsi s'établir à **18, 032 millions d'euros**, contre **17,69 millions d'euros** estimés pour la compensation provisionnelle 2005.

dans la compensation provisionnelle fixée par la loi de finances pour 2005 (voir 2. b) ci-après).

De 390 millions d'euros (loi de finances 2005)...à 622,31 millions d'euros (CCEC juin 2005)

Dans son rapport d'étape de juin 2005, la Commission consultative d'évaluation des charges a procédé à une première évaluation du montant de la compensation financière due aux régions au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales. Elle évalue cette compensation à **622,31 millions d'euros**, dont **77,44 millions d'euros pour les bourses aux étudiants et 544,87 millions pour les formations.**¹⁷

Comment est-on ainsi passé, en quelques mois, de 390 millions d'euros (*compensation provisionnelle loi de finances 2005*) à 622,31 millions d'euros (*évaluation CCEC juin 2005*) ?

Cette différence s'explique, pour l'essentiel, par l'évaluation des dépenses afférentes aux formations sanitaires (Etat et assurance maladie) qui, dans la nouvelle estimation de la CCEC, ont été calculées :

- **pour une année pleine**, contre seulement **une demi-année** en ce qui concerne la compensation provisionnelle fixée par la loi de finances 2005 (le transfert de compétences n'entrant en vigueur, cette année-là, que le **1^{er} juillet**) ;

- et sur la base d'une estimation actualisée de la moyenne triennale des dépenses correspondantes (environ 421 millions d'euros en année pleine : 25,57 millions d'euros pour les crédits d'Etat et 395,8 millions d'euros pour les crédits d'assurance-maladie).

En toute hypothèse, **la mise en oeuvre des règles générales de compensation a d'ores et déjà permis de mettre en évidence qu'il conviendrait, sur certains points, de les adapter au cas particulier de la décentralisation des formations sanitaires et sociales.**

¹⁷ Rapport d'étape de la CCEC page 8

2. Des règles générales de compensation qu'il conviendrait d'adapter ou de préciser

a) *Dépenses de fonctionnement : des bases de calcul qui se révèlent peu adaptées à la réalité des charges transférées aux régions au titre des formations sanitaires et sociales*

- Des moyennes pluriannuelles dont le montant s'avère inférieur au niveau atteint par les crédits budgétaires de l'Etat à la veille du transfert de compétences

A l'initiative du parlement, la compensation due aux collectivités territoriales au titre de la loi du 13 août 2004 est calculée, on l'a vu, sur la base de moyennes triennales pour les dépenses de fonctionnement.

Cette disposition a pour but de « *prévoir une compensation plus loyale des transferts de compétences, dans la mesure où elle sera moins tributaire des réorganisations de services effectuées depuis l'annonce de la nouvelle étape de la décentralisation.* »¹⁸

Or, si elle demeure parfaitement justifiée dans son principe, **cette mesure peut se révéler, à l'examen, peu adaptée à certains cas particuliers, tel le transfert aux régions des formations sanitaires et sociales.**

En effet, confronté à l'inadéquation (prévisible ou constatée) des effectifs des travailleurs sociaux et des professionnels de la santé (notamment : infirmières) au regard des besoins, **l'Etat avait entrepris, au cours de ces dernières années, d'augmenter les quotas de places et les crédits budgétaires affectés aux formations correspondantes.** Cet effort avait été planifié dans le cadre d'un objectif pluriannuel, dont la réalisation s'accompagnait de l'augmentation corrélative, chaque année, des crédits inscrits en loi de finances.

« Dans le domaine social, le plan pluriannuel de développement des formations en travail social, mis en oeuvre à compter de 2002, a prévu l'ouverture de 3000 places supplémentaires sur la période 2002-2005 pour des formations d'une durée de 1 à 3 ans, conduisant à terme à une augmentation des effectifs en formation initiale.

« Dans le domaine sanitaire, les quotas et les capacités d'accueil ont subi la même évolution et ont progressé très rapidement dans un temps très court. A titre d'exemple, le quota de places pour les infirmiers a augmenté de

¹⁸ Rapport de la commission des Lois du Sénat (examen en première lecture du projet de loi).

plus de 15 % en 4 ans, passant ainsi de 26 000 en 2000 à 30 000 aujourd'hui. »¹⁹

Mais le fait de retenir, pour évaluer la compensation financière due aux régions, une **moyenne pluriannuelle** de crédits budgétaires en progression constante au cours de la période de référence, **aboutit à verser aux conseils régionaux une somme mathématiquement inférieure au niveau atteint par les crédits d'Etat à la veille du transfert**, comme le démontre l'exemple ci-dessous :

(millions d'euros)

Formations des professions sociales	Crédits 2002 (1)	Crédits 2003 (1)	Crédits 2004 (1)	Compensation provisoire LF 2005
Dépenses de fonctionnement	111,71	123,39	132,59	122,56 (moyenne)
Bourses	15,32	18,45	19,29	17,69 (moyenne)

(1) Dotations budgétaires actualisées sur la base de l'indice des prix (hors tabac)

Ainsi, la compensation aux régions des dépenses de fonctionnement des formations sociales, calculée sur la base d'une moyenne triennale, s'établit à **122,6 millions d'euros**, alors que le niveau effectivement atteint, à la veille du transfert (2004), par les crédits budgétaires de l'Etat était de **132,6 millions d'euros**.

Globalement, et sur la base des informations disponibles à ce jour, le « **manque à gagner** » résultant, pour les régions, de l'application des règles actuelles de compensation au cas particulier de la décentralisation des formations sanitaires et sociales **peut être évalué à environ 30 millions d'euros en année pleine** (cf. tableau ci-après).

Toutes les régions ayant répondu au questionnaire de l'Observatoire de la décentralisation ont exprimé leur préoccupation sur ce point.

¹⁹ Rapport Chevreul précité

DECENTRALISATION DES FORMATIONS SANITAIRES ET SOCIALES

**COMPARAISON DU MONTANT DE LA COMPENSATION CALCULÉE, D'UNE PART, SUR LA BASE DE LA MOYENNE DES TROIS ANNÉES PRÉCÉDANT LE TRANSFERT DE COMPÉTENCES ET, D'AUTRE PART, SUR LA BASE DES CRÉDITS EFFECTIVEMENT ENGAGÉS À LA DATE DUDIT TRANSFERT
(Sénat - Observatoire de la décentralisation)**

(en millions d'euros)

	Compensation calculée, conformément aux dispositions de la loi du 13 août 2004, sur la base de la moyenne des trois années précédant le transfert (1)	Evaluation d'une compensation calculée sur la base du montant effectif des crédits (Etat et assurance maladie) en 2004 (2)	DIFFÉRENCE CONSTATÉE ENTRE LES DEUX MODES DE CALCUL DE LA COMPENSATION
1) Formations sociales :			
Dépenses de fonctionnement	123,37	134,43	+ 11,06
Aides aux étudiants	18,03	20,32	+ 2,3
2) Formations paramédicales et de sages- femmes :			
Dépenses de fonctionnement	421,5 <i>Pour une année pleine</i>	441,15 <i>Pour une année pleine</i>	+ 19,65 <i>Pour une année pleine</i>
Aides aux étudiants	59,42	59,27	- 0,15
Total	622,31	655,17	+ 32,86

(1) Source : rapport d'étape de la CCEC juin 2005

(2) Données exposées par les administrations compétentes à l'occasion des réunions de la CCEC (source : comptes-rendus desdites réunions)

De plus, cette compensation ayant été calculée conformément à la loi, elle ne pourra pas être rectifiée « en l'état », et à la seule initiative de la

commission consultative d'évaluation des charges, lors du calcul de la compensation définitive due aux régions.

Par ailleurs, et même si la compensation était calculée sur le montant 2004 des crédits budgétaires de l'Etat, et non sur la moyenne des années précédentes, **cette compensation n'intégrerait pas tous les effets encore à venir, en termes d'effectifs et de coûts, des mesures nouvelles décidées par l'Etat juste avant la décentralisation.**

Dès lors, il apparaît nécessaire de déroger (par voie législative) aux règles de compensation financière des charges prévues à l'article 119 de la loi du 13 août 2004 et, plus particulièrement, aux règles de calcul de moyennes pluriannuelles, afin de prendre en compte le financement de l'extension, en année pleine, des places supplémentaires créées par l'Etat aux rentrées scolaires 2003 et 2004 au titre des formations sanitaires et sociales.

L'observatoire de la décentralisation a donc décidé, à l'initiative de son rapporteur, de déposer **une proposition de loi visant à calculer la compensation financière due aux régions au titre des dépenses de fonctionnement afférentes aux formations sanitaires et sociales**, non pas sur la moyenne desdites dépenses au cours des trois années précédant le transfert de compétences, mais **sur la base du montant effectif atteint par les crédits d'Etat et d'assurance maladie à la date même de ce transfert.**

- Des crédits d'Etat qui, en toute hypothèse, ne correspondent que partiellement aux charges transférées aux Conseils régionaux

Les crédits d'Etat retenus comme base de calcul pour la compensation financière versée aux régions ne représentent qu'une partie de la réalité des charges transférées. En effet, ces crédits ne couvriraient, à la date du transfert, qu'une **fraction des dépenses de fonctionnement ou d'investissements afférentes aux formations concernées.**

Ainsi, par exemple, selon la Direction générale des Affaires sociales, **la subvention de fonctionnement versée en 2002 par l'Etat** aux établissements assurant la formation initiale préparant aux diplômes de travail social représentait **76 % du total des dépenses indiquées par ces établissements.**

Le même constat est d'ailleurs valable en ce qui concerne les bourses aux étudiants des formations sociales, ainsi que les dépenses correspondantes pour les formations paramédicales et de sages-femmes.

Ainsi, « *il existe là un décalage entre la compensation sur les bases des dépenses réalisées par l'Etat et les dispositions de la loi (...) du 13 août 2004 qui prévoient l'obligation pour la Région de couvrir les dépenses*

*administratives et pédagogiques des organismes de formation (...). Les étudiants pas plus que ces établissements, ne manqueront de rappeler la région à ses obligations. »*²⁰

b) Dépenses d'investissement : une évaluation en cours, et réalisée à partir d'engagements financiers de l'Etat dont la consistance était auparavant sujette à caution

La participation financière de l'Etat aux dépenses d'investissement des établissements de formations sanitaires et sociales n'a pas été explicitement intégrée, rappelons-le, dans la base de calcul de la compensation provisoire versée aux régions en application de la loi de finances pour 2005.

Ceci est justifié, selon les administrations centrales, par le fait **qu'il n'existait pas, avant la décentralisation, de subventions d'investissement (au sens strict du terme) versées par l'Etat aux établissements du secteur médico-social**. Les dépenses d'investissement ou d'équipements de ces établissements étaient donc financées :

- soit dans le cadre global de leur subvention de fonctionnement ;
- soit par l'intermédiaire des crédits définis, dans certains cas, par les **contrats de Plan Etat-Régions**.

Sur ce dernier point, et pour l'application des dispositions de l'article 119 de la loi du 13 août 2004, un inventaire est en cours afin d'identifier, au sein des contrats de Plan Etat-Régions :

- d'une part, **les opérations déjà engagées** par l'Etat **à la date du transfert de compétences** et qui devraient demeurer à la charge de celui-ci. Selon les administrations compétentes, les sommes versées par l'Etat à ce titre seront alors déduites du montant annuel de la compensation financière versée aux régions ;

- d'autre part, **les opérations non engagées et entrant dans le champ des compétences transférées**. Pour ces opérations, **une compensation financière** de ces dépenses d'investissements, **calculée sur la base de la moyenne des cinq années précédant le transfert** de compétences (Cf : loi du 13 août 2004) sera alors **attribuée aux régions**.

A la date de rédaction du présent rapport, il n'a pas été possible d'obtenir des éléments d'information plus précis sur cet inventaire et sur ses conséquences pour la compensation versée aux conseils régionaux.

²⁰ Rapport Chevreul précité.

Quoiqu'il en soit, il convient de souligner que, comme pour les dépenses de fonctionnement (sinon davantage), **la participation financière de l'Etat aux dépenses d'investissement ou d'équipement des établissements du secteur médico-social ne représentait qu'une fraction des dépenses engagées** par lesdits établissements. Cette participation était relativement faible et variable d'une région à l'autre. Il semble même que, **dans certains cas, des établissements aient renoncé à demander une contribution de l'Etat à leurs dépenses d'investissement**, compte tenu des difficultés rencontrées pour en obtenir le versement.

Or, cette situation risque d'avoir plusieurs conséquences défavorables pour les conseils régionaux, à savoir :

- **le risque d'être exposés, de but en blanc, aux demandes financières «reconventionnelles» émanant des établissements** du secteur médico-social (demandes dont le montant, compte tenu du retard accumulé par l'Etat, sera probablement important) ;

- **l'absence d'un inventaire exhaustif de l'état des établissements transférés**, privant ainsi les régions de toute visibilité sur l'étendue de leurs nouvelles responsabilités en ce domaine ;

- **l'incidence des modalités prévues pour la compensation financière** qui, fondée sur la moyenne des années précédant la décentralisation, *« aura tendance à favoriser les Régions dotés d'un parc immobilier et d'équipements récents et, à contrario, pénaliser celles dont le parc immobilier nécessiterait des investissements ou dont les équipements seraient à renouveler. »*²¹

Certes, la loi du 13 août 2004 a prévu, en ce domaine, **et à l'initiative du Sénat**, un garde-fou. S'agissant des établissements de formation des travailleurs sociaux, l'article 53 prévoit que : *« la région participe également, dans des conditions définies par une délibération du conseil régional, à leurs dépenses d'investissement, d'entretien et de fonctionnement des locaux »*. La région dispose ainsi d'une base légale lui permettant de limiter, au regard des possibilités de son budget, sa participation aux dépenses d'investissement desdits établissements.

Mais il est à craindre que **la proximité géographique du financeur** (le conseil régional) **et des organismes de formation bénéficiaires n'incite désormais ces derniers à faire preuve d'une plus grande détermination pour la revendication des moyens financiers** jugés nécessaires à leurs investissements.

²¹ Rapport Chevreul précité.

c) Aides aux étudiants : la compensation annoncée de leur alignement, récemment décidé par l'Etat, sur les critères sociaux des bourses de l'Education nationale

Pris sur le fondement des articles 55 et 73 de la loi du 13 août 2004, deux décrets ²² ont récemment défini **les règles minimales de taux et de barème des aides** accordées aux étudiants suivant des formations sanitaires ou sociales. Rappelons que, dans le nécessaire respect de ces règles minimales, la détermination du taux et du barème de ces aides appartient désormais au conseil régional.

Ces deux décrets alignent, en fait, les minima applicables aux bourses sanitaires et sociales sur ceux qui sont déjà en vigueur pour les bourses de l'Education nationale. **Cet alignement entraîne donc une augmentation corrélative du coût des bourses transférées aux régions, et ce par rapport aux dépenses antérieurement prises en charge, à ce titre, par l'Etat.**

Les décrets ayant été publiés en mai 2005, leurs effets financiers n'avaient pu être anticipés lors du calcul de la compensation provisoire versée aux Régions en application de la loi de finances pour 2005.

Les administrations compétentes ont indiqué que **l'augmentation de la charge financière des aides aux étudiants qui résulte de l'entrée en vigueur de ces deux décrets serait bien compensée** ²³. **La Commission consultative d'évaluation des charges le confirme d'ailleurs dans son rapport d'étape de juin 2005.**

Il est toutefois nécessaire d'attendre **la rentrée 2005** afin de pouvoir déterminer précisément le nombre de boursiers bénéficiaires et calculer ainsi, sur des bases irréfutables, le montant de la compensation définitive due aux régions.

Enfin, il convient de rappeler que, après la date d'entrée en vigueur du transfert de compétences, l'actualisation du montant des aides aux étudiants relève, dans le respect des minima fixés par décret, de la compétence exclusive des conseils régionaux.

²² Décrets n° 2005-418 du 3 mai 2005 (formations sanitaires) et n° 2005-426 du 4 mai 2005 (formations sociales)

²³ Ces conséquences financières devraient d'ailleurs être plus importantes sur les aides accordées aux étudiants des formations sanitaires que pour les formations sociales, dont les bourses avaient déjà fait, en 2002, l'objet d'un premier alignement sur celles de l'Education nationale.

d) Transferts de personnels : une estimation « a minima » par les administrations compétentes

La compensation des compétences transférées aux collectivités locales ne se limite pas, bien entendu, à la seule compensation financière. Des moyens humains doivent également être mis à leur disposition par l'Etat pour leur permettre d'exercer efficacement ces compétences.

Si la décentralisation dans le domaine de la formation professionnelle n'a guère bénéficié, jusqu'à présent, de ces transferts de personnels, ceux-ci sont néanmoins prévus s'agissant de la décentralisation des formations sanitaires et sociales.

Or, dans son rapport de mission de février 2005, **M. Philippe Chevreul estime que les administrations de l'Etat n'ont pas évalué à sa juste mesure la charge de gestion des formations sanitaires et sociales.**

Cette charge de gestion « couvre l'analyse des besoins, l'octroi et le retrait des agréments, la calcul et l'attribution des subventions, l'instruction des demandes de bourses et le versement de ces dernières. Les services déconcentrés des ministères en charge de la santé et des Affaires sociales, après étude, considèrent qu'elle représente moins d'une personne en équivalent temps plein.

« Il semble que cette charge soit manifestement sous-estimée et pourrait faire l'objet d'un ajustement après examen objectif de la Commission consultative d'évaluation des charges.

« En effet, dans le domaine sanitaire, la Conférence des DRASS n'a pas pris en compte, dans l'étude à laquelle elle s'est livrée, la gestion financière de la dotation globale attribuée par l'Agence régionale de l'hospitalisation (ARH) aux établissements de santé et aux établissements de formation qui leur sont rattachés. Or, dans le cadre de la décentralisation, cette charge incombera désormais aux régions.

« Dans le domaine social, la gestion des bourses semble particulièrement sous-évaluée. Il est tout d'abord observé que la gestion en est effectuée (avant la décentralisation) au niveau des Directions départementales des Affaires sanitaires et sociales (DDASS) et mobilise au moins une personne par DDASS du fait de la multiplication des centres de gestion, soit autant de personnes que de département dans une région.

« Par ailleurs, ces dernières années, les effectifs des établissements de formations sanitaires et sociales ont fortement augmenté et corrélativement le nombre de boursiers et, à plus forte raison, l'instruction des demandes de bourses (...)

« Il serait tout indiqué de procéder à un réexamen objectif des charges de gestion prenant en compte l'externalisation d'une partie de celles-ci à l'ARH ainsi que l'évolution récente du volume des bourses. »

Certes, sur le terrain, la mise en oeuvre concrète de la décentralisation des formations sanitaires et sociales implique une collaboration des régions et des administrations déconcentrées de l'Etat qui semble se passer, jusqu'à présent, dans des conditions satisfaisantes. On pourrait donc être tenté de considérer que la question des transferts de personnels n'est que secondaire par rapport à l'objectif souhaité de tous, à savoir la réussite de cette décentralisation.

Cependant, une décentralisation digne de ce nom ne saurait se satisfaire longtemps, **et sauf à compromettre à terme l'autonomie de gestion des collectivités locales**, de cet « entre-deux », c'est-à-dire de ces collaborations informelles entre services de l'Etat et conseils régionaux. Depuis le 1^{er} janvier dernier, ce sont les régions qui assument directement, face à leur population, les choix et les décisions prises en ce domaine. **Elles doivent donc pouvoir disposer de tous les outils nécessaires à l'exercice de leurs responsabilités.**

Il convient donc d'espérer que les travaux de la Commission consultative d'évaluation des charges permettront de définir les conditions objectives des transferts de personnels dont doivent bénéficier les régions au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales.

e) La question, toujours en suspens, de l'évaluation des dépenses prises en charge par les régions au titre des formations sanitaires rattachées à l'hôpital

On a vu (Cf : point 1. b)) les difficultés rencontrées, en l'absence de cadres comptables adapté, pour évaluer les dépenses réellement engagées au titre des formations sanitaires rattachées à l'hôpital public. Ces difficultés avaient alors contraint les administrations compétentes à évaluer lesdites dépenses « au doigt mouillé » dans le cadre de la compensation provisoire fixée par la loi de finances pour 2005.

Compte tenu de l'importance des sommes annuelles en jeu (soit plusieurs centaines de millions d'euros), il paraît nécessaire d'aboutir rapidement à une évaluation plus fiable du montant desdites dépenses.

L'article 73 de la loi du 13 août 2004 fait ainsi obligation aux établissements de santé d'élaborer **un budget spécifique, à compter du 1^{er}**

janvier 2005, pour ces formations sanitaires. Toutefois, selon toute probabilité, les premiers comptes de résultat ne pourront pas être établis avant 2006, voire 2007.

Quoiqu'il en soit, et dès que l'on disposera de bases fiables pour calculer le montant des dépenses ainsi transférées aux régions, « *il est impératif que la régularisation des sommes provisionnées en loi de finances pour 2005 ait lieu après ce premier exercice comptable* »²⁴.

D'ores et déjà, **le décret n° 2005-723 du 29 juin 2005** a précisé les modalités d'application de l'article 73 précité, notamment en ce qui concerne :

- La structure du budget annexe des formations sanitaires rattachées à un établissement de santé sous budget global :

I. - En charges :

1° Les charges d'exploitation relatives au personnel, en particulier celles afférentes à la rémunération des directeurs, enseignants et intervenants extérieurs, personnels administratifs et techniques affectés au sein des écoles et instituts de formation ;

2° Les indemnités de stages et de frais de déplacements prévus par les dispositions du présent code concernant les professions de santé ;

3° Les autres charges d'exploitation courantes nécessaires à l'activité des écoles et instituts de formation, y compris les charges indirectes correspondant aux frais généraux et prestations ou services fournis par l'établissement gestionnaire et liées au fonctionnement des écoles et instituts. La part des charges indirectes dans le total des charges inscrites dans le budget annexe ne peut être augmentée sans l'accord exprès de la région sur cette augmentation dans le cadre de la procédure prévue à l'article R. 714-3-61 du code de la santé publique ;

4° Les charges financières relatives aux emprunts contractés pour les investissements destinés aux écoles et instituts et les charges exceptionnelles ;

5° Les dotations aux comptes d'amortissements des biens meubles ou immeubles nécessaires à la réalisation des activités de formation et les dotations aux comptes de provisions.

²⁴ Rapport Chevreul précité.

II. - En produits :

1° La subvention de fonctionnement de la région prévue aux articles L. 4151-9, L. 4244-1 et L. 4383-5 du code de la santé publique ;

2° Les autres subventions versées au titre des activités de formation des écoles et instituts ;

3° Les produits issus de la facturation aux élèves et étudiants des droits annuels d'inscription, des frais liés à la scolarité et des droits d'inscription aux épreuves de sélection ;

4° Les produits issus de la facturation des frais de formations, y compris dans le cadre des formations dispensées par les écoles et instituts aux agents de l'établissement gestionnaire ;

5° Les produits financiers et exceptionnels ;

6° Les reprises sur provisions.

➤ L'évaluation annuelle du montant annuel des subventions de fonctionnement et d'équipement versées par les régions :

La subvention de fonctionnement est égale à la différence entre la totalité des charges d'exploitation inscrites au budget annexe et la totalité des recettes d'exploitation autres que ladite subvention.

Les prévisions annuelles d'investissement ainsi que les modalités de financement envisagées sont identifiées, quant à elles, dans un état récapitulatif transmis au conseil régional.

Le montant de ces subventions est arrêté dans le cadre de la procédure suivante :

- **avant le 31 octobre de chaque année** : le directeur de l'établissement hospitalier devra présenter au président du conseil régional une demande de subvention destinée à la couverture des dépenses d'équipement et des charges de fonctionnement, accompagnée de toutes les pièces justificatives : charges d'équipement et de fonctionnement, précisions d'activité en liaison avec les effectifs et les quotas arrêtés au plan national, propositions concernant les tarifs applicables... ;

- **à l'issue d'une procédure contradictoire** avec le président du Conseil régional, ce dernier notifierait au directeur de l'établissement le montant de la subvention annuelle de fonctionnement et d'équipement versée par la région.

Enfin, il convient de noter que, **en 2005**, et à **titre dérogatoire**, le budget annexe des formations sanitaires rattachées à un établissement de santé sous budget global peut recevoir une subvention d'équilibre du budget général de l'établissement.

CONCLUSION

La décentralisation engagée depuis 1983 dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage est incontestablement une réussite. Non seulement les conseils régionaux ont pleinement assumés leurs responsabilités en ce domaine, mais ils ont également fait de la formation, et ce de leur propre initiative, l'une de leurs priorités. En attestent ainsi :

- la définition et la mise en oeuvre, depuis vingt ans, de véritables politiques régionales dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage ;

- et la mobilisation de ressources financières désormais supérieures aux montants initialement transférés par l'Etat.

La dernière étape mise en oeuvre par la loi du 13 août 2004 consacre donc les efforts des régions en matière de formation professionnelle et d'apprentissage.

Toutefois, si **ces nouveaux transferts ne se heurtent à aucune hostilité de principe de la part des conseils régionaux, leur mise en oeuvre suscite, en revanche, un certain nombre d'interrogations légitimes.** Pour que l'achèvement de la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage soit une réussite, il convient donc de :

- **définir** rapidement les voies nouvelles d'une collaboration « d'égal à égal » entre les régions et, d'une part, l'Etat et, d'autre part, les départements ;

- **préciser** le périmètre des compétences transférées aux conseils régionaux au titre de **la décentralisation des formations sanitaires et sociales** ;

- **poser**, en ce domaine, la règle selon laquelle toute création ou modification des diplômes, décidée par l'Etat, et entraînant des charges supplémentaires pour les régions, leur sera intégralement compensée ;

- **modifier** dès maintenant les bases de calcul de la compensation due aux régions au titre des dépenses de fonctionnement afférentes aux formations sanitaires et sociales. **L'observatoire de la décentralisation a ainsi décidé de déposer une proposition de loi remplaçant, dans ce cas particulier, la règle de la moyenne des trois ans par la prise en compte du montant des crédits effectivement constatés à la date du transfert de compétences.**

EXAMEN DU RAPPORT

Mardi 5 juillet 2005 – Présidence de M. Jean Puech, président – L'Observatoire de la décentralisation a procédé à l'examen du rapport de **M. Roger KAROUTCHI** relatif à la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage.

M. Roger KAROUTCHI a tout d'abord présenté les deux axes de son rapport, l'un visant à dresser un **bilan général de la décentralisation dans le domaine de la formation professionnelle et de l'apprentissage, engagée depuis 1983**, et l'autre **plus particulièrement consacré au transfert, aux régions, des formations sanitaires et sociales** dans le cadre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

A ce sujet, et considérant que les **régions sont l'échelon le plus pertinent pour la décentralisation de la formation et de l'apprentissage**, **M. Roger KAROUTCHI** a estimé que ce nouveau transfert était une véritable confirmation de la compétence générale des régions en la matière.

Puis le rapporteur a souligné le rôle **primordial des régions dans la réussite de cette décentralisation**, leur mobilisation se traduisant, notamment, par un effort financier significatif et la pertinence des politiques régionales de formation engagées au cours de ces vingt dernières années. Il a, en revanche, émis une appréciation plus réservée concernant l'AFPA (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) dont le manque de réactivité devant les mutations du monde de la formation et des besoins actuels du monde du travail lui paraissent préoccupants. A ce propos, **M. Roger KAROUTCHI**, rapporteur s'est dit inquiet pour l'avenir de cet organisme qui devra rapidement s'adapter au nouveau contexte résultant de la

décentralisation de la commande publique à l'AFPA, prévue par la loi du 13 août 2004.

Répondant à **M. Philippe DALLIER**, le rapporteur a confirmé qu'en matière de formation, les régions devront se conformer aux règles du code des marchés publics et que l'AFPA se trouvera ainsi directement en situation de concurrence face aux organismes privés de formation.

S'agissant des transferts opérés au titre de la formation professionnelle et de l'apprentissage, **M. Roger KAROUTCHI**, rapporteur a ensuite relevé que **les régions s'interrogeaient sur la volonté réelle de l'Etat de leur transférer la totalité des compétences qui leur sont dévolues par principe**. A ce sujet, il a plus particulièrement évoqué le cas de la formation des publics spécifiques (détenus, illettrés et militaires) et celui des stages d'insertion en faveur des demandeurs auparavant gérés par l'Etat (SIFE et SAE), et dont la disparition crée un vide sur le terrain.

Sur le **plan budgétaire**, notant que les régions ont su mobiliser les budgets nécessaires à l'exercice de leurs nouvelles compétences, le rapporteur a relevé **qu'en 2005**, elles ont ainsi consacré un **budget de 3,28 milliards d'euros à la formation professionnelle et à l'apprentissage**, soit une augmentation de 19,6% par rapport à 2004. Dans ce budget régional, la part importante des transferts financiers de l'Etat (deux milliards d'euros) aux régions montre toutefois que ce dernier a honoré ses engagements en la matière.

D'une manière générale, **M. Roger KAROUTCHI**, rapporteur, a suggéré que, plutôt que de se concurrencer, **l'Etat et les régions ont tout intérêt à nouer un partenariat constructif pour remporter le défi supérieur de l'emploi**, objectif prioritaire du Gouvernement, mais qui ne pourra se passer de l'outil de la formation, qui relève de la compétence des régions.

En ce qui concerne la décentralisation des formations sanitaires et sociales, prévue par les articles 53 à 55 et par l'article 73 de la loi du 13 août 2004, **M. Roger KAROUTCHI** a constaté la nécessité de préciser davantage le périmètre des compétences transférées aux régions, notamment en ce qui concerne la définition des formations initiales.

Il a également relevé que les **conseils régionaux devront exercer leurs responsabilités dans le cadre d'un dialogue partagé**, selon les cas, avec l'Etat, les départements (pour l'évaluation des besoins locaux en travailleurs sociaux) ou les autres régions.

Complétant les propos de **M. Philippe DALLIER**, qui s'était inquiété des difficultés rencontrées par les communes dans le domaine de l'action sociale et de l'aide à domicile, **M. Roger KAROUTCHI** a insisté sur le fait que la volonté des collectivités territoriales et, plus particulièrement, des régions, d'investir pleinement le champ des compétences qui leur sont désormais transférées dans le secteur médico-social, devait nécessairement avoir pour contrepartie une juste compensation et une définition claire des rôles de chacun.

S'agissant de la compensation financière versée aux régions au titre des formations sanitaires et sociales, **M. Roger KAROUTCHI** a précisé que celle-ci venait d'être évaluée, par la Commission consultative d'évaluation des charges, à **622,31 millions d'euros en année pleine, dont 544,87 millions d'euros pour les formations proprement dites et 77,44 millions d'euros pour les bourses attribuées aux étudiants.**

Le rapporteur a toutefois estimé qu'il était nécessaire d'adapter les règles générales de compensation prévues par la loi du 13 août 2004 au cas particulier des formations sanitaires et sociales.

En effet, les crédits consacrés à ces formations par l'Etat et l'assurance maladie ont augmenté régulièrement au cours de ces dernières années. Une compensation calculée, comme le prévoit la loi du 13 août 2004, sur la base de la moyenne des trois années précédant le transfert de compétences est donc mathématiquement inférieure au niveau atteint par les crédits budgétaires à la date de ce transfert. Le rapporteur a ainsi évalué à **une trentaine de millions d'euros, en année pleine**, le « manque à gagner » en résultant pour les régions.

M. Roger KAROUTCHI a donc proposé à l'Observatoire de la décentralisation de déposer **une proposition de loi** visant à adapter les règles générales de compensation prévues par la loi du 13 août 2004 **à la réalité des charges transférées aux régions au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales.**

A l'issue de cette présentation, **l'Observatoire de la décentralisation** a donné acte au rapporteur de sa communication, et décidé d'en publier les conclusions sous forme d'un rapport d'information. S'agissant de la compensation financière due aux régions au titre de la décentralisation des formations sanitaires et sociales, l'Observatoire a également décidé de déposer la proposition de loi évoquée par le rapporteur, et dans la rédaction exposée par celui-ci.

Au cours d'un ultime échange de vues sur les prochains travaux de l'Observatoire, **M. Philippe DALLIER** s'est proposé pour étudier, au nom de l'Observatoire, l'intercommunalité à l'heure de l'acte II

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

- M. Philippe Chevreul, conseiller régional des Pays de la Loire et ancien président du comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle
- Direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale : M. Stéphan Clément, délégué adjoint, et Mme Françoise Bouygar, chef de service
- Direction générale de l'action sociale, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale : Mme Maryse Chaix, sous-directeur à la sous-direction de l'animation territoriale et du travail social
- Association nationale pour la formation professionnelle des adultes : Mme Patricia Bouillaguet, directrice de l'AFPA
- Fédération des unions régionales des organismes de formation : MM. Roland Bourglan, Président et Jacques Avice, responsable de l'UROF d'Ile-de-France
- Fédération de la formation professionnelle : M. Pierre Courbebaisse, Vice-Président, et Mme Marie-Christine Soroko, déléguée générale
- Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie : M. Dominique Balmary, Président, et Mme Françoise Amat, secrétaire générale
- Réponses écrites des conseils régionaux et de la Direction de l'hospitalisation et de l'organisation des soins du Ministère de la Santé et de la Protection sociale