



**Inspection générale
de l'administration**

n° 07-034-01

**Inspection générale
des affaires sociales**

RM 2007-109P

**Evaluation des transferts de
personnels pour l'exercice des
compétences décentralisées dans les
domaines de la solidarité, de la santé
et de l'action sociale**

Rapport présenté par :

Michel RAYMOND et Marc-David SELIGMAN

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

et
Patrice O'MAHONY

Membre de l'Inspection générale de l'administration

JUILLET 2007

La loi du 18 décembre 2003 a décentralisé aux départements le revenu minimum d'insertion (RMI) et créé le revenu minimum d'activité, tandis que la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004 a transféré aux mêmes départements différentes responsabilités dans les domaines de la santé et la solidarité, et notamment les différents fonds de solidarité.

La loi du 13 août 2004, à la différence de la loi RMI, a prévu la signature d'une convention entre le préfet et le président du conseil général, et, à défaut d'une signature dans le délai fixé¹, un arrêté interministériel pris après avis de la commission nationale de conciliation (CNC)².

Dans un contexte marqué par une contestation forte par les conseils régionaux et généraux du montant des transferts financiers liés à la décentralisation, et, malgré sa dimension réelle modeste, la mise à disposition des personnels relative aux compétences sanitaires et sociales transférées par la loi LRL n'a donné lieu à la signature de conventions que dans 45 départements. 40 ont refusé de signer, et 15 ont accepté qu'il n'y ait aucune mise à disposition³. De même, la quasi-totalité des régions n'ont pas signé de convention.

Lors de la commission nationale de conciliation, réunie seulement le 5 juillet 2006, saisie des projets d'arrêtés de mise à disposition provisoire au titre de cette loi LRL, la représentation des élus a refusé de se prononcer, et, sur proposition du directeur général des collectivités locales, après arbitrage interministériel en décembre 2006, une mission a été confiée aux inspections générales.

Aux termes de la lettre de mission, il est demandé aux inspections générales⁴ « d'évaluer les moyens en personnel affectés aux compétences transférées aux collectivités territoriales, dans les domaines des solidarités, de la santé et de l'action sociale, par la loi du 13 août 2004 ». Le contenu de cette mission étant ainsi précisée:

- Evaluer, dans les départements qui n'ont pas signé de conventions et où subsistent des désaccords, les mises à disposition de services ou parties de services qu'impliquent les transferts de compétences dans ces domaines.
- Proposer une méthodologie et des outils qui pourraient être retenus pour évaluer les transferts définitifs de services ou parties de services qui exercent les compétences en matière de RMI, décentralisées par la loi du 18 décembre 2003.

La mission s'est rendue dans dix départements; les rapporteurs ont pu analyser les griefs exposés par les conseils généraux, connus de l'administration ou par les réponses à l'enquête organisée à la demande de la mission par l'assemblée des départements de France (ADF). La mission a également recherché une méthodologie d'évaluation, tant pour la loi RMI que pour la loi LRL, et complété les données existantes par des enquêtes auprès des directeurs de direction départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

¹ 6 avril 2004, soit trois mois après la publication du décret d'application.

² article 104 de la loi LRL.

³ le rapport à la CNC en mentionne 17, mais deux conseils généraux ont contesté leur accord et sont réintégrés dans le chiffre de 40 désaccords.

⁴ IGA et IGAS; l'IGF, sollicitée également, n'a pas participé.

La première partie du rapport analyse les processus de transferts des personnels au titre des lois RMI et LRL, montre les différences entre les deux dispositifs et constate qu’ils sont tous les deux interrompus.

La deuxième partie démontre que l’évaluation des mises à disposition de services ou parties de services qu’impliquent les transferts de compétences, est difficile et incertaine. Elle analyse les contestations des départements et distingue celles qui ne sont pas recevables, celles qui ouvriront droit à compensation financière, des autres. Une méthodologie est proposée pour l’évaluation des effectifs de référence, des emplois disparus et des emplois vacants qui permettent de calculer la compensation financière due aux départements.

Sur ces bases, la mission conclue qu’au titre du RMI l’Etat aura à compenser 94,50 ETP "disparus" entre le 31/12/2002 et le 31/12/2003, date du transfert de compétence, ainsi que 145, 1 ETP devenus progressivement vacants de 2004 à 2007.

La question de la compensation des emplois disparus entre 2002 et 2003 pour le RMI est à signaler, la mission ayant en effet une analyse différente de celle des administrations centrales:

La clause de réserve de l’article 42 de la loi RMI est ainsi formulée : « *le nombre des agents concernés est établi ... par référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2003, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002.* »

Cette formulation a été analysée par les départements comme une obligation pour l’Etat de mettre à disposition un nombre d’agents précis ou, à défaut, comme un droit à compensation pour le recrutement des agents « dus » mais non transférés quel que soit le motif, et *ce au 1er janvier 2004*, date à laquelle les agents auraient dû être mis à disposition.

Les préfets ont, pour leur part, souvent conforté les départements dans cette analyse en les informant des effectifs au 31/12/2002 et parfois en chiffrant le coût des agents non transférés. Cette interprétation n’est pas partagée par les administrations centrales qui estiment qu’aucune disposition financière n’était prévue en cas de non-observation de l’obligation de mise à disposition d’agents au 1er janvier 2004. Elles considèrent que les modalités de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de la loi LRL, clause pourtant formulée de manière sensiblement différente⁵ de la clause de réserve de la loi RMI, doivent s’appliquer. Ces modalités déterminées par la CCEC prévoient une compensation financière de ces « postes disparus » (entre la date de transfert de compétence et la date de clause de sauvegarde) en fin de période de droit d’option, et de manière non rétroactive.

La mission recommande, pour l’application de cette clause de réserve, l’indemnisation avec effet rétroactif au 1er janvier 2004 des collectivités territoriales pour les emplois qui auraient dû être mis à leur disposition et qui ne l’ont pas été. Et ceci pour plusieurs raisons: juridique d’une part, la rédaction de la clause de réserve de la loi RMI étant différente de la clause de sauvegarde de la loi LRL, afin d’éviter des risques élevés de contentieux; d’autre part, le délai long depuis 2004, et la forte proportion de postes disparus (15%) ont imposé aux conseils généraux de recruter pour les remplacer. En outre, les représentants de l’Etat ont souvent pris des engagements, y compris par écrit.

⁵ « Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l’année précédant l’année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. » (Art 104 II LRL).

La troisième partie est consacrée à l’analyse des modalités de compensation et au chiffrage :

Les enjeux financiers pour la loi LRL sont limités:

Pour les transferts au titre de la loi LRL seul est connu le nombre des ETP prévus par les conventions ou les projets d’arrêtés interministériels présentés à la CNC. Ce nombre s’élève à 85,18 ETP, dont 49,41 ETP dans les départements ayant signé une convention, et 35,77 ETP dans les autres.

En l’absence d’arrêtés interministériels de mise à disposition, seuls les départements ayant signé une convention totale ou partielle ont droit à une compensation. Cela concerne 27,81 ETP vacants au 1er juin 2007.

Sur la base des coûts unitaires fournis par la DAGPB, le coût de la compensation financière annuelle des emplois vacants intermédiaires peut donc être estimé à plus de neuf cent mille d’euros.

La compensation financière pour les emplois vacants intermédiaires à verser au titre des années 2005 à 2007 peut être estimée à près de 2,5 millions d’euros, en tenant compte de la vacance d’un nombre d’emplois important dès 2005. Ceci constitue une dette de l’Etat à l’égard des conseils généraux.

Des enjeux financiers plus lourds au titre des personnels pour le RMI:

Pour le RMI, 627 emplois (ETP) devaient être mis à disposition des départements; 94,5 ETP ont disparu au cours de l’année 2003. Depuis le 1^{er} janvier 2004, date du transfert de compétence, 145,1 ETP supplémentaires sont devenus vacants; soit au total 239,6 ETP, qui vont générer une compensation annuelle de l’Etat en direction des conseils généraux:

- Pour les emplois "disparus", la compensation financière qui devra être versée s’élève à environ 3 millions d’euros par an.
- Pour la période 2004 à 2007, soit quatre ans, la dette de l’Etat peut être estimée à près de 12 millions d’euros, et augmentera de presque 3 millions chaque année tant que la situation ne sera pas régularisée, si le principe de rétroactivité proposé par la mission était retenu.
- Pour les emplois vacants intermédiaires, au nombre de 145,13 au 1er juin 2007, soit plus de 27% des ETP affectés sur le RMI dans les DDASS au 31 décembre 2003, le coût de la compensation financière annuelle peut être estimé à plus de 4,2 millions d’euros.

La compensation financière pour les emplois vacants intermédiaires à verser au titre des années 2004 à 2007 est estimée à plus de 12 millions d’euros, et augmentera de 4,2 millions d’euros par an tant que la situation ne sera pas réglée.

La mission conclue en faisant cinq recommandations :

Recommandation n°1 : régler en urgence le dossier

Plusieurs raisons conduisent la mission à souligner l'urgence à traiter définitivement ce dossier. Le délai, anormalement long, en particulier pour le RMI, mais aussi pour la loi LRL, complique les relations entre l'Etat et les collectivités, et ces dernières doivent faire l'avance financière des recrutements rendus nécessaires par les postes non pourvus. Les personnels mis à disposition ne peuvent pas exercer leur droit d'option pour la fonction publique territoriale, dans l'attente du décret de transfert définitif. La perte de mémoire dans les administrations, et la nécessité pour les ministères sociaux de traiter la question de la compensation financière, sans oublier la dette qui s'accroît d'année en année à l'égard des conseils généraux confortent cette analyse.

La mission propose donc que les projets d'arrêtés de mise à disposition soient soumis à nouveau et au plus vite à la commission nationale de conciliation. Simultanément doivent être préparés les projets de décret de transfert définitif des services et les projets d'arrêtés, qu'il serait judicieux de publier au plus tard dans le courant du premier semestre 2008.

Recommandation n° 2: retenir comme bases de référence, sauf erreur manifeste, les données de l'enquête 2004 pour le RMI et les données des conventions et des projets d'arrêtés pour la loi LRL

Suite à ses analyses, et après validation du degré de fiabilité des données, la mission recommande de prendre en compte, comme bases de référence pour les effectifs à transférer ou à compenser financièrement:

- Comme effectif de référence pour le RMI, le chiffre le plus élevé des ETP au 31 décembre 2002 (clause de réserve), des ETP au 31 décembre 2003, ou des notifications des préfets en ETP ; les données de l'enquête de la DAGPB de 2004 étant favorables à une majorité des départements en permettant de prendre en compte la clause de réserve au 31 décembre 2002;
- les données contenues dans les conventions signées et les projets d'arrêtés pour les transferts au titre de la loi LRL, malgré leur fragilité, car ils constituent la seule base disponible, et car les enjeux sont marginaux.

Recommandation n° 3: traiter simultanément les personnels au titre du RMI et de la loi LRL

La mission recommande de traiter simultanément la question des personnels, et des compensations financières qui en découlent, au titre des deux lois RMI et LRL; en particulier, il est suggéré de donner à la CNC la globalité des informations concernant le RMI et la LRL à l'appui des projets d'arrêtés au titre de la loi LRL. Ainsi, les représentants des collectivités pourront juger de l'ensemble des données concernant les transferts aux départements des personnels dans le domaine social.

Recommandation n°4: Gérer les conséquences financières et en matière d'emploi pour les administrations sociales en prenant en compte les effets de la mise en œuvre de la LOLF.

La nécessité de financer en gestion les flux annuels dus (8,2 millions d'euros), et d'honorer la dette accumulée vis-à-vis des conseils généraux (26,5 millions d'euros fin 2007) au titre des emplois disparus ou vacants représente un coût important.

Parallèlement, la mise en œuvre de la LOLF a conduit à la suppression de postes budgétaires vacants dans les DDASS qui étaient autant de gages pour financer les transferts en direction des collectivités.

Il est donc indispensable que les administrations centrales étudient dès maintenant les modalités de gestion de cette situation non préparée.

Recommandation n°5: Arrêter la dette de l'Etat dans les plus brefs délais, et étudier ses modalités de remboursement avec les élus

Les emplois non pourvus, par rapport à l'effectif de référence, ont généré depuis 2004 une dette non négligeable de l'Etat à l'égard des conseils généraux, qui continuerait à croître en l'absence de mise en œuvre des compensations financières à ce titre. La mission estime qu'il serait de saine gestion de clore rapidement ce dossier. En effet, cette dette augmente de plus de 8 millions d'euros par an, tandis que les conseils généraux ne perçoivent depuis 2004 aucune compensation pour les emplois non pourvus.

Si le principe de rembourser rétroactivement à la date du transfert de compétence les emplois RMI disparus était retenu, solution préconisée par la mission malgré son coût, l'Etat pourrait faire valoir devant la CCEC que ces dispositions sont plus favorables pour les collectivités que celles concernant les emplois disparus de la loi LRL afin de déterminer avec les élus un échéancier et des modalités de remboursement de cette dette.

Sommaire

INTRODUCTION.....	2
1 - LES CONTESTATIONS DES COLLECTIVITÉS ET L'INERTIE DES ADMINISTRATIONS ONT INTERROMPU LE PROCESSUS DE TRANSFERT DES PERSONNELS AU TITRE DES LOIS RMI ET LRL.....	4
1.1 <i>LE PROCESSUS DE TRANSFERT DES PERSONNELS AU TITRE DU RMI.....</i>	5
1.1.1 <i>Les personnels concernés.....</i>	5
1.1.2 <i>Les modalités du transfert.....</i>	5
1.1.3 <i>L'absence de formalisme.....</i>	6
1.2 <i>LE PROCESSUS DE TRANSFERT DES PERSONNELS AU TITRE DES COMPÉTENCES LRL.....</i>	6
1.2.1 <i>Les agents concernés.....</i>	6
1.2.2 <i>Les modalités de transfert.....</i>	6
2 - L'ÉVALUATION DIFFICILE ET INCERTAINE DES EFFECTIFS À TRANSFÉRER.....	8
2.1 <i>DES BASES INCERTAINES.....</i>	8
2.1.1 <i>L'insuffisance du suivi par les administrations centrales et l'absence de comptabilité analytique ou d'outils d'évaluation dans les services déconcentrés.....</i>	8
2.1.2 <i>La difficulté d'évaluer les quotités d'ETP transférables.....</i>	9
2.1.3 <i>L'impossibilité d'établir des ratios.....</i>	9
2.2 <i>DES EFFECTIFS RÉDUITS ET DES ENJEUX FAIBLES.....</i>	10
2.3 <i>UNE PARTIE DES DEMANDES DES CONSEILS GÉNÉRAUX NE SONT PAS RECEVABLES AU REGARD DES TEXTES...</i>	11
2.4 <i>D'AUTRES DEMANDES DONNERONT LIEU À COMPENSATION FINANCIÈRE.....</i>	13
2.5 <i>CERTAINES RECTIFICATIONS OU COMPLÉMENTS LIMITÉS DEVONT ÉGALEMENT ÊTRE OPÉRÉS.....</i>	14
2.6 <i>L'ENQUÊTE DAGPB DE 2004 FOURNIT DES DONNÉES ACCEPTABLES POUR LE RMI ET GLOBALEMENT FAVORABLES AUX COLLECTIVITÉS.....</i>	15
2.6.1 <i>L'analyse des données de l'enquête 2004 montre qu'elles forment une base acceptable.....</i>	15
2.6.2 <i>Le calcul des effectifs de référence, des emplois disparus, et des emplois vacants intermédiaires</i>	16
2.7 <i>LES QUOTITÉS D'EMPLOIS FIGURANT DANS LES CONVENTIONS SIGNÉES OU DES PROJETS D'ARRÊTÉS SONT, MALGRÉ LEUR FRAGILITÉ, LA SEULE BASE EXISTANTE POUR L'ÉVALUATION DES EFFECTIFS POUR LA LOI LRL.....</i>	17
3 - LES DROITS À COMPENSATION POUR LES CONSEILS GÉNÉRAUX ET LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES DIFFICILES POUR LES ADMINISTRATIONS SOCIALES	18
3.1 <i>LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES EMPLOIS POURVUS.....</i>	18
3.2 <i>LA COMPENSATION FINANCIÈRE DES EMPLOIS NON POURVUS</i>	19
3.2.1 <i>les emplois disparus</i>	19
3.2.2 <i>Les emplois vacants intermédiaires</i>	20
3.3 <i>LES ENJEUX FINANCIERS POUR LA LOI LRL SONT LIMITÉS.....</i>	21
3.4 <i>DES ENJEUX FINANCIERS PLUS LOURDS AU TITRE DES PERSONNELS POUR LE RMI.....</i>	21
3.4.1 <i>La compensation annuelle au titre des emplois disparus.....</i>	21
3.4.2 <i>La compensation annuelle au titre des emplois vacants intermédiaires</i>	22
3.5 <i>DES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES DIFFICILES POUR LES MINISTÈRES SOCIAUX.....</i>	22
4 - LES RECOMMANDATIONS DE LA MISSION.....	24
ANNEXES	

Introduction

La loi du 18 décembre 2003 a décentralisé aux départements le revenu minimum d'insertion (RMI) et créé le revenu minimum d'activité, tandis que la loi relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) du 13 août 2004 a transféré aux mêmes départements différentes responsabilités dans les domaines de la santé et la solidarité, et notamment les différents fonds de solidarité.

Ces lois, outre les transferts financiers correspondant à ces compétences, ont prévu les modalités de mise à disposition, puis de transfert des personnels affectés à l'exercice de ces missions.

La loi du 13 août 2004, à la différence de la loi RMI, a prévu la signature d'une convention entre le Préfet et le Président du conseil général, et, à défaut d'une signature dans le délai fixé¹, un arrêté interministériel pris après avis de la commission nationale de conciliation (CNC)².

Dans un contexte marqué par une contestation forte par les conseils régionaux et généraux du montant des transferts financiers liés à la décentralisation, et, malgré sa dimension réelle modeste, la mise à disposition des personnels relatives aux compétences sanitaires et sociales transférées par la loi LRL n'a donné lieu à la signature de conventions que dans 45 départements. 40 ont refusé de signer³, et 15 ont accepté qu'il n'y ait aucune mise à disposition⁴. De même, la quasi-totalité des régions n'ont pas signé de convention.

Lors de la commission nationale de conciliation, réunie seulement le 5 juillet 2006, saisie des projets d'arrêtés de mise à disposition provisoire au titre de cette loi LRL, la représentation des élus a refusé de se prononcer, et, sur proposition du directeur général des collectivités locales, après arbitrage interministériel en décembre 2006, une mission a été confiée aux inspections générales.

Aux termes de la lettre de mission (annexe n°1), il est demandé aux inspections générales⁵ « d'évaluer les moyens en personnel affectés aux compétences transférées aux collectivités territoriales, dans les domaines des solidarités, de la santé et de l'action sociale, par la loi du 13 août 2004 ». Le contenu de cette mission étant ainsi précisé :

- Evaluer, dans les départements qui n'ont pas signé de conventions et où subsistent des désaccords, les mises à disposition de services ou parties de services qu'impliquent les transferts de compétences dans ces domaines.
- Proposer une méthodologie et des outils qui pourraient être retenus pour évaluer les transferts définitifs de services ou parties de services qui exercent les compétences en matière de RMI, décentralisées par la loi du 18 décembre 2003.

La mission portait sur les transferts aux départements, et non sur ceux aux régions. Les rapporteurs n'ont pas pu visiter l'ensemble des 40 départements, ce qui excédait leurs moyens

¹ 6 avril 2004, soit trois mois après la publication du décret d'application

² article 104 de la loi LRL

³ dont deux supposé avoir accepté aucune mise à disposition, mais l'ayant contesté

⁴ le rapport à la CNC en mentionne 17, mais deux conseils généraux ont contesté leur accord et sont réintégrés dans le chiffre de 40 désaccords

⁵ IGA et IGAS; l'IGF, sollicitée également, n'a pas participé

dans le temps imparti, et ne se justifiait pas au vu des enjeux. S'étant rendus dans dix départements, ils ont pu analyser les griefs exposés par les conseils généraux, connus de l'administration ou issus des réponses à l'enquête organisée à la demande de la mission par l'assemblée des départements de France (ADF). La mission a également recherché une méthodologie d'évaluation, tant pour la loi RMI que pour la loi LRL, et complété les données existantes par des enquêtes auprès des directeurs de direction départementales des affaires sanitaires et sociales (DDASS).

Le présent rapport souligne que les transferts des personnels au titre des lois RMI et LRL sont inachevés (1^{ère} partie), et que l'évaluation est difficile et incertaine pour des effectifs réduits à transférer (2^{ème} partie). La 3^{ème} partie analyse les modalités de compensation financière et les conséquences pour les ministères sociaux, tandis que la 4^{ème} partie expose les recommandations de la mission.

1 - Les contestations des collectivités et l'inertie des administrations ont interrompu le processus de transfert des personnels au titre des lois RMI et LRL.

L'absence d'avis de la commission nationale de conciliation (CNC) lors de sa séance du 5 juillet 2006 sur les projets d'arrêtés interministériels a interrompu le processus des transferts au titre de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (loi LRL), mais également celui des transferts au titre de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité (loi RMI).

Le compte rendu de la séance de la CNC mentionne que plus de la moitié des conseils généraux contestent les transferts proposés, non seulement en raison de la faiblesse des quotités d'agents mis à disposition, mais aussi par opposition de principe à la décentralisation opérée par la loi LRL, ou encore pour des désaccords sur les effectifs mis à disposition dans d'autres secteurs (personnels de l'éducation nationale et agents de l'équipement).

La question de l'évaluation des personnels affectés aux compétences transférées dans les domaines sanitaires et sociaux est sensible, même si sa dimension réelle et ses conséquences budgétaires sont modestes au regard des transferts financiers liés à l'exercice de ces mêmes compétences.

Il est à noter que précédemment, dès le transfert du RMI, en janvier 2004, la contestation, par nombre de présidents de conseil général, des effectifs mis à leur disposition accompagnait les revendications d'une toute autre ampleur concernant le transfert financier pour l'allocation du RMI elle-même.

Dans ce contexte, la mission observe que les administrations centrales, et plus particulièrement la DAGPB, n'ont pas marqué d'empressement à traiter rapidement et avec rigueur ce dossier. Le RMI a été transféré le 1er janvier 2004 et aucun décret de transfert définitif n'a été préparé depuis alors que rien ne l'interdisait. Pour les compétences transférées par la loi LRL le 1er janvier 2005, la CNC n'a été saisie que le 5 juillet 2006. Ces lenteurs accentuent les difficultés, la mémoire des situations locales se perd, et les agents mis à disposition ne peuvent pas exercer de droit d'option. La mission souligne que les autres transferts prévus par la loi LRL, pourtant de plus grande ampleur (techniciens et ouvriers des collèges et lycées, personnels des DDE pour les routes,...), sont achevés depuis plusieurs mois.

Les dispositifs législatifs réglant le RMI et les compétences LRL sont différents. Il est donc nécessaire d'examiner successivement les deux processus de transfert des personnels.

1.1 Le processus de transfert des personnels au titre du RMI

La situation des personnels dans le cadre du transfert du RMI est réglée par les dispositions de l'article 42 de la loi RMI, explicitées par la circulaire d'application DGCL/DGAS/DAGPB du 2 février 2004, et complétées par certaines dispositions du titre V de la loi LRL.

1.1.1 *Les personnels concernés*

En application de l'article 42, « *les agents de l'Etat dont les fonctions correspondent à l'exercice des compétences en matière de RMI, transférées au département* » devaient être « *mis à disposition du département* », à compter du 1^{er} janvier 2004. Le nombre des agents concernés devait être « *établi par le représentant de l'Etat dans le département après avis du président du conseil général, par référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2003, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002* ». Cette disposition est importante, la mission en fera référence à plusieurs reprises dans le présent rapport sous la dénomination de « clause de réserve ».

Pour le RMI, contrairement à ce qui sera examiné à propos des compétences LRL, il s'agit d'une mise à disposition d'agents et non de services ou parties de service ; la loi n'opère pas de distinction entre les agents selon leur fonction, qu'il s'agisse de ceux exerçant tout ou partie de leur activité au sein des commissions locales d'insertion (CLI) ou encore des chargés de mission RMI ou de leurs collaborateurs qui participent aux programmes d'insertion et au fonctionnement du dispositif avec le département.

Concernant le statut des personnels mis à disposition, il s'agit des agents de l'Etat rémunérés sur emploi budgétaire, mais aussi des personnels vacataires ou contractuels, rémunérés sur crédits. Le plus grand nombre relevait des DDASS, les autres des préfectures. En conséquence, les personnels des caisses d'allocations familiales (CAF) ou de l'Agence Nationale pour l'Emploi (ANPE) ainsi que les salariés d'associations ne relèvent pas de ce dispositif de transfert.

1.1.2 *Les modalités du transfert*

La loi RMI ne prévoyait pas de transfert mais seulement une mise à disposition ; les agents entrant dans les effectifs notifiés au président du conseil général, ainsi que les personnels rémunérés sur crédits sont, à titre transitoire et fonctionnel, mis à disposition du département. Ces agents continuent à être pris financièrement en charge par l'Etat.

Les modalités de transfert ont été fixées par la loi LRL qui dispose (article 104 § VII) que des décrets en Conseil d'Etat fixeront les modalités de transfert définitif des services ou parties de services en charge de compétences transférées par cette loi et par la loi RMI.

A compter de la publication des décrets, les fonctionnaires affectés dans les services transférés disposeront d'un délai de deux ans - au cours duquel ils resteront mis à disposition - pour opter, soit pour l'intégration dans un cadre d'emploi de la fonction publique territoriale, soit pour un détachement sans limitation de durée. Les agents non titulaires de droit public de l'Etat deviendront agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale.

1.1.3 *L'absence de formalisme.*

La loi n'ayant pas prévu de formalisme particulier, les préfets ont notifié le plus souvent les personnels mis à disposition par simple lettre, parfois sans avis écrit du président du conseil général. Aucun arrêté, ni convention comme dans le cas de la loi LRL, n'étaient nécessaires.

Cette absence de formalisme a entraîné fréquemment une insuffisance de transparence et d'accord explicite sur les effectifs concernés et la clause de réserve au 31 décembre 2002.

1.2 Le processus de transfert des personnels au titre des compétences LRL

Le titre V de la loi LRL définit les modalités de mise à disposition et de transfert aux collectivités territoriales des services et des agents pour l'exercice des compétences transférées par cette loi LRL, parmi lesquelles les compétences en matière de solidarité et de santé. Le dispositif a été complété par l'article 147 de la loi de finances pour 2006 et par plusieurs décrets d'application⁶; plusieurs circulaires ministérielles ou interministérielles⁷ sont venues expliciter le processus.

1.2.1 *Les agents concernés.*

Ainsi que pour le RMI, le dispositif de transfert concerne les agents de l'Etat titulaires et non titulaires, rémunérés sur emplois budgétaires ou sur crédits. Ils relèvent pour la plupart des DDASS mais aussi des DDE ou des préfectures.

Doivent être transférés les emplois pourvus au 31/12/2004 sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002. (clause de sauvegarde, issue de l'article 104 II de la loi LRL)

1.2.2 *Les modalités de transfert.*

Le législateur a prévu trois phases :

- 1ère phase, dès le transfert des compétences: les instructions aux chefs des services.

La plupart des compétences en matière de solidarité et de santé mentionnées par la loi ont été transférées le 1^{er} janvier 2005 aux collectivités qui sont devenues par conséquent pleinement responsables d'un point de vue juridique et financier.

Contrairement aux dispositions qui avaient prévalu pour le RMI, les agents ne sont pas mis immédiatement à disposition des collectivités. Les présidents des exécutifs locaux ne peuvent que donner des « instructions » aux chefs des services déconcentrés de l'Etat concernés (article 104-II de la loi LRL). L'intention du législateur était à l'évidence que cette première phase – transfert de compétences sans transfert de moyens humains – soit brève, ayant pour

⁶ décret du 4 janvier 2005 approuvant la convention-type ; décret du 24 mai 2005 relatif aux commissions locales tripartites ; décret du 25 mai 2005 relatif à la composition de la commission nationale de conciliation ; décret du 31 décembre 2005 sur le droit d'option.

⁷ circulaires DGCL du 10 septembre 2004 et du 21 décembre 2004 ; circulaire DGCL du 11 février 2005 sur les compensations financières par collectivité ; circulaire Intérieur du 21 février 2005 rappelant la date butoir du 6 avril 2005 pour signer les conventions ; circulaire Intérieur du 24 mars 2005 ; circulaire Equipement (SG) du 28 mai 2005.

objectif d'assurer la continuité du service public, tout en laissant un temps de concertation entre les préfets et les collectivités.

- 2ème phase : la mise à disposition des services et parties de services.

Dans un délai de 3 mois après la publication du décret approuvant une convention type (article 104-III de la loi LRL), une ou plusieurs conventions peuvent être conclues entre le préfet et le président de la collectivité constatant la liste des services ou parties de services qui sont mis à disposition de la collectivité dans l'attente du transfert définitif.

En pratique, ce délai de trois mois a couru du 5 janvier 2005 (date de publication du décret sur la convention-type) au 6 avril 2005. Dans 55 départements, aucune convention n'a été signée dans le délai imparti; des arrêtés interministériels, pris après avis de la CNC, devaient alors, sans que le législateur ait fixé de délai pour leur publication, décider du format de la mise à disposition.

Sur la base des conventions ou des arrêtés interministériels, les agents appartenant aux services ou parties de services identifiés, et pour la seule fraction de temps concernée, sont placés sous l'autorité du président de la collectivité, qui peut leur donner directement des instructions et leur confier une délégation⁸; ces agents font toujours partie des services de l'Etat et continuent à assurer, le cas échéant, leurs autres missions.

- 3ème phase : le transfert définitif des services ou parties de services.

La procédure de transfert définitif auprès des collectivités sera ouverte par les décrets en Conseil d'Etat prévus à l'article 104 § VII de la loi LRL, qui fixeront les modalités de transfert définitif des services ou parties de services en charge de compétences transférées.

A compter de la publication des décrets, les fonctionnaires affectés dans les services transférés, comme indiqué ci-dessus pour le RMI, disposeront d'un délai de deux ans pour exercer leur droit d'option. Les agents non titulaires de droit public de l'Etat deviendront agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale.

L'absence d'avis sur les projets d'arrêtés présentés à la CNC lors de la séance du 5 juillet 2006, empêche l'engagement de la troisième phase et les transferts définitifs.

⁸ les conventions ne désignent en principe que les services ou parties de service, aussi des décisions individuelles de mise à disposition ont le plus souvent été notifiées aux agents par le préfet ou le DDASS.

2 - L'évaluation difficile et incertaine des effectifs à transférer

2.1 Des bases incertaines

Il était demandé à la mission d'évaluer, dans les départements ayant refusé de signer une convention et où subsistent des désaccords, les mises à disposition de services ou parties de services qu'impliquent les transferts de compétence dans les domaines de la LRL et de proposer une méthodologie pour les personnels au titre du RMI.

Les rapporteurs ont procédé par sondages en se déplaçant dans dix départements. Il ressort de leurs investigations que la vérification ou l'évaluation des effectifs à transférer est difficile et incertaine.

Ils estiment que les difficultés sont de même nature pour l'ensemble des conseils généraux, qu'ils aient signé une convention ou non, pour les transferts au titre de la loi LRL ainsi que pour ceux au titre du RMI ; elles sont également les mêmes pour les transferts aux conseils régionaux.

Ces difficultés sont liées à l'insuffisance du suivi par les administrations centrales et l'absence de comptabilité analytique et d'outils d'évaluation, à la difficulté à chiffrer rétroactivement des quotités d'emploi et, enfin, à l'impossibilité d'utiliser des ratios. Sans oublier le délai déjà long écoulé, en particulier pour le RMI, depuis le 31 décembre 2002, date de la clause de réserve, et la perte de mémoire qui en découle, du fait des mutations administratives.

2.1.1 *L'insuffisance du suivi par les administrations centrales et l'absence de comptabilité analytique ou d'outils d'évaluation dans les services déconcentrés.*

Les dispositifs de mise à disposition des collectivités des agents (loi RMI) ou des services ou parties de service (loi LRL), tels que décrits précédemment, étaient largement déconcentrés ; les administrations centrales, et plus particulièrement la direction de l'administration générale, du personnel et du budget (DAGPB) du ministère chargé des affaires sociales, compétentes pour assurer la suite de la procédure, ne se sont pas données les moyens de disposer d'informations complètes et incontestables.

Ainsi, depuis l'enquête concernant le RMI en 2004, la DAGPB n'a pas cherché à connaître les équivalents temps plein (ETP) devenus vacants depuis le transfert de compétences⁹. Par ailleurs, la mission a relevé dans les projets d'arrêtés présentés à la CNC un chiffre aberrant pour la Loire-Atlantique (15,5 ETP au lieu de 1,53).

Cette insuffisance de suivi est d'autant plus critiquable qu'à la différence des services de l'équipement, les affaires sociales ne disposent pas d'outil de gestion des personnels ou de comptabilité analytique permettant d'avoir une photographie techniquement fiable des ETP affectés, dans les services déconcentrés, aux missions décentralisées aux dates des transferts ainsi qu'au 31/12/2002 (date des clauses de réserve et de sauvegarde).

⁹ une enquête a été lancée fin juin 2007 suite à celle de la mission.

Dans nombre de DDASS visitées par la mission, les organigrammes des services en 2002 ou 2003, s'ils existaient, ont disparu ; souvent établis sur des tableaux informatiques, ils ont été modifiés sans que les organigrammes anciens aient été conservés. Il en est de même des fiches individuelles de tâches des agents.

Le délai trop long pour régler ce dossier, et plus particulièrement pour les transferts liés au RMI, fait que la plupart des cadres en place dans les DDASS à la date du transfert ont été mutés ; à l'occasion de leurs déplacements, les rapporteurs se sont donc trouvés le plus souvent en présence de cadres qui avaient pris leurs fonctions après la décentralisation.

Cette situation est très préjudiciable car un arbitrage éventuel entre les DDASS et les conseils généraux ne pourrait s'appuyer sur suffisamment d'éléments concrets pour statuer de façon certaine. Une marge d'erreur, dans un sens ou dans l'autre, est donc inévitable, et la mission a recherché les modalités permettant de la limiter.

2.1.2 La difficulté d'évaluer les quotités d'ETP transférables.

Une des contestations les plus fréquentes des collectivités concerne l'évaluation faite par les DDASS du temps de travail consacré par les agents lorsque les compétences transférées n'étaient que parties de leurs attributions ; cette situation est quasi systématique pour les compétences transférées par la loi LRL, et très fréquente pour l'encadrement du RMI.

La difficulté est réelle car l'administration centrale des affaires sociales n'avait, à cette époque, pas mis en place d'indicateur permettant d'analyser et évaluer la quotité de travail consacrée à une activité par un service ou une équipe homogène, encore moins par un agent.

Les rapporteurs ont interrogé des agents, encore en place dans les DDASS visitées, afin de tenter de clarifier ce sujet délicat. Des réponses des agents décrivant l'ensemble de leurs tâches, il a semblé à la mission que, le plus souvent, la proposition faite par les services déconcentrés de l'Etat aux collectivités était vraisemblable, même si ni document ni preuve formelle ne peuvent être produits pour le confirmer.

En revanche les rapporteurs ont constaté que, fréquemment, les quotités d'ETP transférables avaient été calculées sans tenir compte des missions de coordination ou co-pilotage. De la même manière, les fonctions de support administratif ou informatique ont été sous-estimées, ou même omises. Ceci porte cependant sur de très faibles quotités d'emploi dans chaque département.

2.1.3 L'impossibilité d'établir des ratios

Devant la difficulté de vérifier de manière incontestable les effectifs transférés, la mission a envisagé de proposer des ratios, tels que le nombre d'agents au regard du nombre d'allocataires du RMI, ou, pour les fonds d'aides individuelles, le nombre d'agents au regard du montant des fonds transférés.

Cependant les tableaux ci-dessous montrent pour quelques départements pris pour exemples que les écarts entre eux sont très importants :

Pour le RMI :

Départements	Ratio Nombre d'allocataires du RMI 2003 / Effectif de référence ¹⁰
Deux-Sèvres	409,13
Côte-d'Armor	425,34
DDASS Aisne	623,25
Finistère	1044,29
Lot-et-Garonne	1132,79
Drôme	1621,59
Seine-et-Marne	1627,16
Oise	2442,16
Haute-Garonne	2572,52
Seine-Saint-Denis	2614,70
Nord	2619,89
Haute-Vienne	3948,70
Aude	5076,11
Rhône	9486,30

Source du nombre d'allocataires de RMI :CNAF

Pour la LRL, million d'euros de droit à compensation géré par ETP sur convention ou projet d'arrêté :

Départements	Millions d'euros / ETP
Aisne	0,4
Cantal	0,47
Eure	1,52
Finistère	0,52
Nord	0,76
Seine Saint Denis	0,86
Yvelines	1,97

Ces écarts sont liés aux modes d'organisation très divers d'une DDASS à l'autre, ainsi que, pour les dispositifs co-pilotés, d'un conseil général à l'autre ; la mission a considéré que proposer une ventilation des ETP entre les collectivités à partir d'un ratio moyen entraînerait de forts bouleversements et serait trop éloigné de la lettre de la loi.

2.2 Des effectifs réduits et des enjeux faibles

L'incertitude liée à la faiblesse des outils d'évaluation doit cependant être relativisée. En effet, les effectifs des agents de l'Etat concernés par les transferts de compétences en direction des conseils généraux au titre de la loi RMI et du domaine social de la loi LRL, de l'ordre de 700, sont minimes au regard de ceux concernés par le reste de la loi LRL, qu'il s'agisse des

¹⁰ L'effectif de référence est défini au §2.6.2.

personnels de l'Education Nationale (93 000 agents TOS), ou de l'Equipement (35 000 agents).

La masse salariale en jeu est également très modeste au regard des transferts financiers pour l'exercice des compétences sanitaires et sociales décentralisées par ces deux lois, et principalement le RMI.

2.3 Une partie des demandes des conseils généraux ne sont pas recevables au regard des textes

La mission a pu analyser les demandes transmises aux administrations centrales de l'Etat (DGCL et DAGPB) au cours de l'année écoulée. De plus, la mission a demandé à l'association des départements de France (ADF) d'effectuer une enquête rapide auprès des directeurs généraux des services des conseils généraux pour qu'ils confirment ou précisent les revendications et désaccords sur ces effectifs d'agents à transférer. Cette enquête a été réalisée et une trentaine de conseils généraux ont répondu. Ces réponses recoupent assez largement les données que détenaient les administrations.

Ainsi, la mission a pu avoir connaissance d'une typologie complète des demandes diverses et des désaccords. Ses visites dans un échantillon de dix départements, où une convention au titre de la loi LRL n'avait pas été signée, lui ont permis de compléter l'examen de ces points de divergences, au titre des deux lois RMI et LRL.

Il ressort de ces analyses que certaines demandes ne sont pas recevables en tant que telles, s'agissant de mauvaises interprétations des textes, et que d'autres pourront ouvrir droit à compensation financière lors des transferts définitifs (cf §2.4).

Les demandes non recevables sont les suivantes:

- *L'écart entre emplois mis à disposition et effectifs affectés par les collectivités*

Beaucoup de conseils généraux mettent en avant la nécessité de recruter du personnel pour assurer les missions décentralisées, y voyant la preuve que les effectifs déclarés par l'Etat pour ces mêmes missions étaient sous-estimés. Inversement, certains services déconcentrés ont indiqué à la mission que la décentralisation leur semblait inflationniste en termes d'emplois.

Des observations de la mission, il ressort que les DDASS géraient avec leurs moyens, souvent limités, et, même si la "productivité" apparente était forte, la gestion n'était pas forcément la meilleure. A l'inverse, les collectivités, pour améliorer la gestion de proximité, ont parfois eu tendance à renforcer leurs équipes. Il s'agit alors de choix qui leur sont propres, et n'entraînent naturellement pas droit à compensation par l'Etat.

La mission observe d'ailleurs qu'elle a visité un conseil général qui a maintenu les effectifs identiques, avec les mêmes agents, durant trois ans, malgré la hausse forte du nombre d'allocataires bénéficiaires du RMI.

- *Les agents ANPE ou CAF mis à disposition*

Les textes indiquent explicitement que sont mis à disposition pour le RMI (article 42) « *les agents de l'Etat* » et pour la loi LRL (article 104) « *des emplois de l'Etat* ». Il s'agit donc exclusivement des emplois ou agents de l'Etat, titulaires ou non titulaires, ce qui exclut

clairement les agents de l'ANPE ou des caisses d'allocations familiales, qui interviennent, ou intervenaient, en particulier dans le cadre du dispositif RMI.

La circulaire du 2 février 2004 des ministères de l'Intérieur (DGCL) et des affaires sociales (DGAS, DAGPB) soulignait en ce qui concerne les agents de l'ANPE, contractuels de droit public, qui étaient mis à disposition de l'Etat pour le dispositif d'insertion du RMI, qu'ils « *continueront d'assurer leurs missions pour le compte des départements. L'ANPE maintiendra les moyens qu'elle consacrait en 2003 au RMI de même que ses prestations. Les conventions prévues avec les départements détermineront les modalités de son concours.* »

Une convention cadre a été passée depuis entre l'ADF et l'ANPE, pour poursuivre et encadrer la coopération entre les agences locales pour l'emploi et les conseils généraux.

Une partie des prestations assurées gratuitement sont devenues payantes. Certains élus estiment que cette charge nouvelle aurait dû être compensée.

- *Les emplois "associatifs"*

En raison de l'insuffisance de leurs moyens humains, les DDASS ont fréquemment eu recours à des montages par le biais d'associations subventionnées.

Certains montages sont d'ailleurs très discutables, en particulier lorsqu'il s'agit de personnels travaillant directement au sein de l'administration, ou encore lorsque le préfet ou le président du conseil général présidait ce type d'association. La mission a pu constater quelques cas de ce type, qui ont cependant été régularisés.

Certains conseils généraux revendentiquent la mise à disposition ou le transfert de personnels recrutés par ces associations; cette demande n'est pas recevable car il ne s'agit pas d'agents de l'Etat.

Toutefois, les subventions versées à ces associations pour la rémunération du ou des agents concernés devraient entrer dans le calcul des crédits transférés.

Deux cas peuvent se présenter :

- Lorsque les subventions étaient prélevées sur les fonds sous forme de frais de gestion, cas fréquent pour le FSL ou le FAJ, ou sur les crédits destinés au CODERPA, la compensation a déjà été versée aux conseils généraux ;
- La mission a relevé quelques cas de figure plus délicats, lorsque les subventions versées à une association relevaient de crédits ne relevant pas des compétences transférées. Il est clair que ces subventions devront être intégrées dans le calcul des crédits de fonctionnement compensés au moment du transfert définitif.

De plus la réglementation interdisant aux administrations de l'Etat d'embaucher des personnels sous contrat aidé, des emplois jeunes ont été recrutés dans le secteur associatif pour concourir aux différents dispositifs RMI ou de la loi LRL. Dans deux départements visités par la mission, ils étaient au nombre de cinq.

Pour ces emplois aidés, il a déjà été arbitré que seule la subvention concernant la part résiduelle "employeur" peut être compensée ; en revanche le financement relevant de la politique de l'emploi, non décentralisée, ne l'est pas.

- *Les emplois correspondant à des compétences non transférées*

Dans quelques cas, des conseils généraux indiquent que des agents qui travaillaient à temps plein sur le dispositif RMI, n'ont pas, ou partiellement, été mis à disposition, au motif qu'une partie des missions relatives au RMI n'ont pas été décentralisées notamment le contentieux devant la commission départementale d'aide sociale ou la tenue de statistiques.

Le raisonnement des services de l'Etat est justifié; il est normal qu'ils aient conservé les moyens adéquats à leurs missions, même si, bien sûr, il peut y avoir une discussion sur les quotités de temps de travail des agents du dispositif RMI conservées par les DDASS.

- *Les articles 49 et 50 de la loi LRL*

Ces articles concernent la responsabilité de l'élaboration et de l'adoption de la politique d'action sociale au niveau du département (article 49) et du schéma départemental de l'action sociale et médico-sociale (article 50).

Ces articles en attribuent la responsabilité au conseil général, là où elle revenait au préfet antérieurement. Pour autant, de même que le préfet devait associer le conseil général compte tenu de ses compétences dans ces domaines, le conseil général doit aujourd'hui associer pleinement l'Etat, compte tenu de ses compétences.

Il y a donc en réalité un transfert de responsabilité, mais chacun des deux partenaires conserve ses compétences au fond, et doit continuer à apporter les éléments qui le concernent.

Il n'est donc pas possible d'envisager des transferts de services ou d'agents dans ce cas.

2.4 D'autres demandes donneront lieu à compensation financière

- *Pour le RMI, le nombre d'agents mis à disposition est inférieur à l'effectif prévu par la loi*

Alors que 627,06 ETP¹¹ exerçant les compétences RMI auraient dû être mis à disposition, l'enquête menée par la DAGPB au printemps 2004 montre qu'en avril seulement 474,28 ETP l'étaient réellement.

Cet écart résulte de plusieurs facteurs :

- des transferts de tâches vers les CAF, par une délégation plus forte ; cette économie de moyens, redéployée par les DDASS, représente une vingtaine de postes.
- la cause la plus fréquente provient de mutations d'agents concernés au cours de l'année 2003 : la décentralisation du RMI ayant provoqué une certaine inquiétude, des agents ont sollicité et obtenu une mutation, avec parfois le soutien des directeurs qui trouvaient là une opportunité pour renforcer les effectifs réels¹² de leur direction.

Ces agents non mis à disposition à la date de la décentralisation du RMI, auxquels s'ajoutent ceux devenus vacants par la suite, ainsi que ceux vacants au titre de la loi LRL, donneront lieu à compensation financière de la part de l'Etat, en application des clauses de réserve et de sauvegarde.

Les délais s'accumulant (4 ans à la fin de l'année 2007 pour le RMI), le sentiment répandu localement est "qu'il n'y a pas de compensation financière" ou que "le compte n'y est pas".

¹¹ Voir au § 2.6.2. la définition et le calcul de cet effectif de référence

¹² De nombreuses DDASS avaient des postes vacants

- *Les emplois contractuels et les vacataires*

Des agents publics non titulaires de l'Etat ont été mis à disposition. Mais, en cas de départ de ces agents, quelle qu'en soit la raison, souvent les DDASS ne les ont pas remplacés, et les conseils généraux ont dû recruter.

Le processus de transfert étant inachevé, la compensation financière qui est de droit ne peut être versée, ce qui conforte le discours ambiant sur les « charges transférées non compensées ».

- *Les agents des préfectures ou des DDE*

Certaines parties de compétences transférées étaient assurées par des agents des préfectures ou de l'équipement. Le décret concernant le ministère de l'Equipment a été publié¹³, et les arrêtés définitifs ont pris en compte les agents, ou fractions d'agents concernés.

En revanche, la procédure pour le ministère de l'intérieur, en ce qui concerne les personnels des préfectures ou sous-préfectures, n'a pas encore été menée. L'estimation est d'une vingtaine d'agents concernés par la gestion des compétences sociales décentralisées, et il n'est pas exclu qu'il existe localement des litiges portant sur des fractions d'emplois. A titre d'exemple, dans un département visité, entre 0,5 et 0,8 ETP aurait dû être mis à disposition pour la gestion des indus d'allocations RMI.

La procédure devra être menée dès que possible, afin d'apurer l'ensemble du dossier.

- *Les fractions non transférables d'agents*

Comme il a été indiqué ci-dessus, les effectifs correspondant aux compétences sanitaires et sociales décentralisées aux conseils généraux par les lois RMI et LRL sont modestes. Ils sont même très faibles pour la loi LRL, avec en moyenne moins de un ETP par département.

En effet, les missions décentralisées par la loi LRL étaient diversifiées et relevaient fréquemment de plusieurs agents. Aussi, même lorsque globalement on atteignait ou dépassait un ETP, le poste correspondait à plusieurs agents, et la mise à disposition d'un agent s'est avérée fréquemment difficile. Ceci peut expliquer que 15 conseils généraux aient accepté qu'il n'y ait aucune mise à disposition au titre de la loi LRL.

Les fractions d'emplois cumulées rentreront dans le calcul de la compensation lorsque la procédure sera menée à terme.

- *Les moyens matériels non transférés (locaux, informatique ...)*

Certains départements s'impatientent de n'avoir bénéficié d'aucun transfert concernant les locaux, les matériels, notamment informatique.

L'absence de compensation financière est là aussi un sujet de critiques, mais elle devra intervenir lors du transfert définitif, selon les principes actés en commission consultative d'évaluation des charges.

2.5 Certaines rectifications ou compléments limités devront également être opérés

Au-delà des demandes évoquées ci-dessus, quelques points soulevés par les conseils généraux méritent d'être examinés lors de la préparation des arrêtés à venir.

¹³ Décret n° 2006-1343 du 6 novembre 2006

- *Quelques erreurs manifestes*

La mission, dans ses visites, ou après vérification auprès des DDASS des réclamations de conseils généraux, a pu constater quelques erreurs manifestes, dans les chiffres fournis par l'administration, dans un sens comme dans l'autre :

- Ainsi, pour la Loire Atlantique, les négociations locales, non conclusives, tournaient autour de 1,5 ETP au titre de la loi LRL, mais le projet d'arrêté soumis à la CNC retenait 15,5 ETP.
- Inversement, la mission a pu constater dans un département qu'un agent, pour une quotité de 0,5 à 0,8 ETP, chargé de la gestion des indus, n'avait pas été comptabilisé.

Exceptionnellement, les préfets seront peut-être amenés à constater des erreurs manifestes de ce type lors de la préparation des arrêtés pris en application du décret de transfert définitif.

- *La question des fonctions d'encadrement et du co-pilotage, et des fonctions support*

C'est un sujet assez récurrent et délicat dans les discussions et désaccords sur les effectifs mis à disposition. La part d'encadrement est par nature difficile à estimer.

S'agissant de l'encadrement supérieur (préfet ou sous-préfet, directeur de la DDASS), l'arbitrage a été rendu pour d'autres domaines de la loi LRL ; il n'est pas à prendre en compte.

S'agissant des co-présidences, il n'y a pas à proprement parler de décentralisation, mais une suppression d'une des deux coprésidences ; il s'agit d'une simplification et d'une clarification de responsabilité. Il est logique de ne pas prendre en compte les temps, au demeurant très faibles, passés par les responsables des DDASS dans ces fonctions.

En ce qui concerne le co-pilotage, ou les fonctions support, le débat porte sur des quotités d'emplois très faibles, de l'ordre de dixièmes, et la mission considère que réouvrir le débat sur de tels points est sans issue même si la position de l'Etat, dans les départements où aucune quotité d'ETP n'a été comptabilisée pour ces fonctions supports ou pour l'encadrement, est fragile.

2.6 L'enquête DAGPB de 2004 fournit des données acceptables pour le RMI et globalement favorables aux collectivités

2.6.1 L'analyse des données de l'enquête 2004 montre qu'elles forment une base acceptable.

Cette enquête menée en avril 2004, interne à l'administration des affaires sociales, est la seule source complète en la matière. Elle fournit les effectifs affectés au dispositif RMI au 31 décembre 2002, date de la clause de réserve ainsi qu'au 31 décembre 2003, les emplois notifiés par les préfets et ceux réellement mis à disposition en avril 2004. Il est cependant regrettable qu'elle n'ait pas été contradictoire.

La mission a vérifié son degré de fiabilité, en recoupant ces données avec les demandes exprimées par les conseils généraux. Dans 31 départements, la demande exprimée était supérieure aux données issues de l'enquête DAGPB. Après avoir interrogé les DDASS concernées et éliminé les demandes non recevables, il apparaît qu'il reste des divergences dans une douzaine de cas nécessitant une vérification au niveau local lors de l'établissement des arrêtés définitifs.

Sous réserve de ces quelques cas, la mission propose de retenir les données de cette enquête pour le calcul des transferts et compensations dus aux conseils généraux.

2.6.2 *Le calcul des effectifs de référence, des emplois disparus, et des emplois vacants intermédiaires*

Aux termes de la loi, le nombre d'agents mis à disposition est établi par les préfets. Néanmoins, les lettres de notification des préfets, en application des instructions reçues, ne mentionnent pas systématiquement les agents sur crédits, ni la décomposition des emplois en catégories, et font quelquefois référence à un nombre d' agents et non d'ETP. Retenir ces notifications comme base de référence des emplois qui auraient dû être mis à disposition est donc impossible.

Pour chacun des départements, la mission propose donc de retenir, pour calculer l'effectif de référence, le chiffre le plus élevé des ETP au 31 décembre 2002 (clause de réserve), des ETP au 31 décembre 2003, ou des notifications des préfets en ETP (dans dix départements), soit 627,06 ETP au total.

Le nombre d'emplois mis à disposition au 1^{er} juin 2007 et permettant de calculer le nombre d'emplois vacants intermédiaires provient d'une enquête nationale effectuée en juin 2007 par la mission.

Globalement, pour l'ensemble des départements, la situation est la suivante:

Effectif au 31 décembre 2002	: 616,57 ETP (enquête DAGPB)
Effectif au 31 décembre 2003	: 532,56 ETP (enquête DAGPB)
Effectif de référence	: 627,06 ETP (calculé mission)
Effectif réellement mis à disposition en avril 2004	: 474,28 ETP (enquête DAGPB)
Effectif dû ¹⁴ réellement mis à disposition au 1 ^{er} juin 2007	: 387,43 ETP (enquête mission)

L'annexe n° 3 fournit pour chaque département l'effectif de référence et l'effectif dû réellement mis à disposition au 1^{er} juin 2007.

Il en découle:

- que 94,50 emplois (ETP) ont "disparu" au cours de l'année 2003, soit 15,1 % de l'effectif de référence ;
- que 58,3 ETP existant au 31/12/2003 sont devenus vacants dès le début 2004, nombre qui a augmenté progressivement pour atteindre 145,1 ETP au 1^{er} juin 2007, soit 23,1% de l'effectif de référence.

¹⁴ effectif mis à disposition sous réserve qu'il ne dépasse pas l'effectif de référence

Cependant, dans huit départements, l'effectif mis à disposition au 1^{er} juin 2007 est supérieur à l'effectif de référence, pour des raisons diverses (passage de temps partiel à temps plein, par exemple). Cet aspect devra être traité localement au moment des transferts définitifs.

2.7 **Les quotités d'emplois figurant dans les conventions signées ou des projets d'arrêtés sont, malgré leur fragilité, la seule base existante pour l'évaluation des effectifs pour la loi LRL**

Il est rappelé que:

- 45 départements ont signé les conventions de mise à disposition au titre de la loi LRL ;
- 15 départements ont accepté qu'aucune mise à disposition ne soit effectuée;
- 40 départements ont refusé de signer une convention, dont 2 pour lequel un accord pour aucune mise à disposition était affichée, mais a été contesté.

Après correction d'une erreur manifeste en Loire Atlantique, les chiffres contenus dans les conventions et les projets d'arrêtés (voir tableau soumis à la CNC en annexe n° 5) donnent les éléments suivants:

- Nombre d'emplois dans le cadre des conventions : 49,41 ETP pour 45 départements
Soit une moyenne de 1,1 ETP par département ramenée à 0,9 ETP si l'on excepte le Pas-de-Calais dont la situation est atypique (10 ETP)
- Nombre d'emplois dans les projets d'arrêtés : 35,74 ETP pour 38 départements
Soit une moyenne de 0,97 ETP par département.

En conclusion, la mission constate que :

- les données de base sont fragiles, mais impossibles à vérifier de manière fiable ;
- aucune donnée n'existe pour les effectifs au 31 décembre 2002, date de la clause de sauvegarde ;
- les enjeux restent très modestes, de l'ordre de dixièmes de postes par département ;
- il est souhaitable de relativiser cette question, et de la régler définitivement.

Et en conséquence, même si l'on ne peut exclure, en droit, un nouveau débat lors de l'établissement des transferts définitifs et des compensations financières¹⁵, la mission estime qu'il peut être proposé aux collectivités, tenant compte du fait que la base retenue par la mission pour le RMI leur est globalement favorable, de ne pas mettre en cause les effectifs tels que figurant dans les conventions et les projets d'arrêtés au titre de la loi LRL.

¹⁵ Il existe trois contentieux devant les tribunaux administratifs au titre du RMI.

3 - Les droits à compensation pour les conseils généraux et les conséquences financières difficiles pour les administrations sociales

Les conditions d'évaluation des effectifs à transférer au titre des lois RMI et LRL ont été définies précédemment, ainsi que le nombre global des ETP correspondant aux emplois disparus et aux emplois vacants intermédiaires. Il est nécessaire maintenant d'examiner les modalités pratiques de mise en œuvre, et plus particulièrement l'évaluation des compensations financières à verser aux collectivités, et les conséquences budgétaires pour les ministères sociaux.

Ces modalités étant difficiles à définir, le gouvernement avait saisi la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) dès les premiers transferts au titre de la loi LRL, concernant l'éducation nationale et l'équipement. Cela a permis d'apporter un grand nombre de précisions sur les modalités de calcul de la compensation financière des transferts de personnel et de solliciter des arbitrages, pour la plupart favorables aux collectivités.

Les principes arrêtés, dans le cadre de la loi LRL et repris dans le rapport d'activité 2005-2006 de la CCEC, devraient naturellement s'appliquer pour les transferts au titre du RMI.

Ces droits à compensation forment un flux financier annuel, comme c'est le cas habituellement dans toutes les actions de décentralisation. Toutefois, compte tenu des délais écoulés depuis le 1^{er} janvier 2005 pour la loi LRL, et depuis le 1^{er} janvier 2004 pour le RMI, et du nombre élevé de postes non pourvus, une dette de l'Etat est née, qu'il faudra assumer, vis-à-vis des conseils généraux.

Avec l'effet de la mise en œuvre de la loi organique pour les lois de finances (LOLF), supprimant des postes budgétaires vacants, intervenue après la décentralisation, des conséquences financières lourdes, toutes proportions gardées, et donc très délicates, sont à attendre pour les administrations sociales, qui n'ont pas géré avec rigueur ces processus.

3.1 La compensation financière des emplois pourvus

Ces principes, repris dans le rapport d'activité 2005-2006 de la CCEC, concernent la rémunération des agents transférés, les charges patronales, la nouvelle bonification indiciaire (NBI), les dépenses sociales et de formation, le compte épargne temps, les frais de fonctionnement :

- La rémunération des agents : la compensation se fait sur la base du coût exact des agents, la collectivité territoriale devant avoir précisément les moyens de payer l'agent transféré au même niveau que ce qu'il aurait coûté à l'Etat s'il n'avait pas opté. La compensation intègre les reclassements effectués dans le cadre des accords Jacob ;
- Les charges patronales : la compensation est établie soit sur la base du coût correspondant aux cotisations CNRACL et assimilés (taux de 27,3%) pour les agents intégrés à la FPT, soit sur la base des cotisations effectivement supportées par les collectivités locales (taux de 33%), s'agissant des agents détachés ;
- La NBI est intégrée dans le droit à compensation ;
- Les dépenses sociales qui regroupent les dépenses d'action sociale, notamment de médecine préventive, sont calculées non sur la base des dépenses de l'Etat au cours des

- trois dernières années mais dans le souci de permettre aux collectivités territoriales d'appliquer les obligations de la fonction publique territoriale en la matière ;
- les dépenses de formation : la compensation des dépenses, suite à un arbitrage favorable à la demande de la CCEC, est d'un montant significativement supérieur à ce que l'Etat consacrait à la formation des personnels transférés au cours des trois années précédant le transfert ;
 - les comptes épargne temps (CET) : les CET acquis au moment du transfert de services, seront compensés en une seule fois, au moment du transfert effectif aux collectivités territoriales des premiers agents ayant opté ;
 - les frais de fonctionnement des services : la méthode d'évaluation de la compensation financière due au titre des frais de fonctionnement des services transférés s'effectue sur la base d'une évaluation des frais de fonctionnement des services (hors loyers) par ratios (€/agent), déterminés par chaque ministère décentralisateur sur la base des frais réels du service calculés selon la moyenne sur 3 années des dépenses actualisées. Lorsque l'Etat est locataire de l'immeuble affecté aux services ou parties de services transférés, la collectivité bénéficiaire de ce transfert succède à tous ses droits et obligations et se voit compenser les montants des loyers sur la base de l'année précédent le transfert de service ;
 - les contrats aidés : contre l'avis de la CCEC, il a été arbitré que seule la part employeur du coût des contrats aidés serait compensée.

Ces dispositions qui entraîneront un léger surcoût pour l'Etat que la mission n'avait pas à chiffrer, s'appliqueront pour les agents actuellement mis à disposition lorsqu'ils auront opté pour l'intégration dans la fonction publique territoriale ou le détachement de longue durée.

3.2 La compensation financière des emplois non pourvus

3.2.1 *les emplois disparus*

Afin de protéger les collectivités territoriales des conséquences de réorganisations rapides des services décidées à l'annonce des projets de loi et tendant à réduire les ETP transférables, le législateur avait introduit deux dispositifs distincts pour le RMI et la loi LRL.

- Les emplois disparus au titre du RMI.

Rappelons la clause de réserve de l'article 42 de la loi RMI : « *le nombre des agents concernés [mis à disposition] est établi ... par référence aux emplois pourvus au 31 décembre 2003, sous réserve que leur nombre ne soit pas inférieur à celui constaté au 31 décembre 2002.* »

Cette formulation a été analysée par les départements comme une obligation pour l'Etat de mettre à disposition un nombre d'agents précis ou, à défaut, comme un droit à compensation pour le recrutement des agents « dus » mais non transférés quel que soit le motif, et *ce au 1er janvier 2004*, date à laquelle les agents auraient dû être mis à disposition.

Les préfets ont, pour leur part, souvent conforté les départements dans cette analyse en les informant des effectifs au 31/12/2002 et parfois en chiffrant le coût des agents non transférés. Cette interprétation n'est pas partagée par les administrations centrales qui estiment qu'aucune disposition financière n'était prévue en cas de non-observation de l'obligation de mise à disposition d'agents au 1er janvier 2004. Elles considèrent que les modalités de la mise en œuvre de la clause de sauvegarde de la loi LRL, clause formulée de manière sensible

différente¹⁷ de la clause de réserve de la loi RMI, doivent s'appliquer. Ces modalités déterminées par la CCEC prévoient une compensation financière de ces « postes disparus » (entre la date de transfert de compétence et la date de clause de sauvegarde) en fin de période de droit d'option, et de manière non rétroactive.

La mission recommande pour l'application de la clause de réserve l'indemnisation avec effet rétroactif au 1er janvier 2004 des collectivités territoriales pour les emplois qui auraient dû être mis à leur disposition et qui ne l'ont pas été. Et ceci pour plusieurs raisons :

- la rédaction de la clause de réserve de la loi RMI étant différente de la clause de sauvegarde de la loi LRL, retenir le dispositif de la loi LRL présenterait des risques élevés de contentieux. ;
- le délai long depuis 2004, et la forte proportion de postes disparus (15%) ont imposé aux conseils généraux de recruter pour les remplacer. Cette situation est très différente de celle des compétences transférées au titre de la loi LRL (délai court, proportion d'emplois disparus faible), et justifie, en équité, et au-delà même des risques contentieux, le remboursement par l'Etat ;
- les engagements souvent pris par les représentants de l'Etat, y compris par écrit, confortent la position de la mission.

- **Les emplois disparus au titre de la loi LRL**

La clause de sauvegarde prévue par l'article 104 de la loi LRL n'est matériellement pas applicable pour les transferts dans les domaines sanitaires et sociaux ; en effet la mission ne peut que constater, ainsi qu'elle l'a exposé précédemment, qu'il lui est impossible d'évaluer de manière incontestable les effectifs affectés à ces compétences le 31/12/2002. Il ne sera en conséquence pas possible de décompter les emplois disparus entre cette date et celle du transfert effectif de compétence, le 1^{er} janvier 2005.

3.2.2 *Les emplois vacants intermédiaires*

Pour les personnels techniques, ouvriers et de service (TOS), il avait été arbitré par le Premier Ministre que l'Etat compense les emplois vacants sur la base du nombre exact de postes vacants constatés au 15 septembre de l'année, en tenant compte de la durée moyenne constatée de vacance de ces postes. La compensation définitive est prévue en loi de finances de l'année n+1 sur 12 mois. La compensation a été calculée sur la base du coût « en pied de corps » et intègre les taux de cotisations sociales des collectivités territoriales (45,6% en LFR 2006 et 45,8% en LFI 2007). A de nombreuses reprises, la CCEC s'est prononcée contre ces modalités de calcul, demandant la compensation de ces postes sur la base du coût moyen. Ces dispositions applicables pour la loi LRL, devraient être étendues au RMI.

Il faut noter que l'article 104 II dispose que « *dans l'attente de la signature des conventions visées au III ou, à défaut, des arrêtés visés au IV, et à compter de la date de transfert des compétences,.... Le président du conseil général, ... donne ses instructions aux chefs des services de l'Etat en charge des compétences transférées* ». En conséquence, lorsque les départements n'ont pas signé de convention, il ne devait pas y avoir de mise à disposition et aucune compensation financière à ce titre n'est due.

¹⁷ « Seront transférés aux collectivités territoriales ou à leurs groupements les emplois pourvus au 31 décembre de l'année précédant l'année du transfert sous réserve que leur nombre global ne soit pas inférieur à celui constaté le 31 décembre 2002. » (Art 104 II LRL)

3.3 Les enjeux financiers pour la loi LRL sont limités

Pour les transferts au titre de la loi LRL, ainsi que cela a été indiqué précédemment, seul est connu le nombre des ETP prévus par les conventions ou les projets d'arrêtés interministériels présentés à la CNC. Ce nombre s'élève à 85,18 ETP, dont 49,41 ETP dans les départements ayant signé une convention, et 35,77 ETP dans les autres.

En l'absence d'arrêtés interministériels de mise à disposition, seuls les départements ayant signé une convention totale ou partielle ont droit à une compensation. Cela concerne 27,81 ETP vacants au 1er juin 2007.

La répartition entre les différents départements est donné en annexe n° 6 .

Sur la base des coûts unitaires fournis par la DAGPB, le coût de la compensation financière annuelle des emplois vacants intermédiaires peut donc être estimé à plus de neuf cent mille euros :

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Total
Nombre d'emplois vacants intermédiaires (1)	5,232	11,582	12,206	-1,210	27,810
Coût par agent en pied de corps (2)	44 417 €	31 239 €	29 690 €	25 000 €	
Compensation annuelle = (1)*(2)	232 389 €	361 816 €	362 392 €	-30 250 €	926 348 €

La compensation financière pour les emplois vacants intermédiaires à verser au titre des années 2005 à 2007 peut être estimée à près de 2,5 millions d'euros, en tenant compte de la vacance d'un nombre d'emplois important dès 2005. Ceci constitue une dette de l'Etat à l'égard des conseils généraux.

3.4 Des enjeux financiers plus lourds au titre des personnels pour le RMI

Comme nous l'avons vu plus haut, les emplois disparus s'élèvent à 94,5 ETP, soit 15% du total, et les emplois vacants intermédiaires à 145,1 ETP, soit au total 239,6 ETP, qui vont générer une compensation annuelle de l'Etat en direction des conseils généraux.

3.4.1 La compensation annuelle au titre des emplois disparus

Sur la base du chiffrage établi précédemment des emplois disparus (94,5 ETP), la compensation financière qui devra être versée s'élève à environ 3 millions d'euros par an :

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Catégorie non précisée	Total
Nombre d'agents non mis à disposition (1)	12,73	18,45	40,77	12,54	10,01	94,50
Coût par agent en pied de corps (2)	44 416,95 €	31 238,71 €	29 689,70 €	25 000,00 €	31 238,71 €	
Compensation annuelle = (1)*(2)	565 428 €	576 354 €	1 210 449 €	313 475 €	312 699 €	2 978 405 €

Pour la période de 2004 à 2007, soit quatre ans, et sous réserve que la recommandation de la mission de compenser rétroactivement à la date du transfert de compétence les emplois disparus soit retenue, la dette de l'Etat peut être estimée à 11,91 millions d'euros, et augmentera de 2,98 millions chaque année tant que la situation ne sera pas régularisée.

3.4.2 *La compensation annuelle au titre des emplois vacants intermédiaires*

Le nombre d'emplois vacants intermédiaires au 1er juin 2007 est de 145,13 ETP, soit plus de 27% des ETP affectés sur le RMI dans les DDASS au 31 décembre 2003.

Le coût de la compensation financière annuelle des emplois vacants intermédiaires peut être estimé à plus de 4,2 millions d'euros :

	Catégorie A	Catégorie B	Catégorie C	Contractuels	Catégorie non précisée	Total
Nombre d'emplois vacants intermédiaires (1)	19,8	16,12	35,3	79,0	-5,0	145,13
Coût par agent en pied de corps (2)	44 417 €	31 239 €	29 690 €	25 000 €	31 238,71 €	
Compensation annuelle = (1)*(2)	877 235 €	503 568 €	1 047 156 €	1 974 775 €	-156 194 €	4 246 540 €

Ce chiffrage tient compte des emplois supplémentaires (12,35 ETP) mis à disposition dans quatorze départements par les préfets afin de se rapprocher du nombre d'emplois qui auraient dû être mis à disposition initialement. Lors du calcul définitif de la compensation financière, ils viendront en déduction de la compensation due au titre des emplois disparus et en supplément de celle des emplois vacants intermédiaires.

La compensation financière pour les emplois vacants intermédiaires à verser au titre des années 2004 à 2007 peut être estimée à plus de 12 millions d'euros, et augmentera de 4,2 millions d'euros par an tant que la situation ne sera pas réglée.

3.5 Des conséquences budgétaires difficiles pour les ministères sociaux

Le délai écoulé depuis la date de la décentralisation pour le RMI (plus de 3 ans) et pour la loi LRL (plus de deux ans) sans réelle gestion de la situation par l'administration, va donc créer une difficulté budgétaire très sérieuse, non préparée.

La difficulté est d'autant plus grande qu'entre temps, la LOLF a été mise en place et, à cette occasion, des postes budgétaires vacants ont été supprimés, enlevant des marges de manœuvre aux DDASS.

Comme dans toute décentralisation, le ministère d'origine est normalement « débasé » négativement à hauteur des compensations. Les DDASS rencontrées par la mission craignent qu'une telle réduction d'effectifs ne leur cause des difficultés de gestion.

En effet, outre les emplois déjà réellement mis à disposition, ce sont au minimum 290,12 ETP¹⁸ qui sont susceptibles d'être rendus par les DDASS lors d'une prochaine loi de finances, soit plus de 3% de leur effectif, et il est indispensable que les administrations centrales étudient dès maintenant les conditions de gestion de cette situation.

Au total, le coût de ces compensations financières pour les emplois non pourvus, au titre des deux lois, sera de l'ordre de 8,2 millions d'euros par an.

Au-delà de ce prélèvement annuel sur les moyens budgétaires des ministères sociaux, la question du financement de la dette accumulée par l'Etat du fait du retard à traiter ce dossier sera à prendre en compte; son montant atteindra environ 26,5 millions d'euros fin 2007, et augmentera de 8,2 millions par an si le dossier n'est pas traité définitivement.

Il apparaît clairement qu'un versement aussi rapide que possible serait préférable, afin de stopper la croissance de cette dette.

¹⁸ correspondant au titre du RMI à 239,3 emplois non pourvus au 1^{er} juin 2007 et au titre la loi LRL à 27,81 emplois vacants intermédiaires et 22,68 emplois supplémentaires à mettre à disposition au titre des projets d'arrêtés interministériels.

4 - Les recommandations de la mission

En conclusion, il est important de traiter définitivement et rapidement l'ensemble de la question, y compris les aspects budgétaires difficiles pour les ministères sociaux qui ne semblent pas avoir été préparés par les administrations centrales.

La mission fait donc cinq recommandations :

Recommandation n°1 : régler en urgence le dossier

Plusieurs raisons conduisent la mission à souligner l'urgence à traiter définitivement ce dossier :

- le délai, anormalement long, en particulier pour le RMI, mais aussi pour la loi LRL, complique les relations entre l'Etat et les collectivités ;
- les élus locaux constatent que les charges ne sont pas compensées car les collectivités doivent faire l'avance financière des recrutements rendus nécessaires par les postes non pourvus ;
- les personnels mis à disposition ne peuvent pas exercer leur droit d'option pour la fonction publique territoriale, dans l'attente du décret de transfert définitif depuis trois ans et demi pour les personnels relevant de la loi RMI et deux ans et demi pour ceux relevant de la loi LRL. Ainsi, les agents rencontrés par les rapporteurs ont souvent fait part de leur impression d'être délaissés tant par leur administration d'origine que par leur administration d'emploi ;
- la perte de mémoire dans les administrations, à la suite des mutations de personnels, rend plus difficile la solution des litiges ;
- il est nécessaire que les ministères sociaux traitent la question de la compensation financière, alors que la dette s'accroît d'année en année à l'égard des conseils généraux.

La mission propose donc que les projets d'arrêtés de mise à disposition soient soumis à nouveau et au plus vite à la commission nationale de conciliation. Simultanément doivent être préparés les projets de décret de transfert définitif des services et les projets d'arrêtés, qu'il serait judicieux de publier au plus tard dans le courant du premier semestre 2008.

Recommandation n° 2 : retenir comme bases de référence, sauf erreur manifeste, les données de l'enquête 2004 pour le RMI et les données des conventions et des projets d'arrêtés pour la loi LRL

Suite à ses analyses, et après validation du degré de fiabilité des données, la mission recommande de prendre en compte, comme bases de référence pour les effectifs à transférer ou à compenser financièrement :

- comme effectif de référence pour le RMI, le chiffre le plus élevé des ETP au 31 décembre 2002 (clause de réserve), des ETP au 31 décembre 2003, ou des notifications des préfets en ETP ; les données de l'enquête de la DAGPB de 2004 étant favorables à une majorité des départements en permettant de prendre en compte la clause de réserve au 31 décembre 2002 ;
- les données contenues dans les conventions signées et les projets d'arrêtés pour les transferts au titre de la loi LRL, malgré leur fragilité, car ils constituent la seule base disponible et car les enjeux sont marginaux.

Recommandation n° 3 : traiter simultanément les personnels au titre du RMI et de la loi LRL

La mission recommande de traiter simultanément la question des personnels, et des compensations financières qui en découlent, au titre des deux lois RMI et LRL; en particulier, il est suggéré de donner à la CNC la globalité des informations concernant le RMI et la LRL à l'appui des projets d'arrêtés au titre de la loi LRL. Ainsi, les représentants des collectivités pourront juger de l'ensemble des données concernant les transferts aux départements des personnels dans le domaine social.

Recommandation n°4 : Gérer les conséquences financières et en matière d'emploi pour les administrations sociales en prenant en compte la mise en œuvre de la LOLF

La nécessité de financer en gestion les flux annuels dus (8,2 millions d'euros), et d'honorer la dette accumulée vis-à-vis des conseils généraux (26,5 millions d'euros) au titre des emplois disparus ou vacants représente un coût important.

Parallèlement, la mise en œuvre de la LOLF a conduit à la suppression de postes budgétaires vacants dans les DDASS qui étaient autant de gages pour financer les transferts en direction des collectivités.

Il est donc indispensable que les administrations centrales étudient dès maintenant les modalités de gestion de cette situation.

Recommandation n°5: Arrêter la dette de l'Etat dans les plus brefs délais et étudier ses modalités de remboursement avec les élus

Les emplois non pourvus, par rapport à l'effectif de référence, ont généré depuis 2004 une dette non négligeable de l'Etat à l'égard des conseils généraux, qui continuerait à croître en l'absence de mise en œuvre des compensations financières à ce titre. La mission estime qu'il serait de saine gestion de clore rapidement ce dossier. En effet, cette dette augmente de plus de 8 millions d'euros par an tandis que les conseils généraux ne perçoivent depuis 2004 aucune compensation pour les emplois non pourvus.

Si le principe de rembourser rétroactivement à la date du transfert de compétence les emplois RMI disparus était retenu, solution préconisée par la mission malgré son coût, l'Etat pourrait faire valoir devant la CCEC que ces dispositions sont plus favorables pour les collectivités que celles concernant les emplois disparus de la loi LRL, afin de déterminer avec les élus un échéancier et des modalités de remboursement de cette dette.

Michel RAYMOND

Marc-David SELIGMAN

Patrice O'MAHONY

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

Annexe 1 : lettre de mission des ministres en date du 22 février 2007

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées par la mission

Annexe 3 : RMI : effectifs de référence et effectifs mis à disposition en juin 2007

Annexe 4 : RMI : emplois non pourvus au 1 juin 2007 par départements

Annexe 5 : Loi LRL : chiffres contenus dans les conventions et les projets d'arrêtés

Annexe 6 : Loi LRL : Emplois vacants intermédiaires au 1 juin 2007

Annexe 1 : lettre de mission des ministres en date du 22 février 2007



MINISTÈRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Inspection Générale
de l'Administration

28 FEV. 2007

07.137 ARRIVÉE

07.026

LE MINISTRE D'ETAT,
MINISTRE DE L'INTERIEUR
ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LE MINISTRE DE L'ÉCONOMIE,
DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

LE MINISTRE DE LA SANTE
ET DES SOLIDARITES

à

M. le Chef du service
de l'Inspection générale de l'administration

M. le Chef du service
de l'Inspection générale des finances

Mme le Chef du service
de l'Inspection générale des affaires sociales

Paris, le 22 FEV. 2007

Objet : Nouvelles compétences en matière de solidarité, de santé et d'action sociale confiées aux régions et aux départements en application de la loi du 13 août 2004

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a confié aux régions et aux départements de nouvelles compétences en matière de solidarité, de santé et d'action sociale.

En application des dispositions de l'article 104, des projets de conventions ont été établis pour la mise à disposition des services et parties de services de l'Etat qui, au sein des services déconcentrés, participent à l'exercice de ces compétences (FAJ, article 51, FSL, article 65, fonds énergie eau, article 65, CLIC, article 56, CODERPA).

A l'issue du délai de trois mois fixé par l'article 104, deux conventions avaient été conclues avec les régions et 55 avec 46 départements.

Lors de la réunion de la commission nationale de conciliation du 5 juillet 2006, appelée à examiner les projets d'arrêtés interministériels qui, à défaut de convention, constatent la mise à disposition des services et parties de services concernés, les représentants des élus ont refusé d'examiner ces projets de textes, estimant l'évaluation des personnels mis à disposition insuffisante ou ne correspondant pas à la réalité des moyens consacrés par l'Etat à l'exercice des missions transférées.

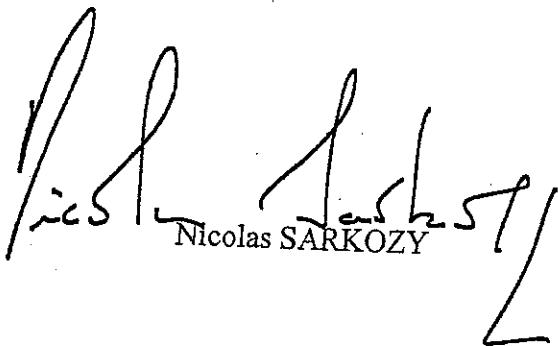
Afin d'objectiver l'analyse de ce dossier, nous souhaitons vous confier une mission ayant tout d'abord pour objet d'évaluer les moyens en personnel affectés aux compétences transférées aux collectivités territoriales, dans le domaine des solidarités, de la santé et de l'action sociale, par la loi du 13 août 2004.

Vous évaluerez, dans les départements qui n'ont pas signé de conventions et où subsistent des désaccords, les mises à disposition de services ou parties de services qu'impliquent les transferts de compétences dans ces domaines.

Vous proposerez par ailleurs une méthodologie et des outils qui pourraient être retenus pour évaluer les transferts définitifs de service ou parties de services qui exercent les compétences transférées aux départements par la loi n°2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

Nous attacherions du prix à ce que cette mission puisse remettre son rapport le 31 mai 2007, pour permettre la réunion de la commission nationale de conciliation sur ce dossier avant la fin du printemps.

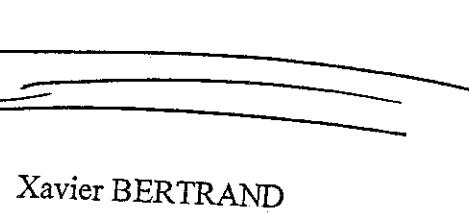
Les services compétents se tiennent naturellement à votre disposition pour vous apporter toute information utile au bon déroulement de votre mission.



Nicolas SARKOZY



Thierry BRETON



Xavier BERTRAND

Annexe 2 : liste des personnes rencontrées par la mission

Au niveau national :

Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-Mer et des Collectivités territoriales

Direction Générale des collectivités locales

M. Edward JOSSA, directeur général

Mme Sophie DELAPORTE, adjointe au directeur général

M. Jean-Christophe MORAUD, sous-directeur des finances locales et de l'action économique

M Pascal GIRAUT, sous- directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

M. Guillaume DE CHANLAIRE, adjoint au sous-directeur des élus locaux et de la fonction publique territoriale

Mme Oriane CHENAIN, chef du bureau du financement des transferts de compétence

M. Joël Martin, bureau transferts de compétences

Ministères chargés des affaires sociales

Secrétariat Général des ministères chargés des affaires sociales

Mme Marie-Caroline BONNET-GALZY, Secrétaire Générale

Direction du personnel, de l'administration générale et du budget

Mme Danièle CHAMPION, sous-directrice de la modernisation des services

M. Jacques MURAT, chef de la mission des services déconcentrés

Mme Sylvie BAYLE, secrétaire administrative

Association des Départements de France

M. Michel ROUZEAU, directeur général de l'assemblée des départements de France

M. Frédéric EON, chargé de mission

Dans les Départements :

Côtes d'Armor :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Philippe REY, Préfet

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Yves ROUSSET, directeur

M. François DE MARTEL, directeur adjoint

M. Jean-Luc CAROFF et Mme Evelyne MORICE, agents mis à disposition du Conseil Général

Conseil Général :

M. Yann BOSCHER, directeur général adjoint en charge des ressources
 Mme Geneviève BRUGAILLERE, directrice générale adjointe en charge de la solidarité
 M. Pierre LE GUEDARD, directeur de la prévention insertion
 Mme Martine DELFORGE, directrice des ressources humaines

Drôme :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Jean-Claude BASTION, Préfet

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Alain PARODI, Directeur
 Mme Marie-Françoise NEVEU, inspectrice

Mme Karine CHAZOT et Mme Solange MICHALET, cellule RMI (mise à disposition du CG26)

Conseil Général :

M. Alain ROY, direction général adjoint Ressources
 Mme Liliane DEVELAY, direction insertion-logement

Finistère :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Gauthier FRIEDERICI, Préfet
 M. Michel PAPOT, Secrétaire général

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Christian MEURIN, directeur
 Mme Nathalie GUYADER, directrice adjointe
 M. Michel LE JOLIFE, responsable du département social
 M. Jacques ROUDAUT, responsable du département ressources et logistiques

Conseil Général :

M. Pierre MAILLE, Président
 M. Jean-luc DUCROCQ, directeur général des services
 Mme Jocelyne DHOLLAND, directrice générale adjointe en charge des politiques sociales
 Mme Marie-Madeleine GAUTROT, ancienne directrice du logement et de l'action sociale

Haute-Garonne :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. André VIAU, Préfet

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Laurent POQUET, directeur adjoint

Mme Anne-Marie RIGAUX, responsable du service insertion et développement

Conseil Général :

M. Alain URVAIN, directeur général adjoint en charge des politiques sociales

Mme Geneviève BRUGAILLERE, directrice générale adjointe en charge des politiques sociales

Mme Muriel DELEASSUS, chargée de mission sur la décentralisation

Lot-et-Garonne :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Remy THUAU, Préfet

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

Mme Anne-Yvonne EVEN, directrice

Conseil Général :

M. Frédéric VEAU, directeur général des services

Mme Hélène LAGLEYRE, directrice des ressources humaines

M. Philippe JAMET, directeur général adjoint en charge de la vie sociale

M. Michel LERBOUR, directeur adjoint en charge de l'insertion à la direction de la vie sociale

Nord :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Pierre-André DURAND, secrétaire général

Mme Sylvie LABARRE, chef du bureau du logement et de la cohésion sociale

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Pierre PRUEL, directeur

M. Jean-Philippe GUILLOTON, directeur adjoint (pôle social)

Mme Laurence LECOUSTRE, inspecteur principal, responsable du service d'administration générale

Mme Nicole DESMARECHAUX, secrétaire administratif, unité fonctionnelle Professions médicales et paramédicales

M. François LEBLEU, inspecteur principal, responsable de l'unité fonctionnelle santé-législation

Mme Florence LIMOSIN, inspectrice au service urgence sociale et insertion

Conseil Général :

Refus de rencontrer la mission

Oise :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Philippe GREGOIRE, Préfet

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Bernard DEPRET, directeur

Conseil Général :

M. Jean-Claude PLACIARD, délégué départemental à la solidarité

M. Bruno PETE, chef du pôle insertion à la Direction à l'action sociale et à l'insertion

Seine-et-Marne :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Francis VUIBERT, secrétaire général

M. Maurice VAILLANT, directeur des actions interministérielles et du développement durable

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Hélène JUNQUA, directrice

Conseil Général :

M. Jean-Louis COMBES, directeur général des services

M. Thierry DU BOUËTIEZ, directeur général adjoint en charge de la solidarité

M. Roland JACQUIER, directeur des finances

M. Didier LESUEUR, secrétaire général à la direction générale adjointe des solidarités

Haute-Vienne :

Services de l'Etat :

Préfecture

M. Michel CADOT, Préfet

M. Christian ROCK, Secrétaire Général

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

Mme Béatrice MOTTET, directrice

Mme Marie-Christine ROBION, inspectrice anciennement en charge du FAJ

M. Gérard-Pierre DUMONT, anciennement en charge des bourses paramédicales

Conseil Général :

M. Jean-Luc BOURGUIGNON, directeur général des services

M. Jean GUILIER, directeur général adjoint en charge des finances

M. Alain GRENOUILLET, directeur général adjoint en charge des affaires sociales

Seine Saint Denis :

Services de l'Etat :

Préfecture

M Jean-François CORDET, Préfet

M. Michel THEUIL, Directeur de Cabinet

Direction départementale des affaires sanitaires et sociales

M. Hubert VALADE, directeur

M. Michel BENABEN, directeur adjoint, responsable du pôle des politiques sociales

Mme Chantal JACQUIER, responsables ressources humaines

M. Bernard HEYNEN, inspecteur mis à disposition du RMI au 01 janvier 2004

Mme Martine DALET, anciennement en charge du FAJ

M. Ryad BOUHAFS, anciennement en charge de l'urgence sociale

Mme Yasmine MIMOUN, anciennement en charges des bourses paramédicales

Conseil Général :

M. Hubert BRAMY, Président

M. Gilles GARNIER, Vice-Président aux affaires sociales

Mme Carmen BOURVIC, directrice générale des services

M. Valery MOLET, directeur général adjoint en charge des finances

Mme Mathilde SACUTO, directrice de l'action sociale

**Annexe 3 : RMI : effectifs de référence et effectifs mis à disposition
en juin 2007**

N°	NOM	Effectif de référence à retenir pour le RMI	Agents dus effectivement mis à disposition en juin 2007
1	DDASS Ain	1,5	1
2	DDASS Aisne	12,3	12,2
3	DDASS Allier	1,05	0
4	DDASS Alpes de Haute-Provence	3	2,77
5	DDASS Hautes-Alpes	2	1
6	DDASS Alpes-Maritimes	7,7	0
7	DDASS Ardèche	5,9	5,9
8	DDASS Ardennes	4,9	2,7
9	DDASS Ariège	3,5	2,7
10	DDASS Aube	3,3	2,8
11	DDASS Aude	1,8	1
12	DDASS Aveyron	3,5	2,5
13	DDASS Bouches-du-Rhône	25	16,1
14	DDASS Calvados	4	3,03
15	DDASS Cantal	3,8	2,8
16	DDASS Charente	5,1	2,6
17	DDASS Charente-Maritime	8,6	3,38
18	DDASS Cher	2,6	1,6
19	DDASS Corrèze	1,9	1,9
20	DDASS Corse-du-Sud	2,75	1,88
20	DDASS Haute-Corse	2,1	0
21	DDASS Côte-d'Or	3,3	0
22	DDASS Côte-d'Armor	13,1	7,8
23	DDASS Creuse	4	3,3
24	DDASS Dordogne	8,2	7,5
25	DDASS Doubs	3,3	2
26	DDASS Drôme	4,4	2,7
27	DDASS Eure	5,3	4,5
28	DDASS Eure-et-Loir	6,35	3,8
29	DDASS Finistère	9,8	6,96
30	DDASS Gard	12,2	9,28
31	DDASS Haute-Garonne	9,57	8,7
32	DDASS Gers	2,65	1
33	DDASS Gironde	10,19	7,6
34	DDASS Hérault	18,75	14
35	DDASS Ille-et-Vilaine	8,4	4
36	DDASS Indre	4,73	1,8
37	DDASS Indre-et-Loire	5,3	4,1
38	DDASS Isère	2,4	2,4
39	DDASS Jura	3,3	3,3
40	DDASS Landes	4	3,5
41	DDASS Loir-et-Cher	3,9	3,8
42	DDASS Loire	9,4	3
43	DDASS Haute-Loire	3,02	1,3
44	DDASS Loire Atlantique	14,5	11,8
45	DDASS Loiret	6,6	3
46	DDASS Lot	1	0,5
47	DDASS Lot-et-Garonne	4,3	3
48	DDASS Lozère	1	1

49	DDASS Maine et Loire	7,68	6,4
50	DDASS Manche	5,65	3,9
51	DDASS Marne	6,5	2,2
52	DDASS Haute-Marne	3,4	0,9
53	DDASS Mayenne	1,1	0
54	DDASS Meurthe-et-Moselle	1,1	0,8
55	DDASS Meuse	3,8	2,8
56	DDASS Morbihan	7,55	7,4
57	DDASS Moselle	12,8	12,1
58	DDASS Nièvre	4,5	2,6
59	DDASS Nord	24,54	9,6
60	DDASS Oise	3,7	0
61	DDASS Orne	1,65	1,65
62	DDASS Pas-de-Calais	20,85	17,55
63	DDASS Puy-de-Dôme	10,4	8,28
64	DDASS Pyrénées-Atlantiques	6,2	2,5
65	DDASS Hautes-Pyrénées	2,8	2,8
66	DDASS Pyrénées-Orientales	4,4	3
67	DDASS Bas-Rhin	4,3	4,3
68	DDASS Haut-Rhin	3,4	2,8
69	DDASS Rhône	2,7	1,8
70	DDASS Haute-Saône	2,7	2,6
71	DDASS Saône-et-Loire	4	3,4
72	DDASS Sarthe	8,2	4,1
73	DDASS Savoie	3,13	3,13
74	DDASS Haute-Savoie	1,6	0,8
75	DDASS Paris	15,59	1,88
76	DDASS Seine-Maritime	17,1	17,1
77	DDASS Seine-et-Marne	6,7	1
78	DDASS Yvelines	10,37	0
79	DDASS Deux-Sèvres	8	4,6
80	DDASS Somme	9,4	7,8
81	DDASS Tarn	2,26	0,88
82	DDASS Tarn-et-Garonne	1	1
83	DDASS Var	11	1,8
84	DDASS Vaucluse	4,3	1,98
85	DDASS Vendée	6,55	5,6
86	DDASS Vienne	4	4
87	DDASS Haute-Vienne	1,15	1
88	DDASS Vosges	4,4	4,4
89	DDASS Yonne	3,4	1
90	DDASS Territoire-de-Belfort	3,75	3
91	DDASS Essonne	11	1
92	DDASS Hauts-de-Seine	13,85	6,5
93	DDASS Seine-Saint-Denis	16,8	2
94	DDASS Val-de-Marne	9,5	7,33
95	DDASS Val-d'Oise	8,98	6,95
971	Guadeloupe	2	1
972	Martinique	4,15	1,7
973	Guyane	0,9	0
974	Réunion	3	3
	Total	627,06	387,43

Annexe 4 : RMI : emplois non pourvus au 1 juin 2007 par départements

N°	NOM	Emplois non pourvus					
		A	B	C	Contractuels	Catégorie non précisée	Total
1	DDASS Ain	0,5	0	0	0		0,5
2	DDASS Aisne	1	1	-3,5	1,6		0,1
3	DDASS Allier					1,05	1,05
4	DDASS Alpes de Haute-Provence				0,03	0,20	0,23
5	DDASS Hautes-Alpes	1	0	0	0		1
6	DDASS Alpes-Maritimes	1	0	3,7	3		7,7
7	DDASS Ardèche	-0,4	1	-0,7	0,1		0
8	DDASS Ardennes	0,7	0,5	-0,5	1,5		2,2
9	DDASS Ariège				-1	1,8	0,8
10	DDASS Aube	0,3	0	-0,8	1		0,5
11	DDASS Aude	0	0	0,8	0		0,8
12	DDASS Aveyron	0	0	1	0		1
13	DDASS Bouches-du-Rhône	0,4	0,7	0	7,8		8,9
14	DDASS Calvados	0,6	0	0,4	-0,03		0,97
15	DDASS Cantal	0	0	1	0		1
16	DDASS Charente	0,5	0	2	0		2,5
17	DDASS Charente-Maritime	0	1,4	2,2	1,62		5,22
18	DDASS Cher	1	0	0	0		1
19	DDASS Corrèze						0
20	DDASS Corse-du-Sud	0,85	0	1	-0,98		0,87
20	DDASS Haute-Corse					2,1	2,1
21	DDASS Côte-d'Or	0,5	0	0	2,8		3,3
22	DDASS Côte-d'Armor	1	1	1,3	2		5,3
23	DDASS Creuse					0,7	0,7
24	DDASS Dordogne	-0,6	0,5	0,9	-0,1		0,7
25	DDASS Doubs	0,7	0	0	0,6		1,3
26	DDASS Drôme	0,2	-0,2	1,8	-0,1		1,7
27	DDASS Eure	0,3	0,5	0	0		0,8
28	DDASS Eure-et-Loir	0,45	0	1,2	0,9		2,55
29	DDASS Finistère	0,3	0,5	0,7	1,34		2,84
30	DDASS Gard	0	0	1,32	1,6		2,92
31	DDASS Haute-Garonne	0,3	0,5	-2,2	2,27		0,87
32	DDASS Gers	0,5	0,5	0,15	0,5		1,65
33	DDASS Gironde	0	1,25	1,34	0		2,59
34	DDASS Hérault	0,45	0	4,5	-0,2		4,75
35	DDASS Ille-et-Vilaine	0,8	1	2	0,6		4,4
36	DDASS Indre	1	1	0,2	0,73		2,93
37	DDASS Indre-et-Loire	-0,3	0	0,2	1,3		1,2
38	DDASS Isère						0
39	DDASS Jura						0
40	DDASS Landes	0	0	0	0,5		0,5
41	DDASS Loir-et-Cher	0	-0,4	0,5	0		0,1
42	DDASS Loire	0,4	0	3	3		6,4
43	DDASS Haute-Loire	0,8	0	0,92	0		1,72
44	DDASS Loire Atlantique	0,2	-0,1	1,7	0,9		2,7
45	DDASS Loiret	0	1	2,6	0		3,6
46	DDASS Lot	0,5	0	0	0		0,5
47	DDASS Lot-et-Garonne	0,4	-1,7	2,1	0,5		1,3
48	DDASS Lozère	0	0	0	0		0

49	DDASS Maine et Loire	0,5	0	-0,1	0,88		1,28
50	DDASS Manche	0	1	0	0,75		1,75
51	DDASS Marne	0,8	0,5	2	1		4,3
52	DDASS Haute-Marne	1	1,5	0	0		2,5
53	DDASS Mayenne	0,25	0,35	0,5	0		1,1
54	DDASS Meurthe-et-Moselle	0,3	0,4	-0,4	0		0,3
55	DDASS Meuse	0,3	-2,8	2	1,5		1
56	DDASS Morbihan	0,1	0	0,05	0		0,15
57	DDASS Moselle	0	0	-0,3	1		0,7
58	DDASS Nièvre	0	1	0	0,9		1,9
59	DDASS Nord	0	0	0,1	14,84		14,94
60	DDASS Oise					3,7	3,7
61	DDASS Orne						0
62	DDASS Pas-de-Calais	-0,35	2	0,8	0,85		3,3
63	DDASS Puy-de-Dôme	0	1	2,2	-1,08		2,12
64	DDASS Pyrénées-Atlantiques	1	1,9	0,8	0		3,7
65	DDASS Hautes-Pyrénées	0	0	0	-0,1	0,1	0
66	DDASS Pyrénées-Orientales	1	0	1	-0,6		1,4
67	DDASS Bas-Rhin						0
68	DDASS Haut-Rhin	0	0	0	0,6		0,6
69	DDASS Rhône	0	-0,1	1	0		0,9
70	DDASS Haute-Saône	0,3	0	-0,2	0		0,1
71	DDASS Saône-et-Loire	0	0,4	-1	1,2		0,6
72	DDASS Sarthe	0,5	0	2,1	1,5		4,1
73	DDASS Savoie	0	1	-1	0		0
74	DDASS Haute-Savoie	0,4	0	0,4	0		0,8
75	DDASS Paris	1,83	3	8	0,88		13,71
76	DDASS Seine-Maritime						0
77	DDASS Seine-et-Marne	0,7	1	2	2		5,7
78	DDASS Yvelines	0,7	2,8	6,1	0,77		10,37
79	DDASS Deux-Sèvres	0,7	0,9	0,8	1		3,4
80	DDASS Somme	1	1	-1	0,6		1,6
81	DDASS Tarn	0,5	0	0	0,88		1,38
82	DDASS Tarn-et-Garonne						0
83	DDASS Var	1	2	5,2	1		9,2
84	DDASS Vaucluse	0,4	-1,68	1,3	2,3		2,32
85	DDASS Vendée	0	1	1,95	-2		0,95
86	DDASS Vienne	0	0	0	0		0
87	DDASS Haute-Vienne	0,15	0	0	0		0,15
88	DDASS Vosges						0
89	DDASS Yonne	0	0	1,1	1,3		2,4
90	DDASS Territoire-de-Belfort	0,3	0	-0,55	1		0,75
91	DDASS Essonne				8	2	10
92	DDASS Hauts-de-Seine	1	0	4,06	2,29		7,35
93	DDASS Seine-Saint-Denis	-0,2	0,8	2	12,2		14,8
94	DDASS Val-de-Marne	0,9	0,7	0,8	-0,23		2,17
95	DDASS Val-d'Oise	0,5	1	0,4	0,13		2,03
971	Guadeloupe	0	1	0	0		1
972	Martinique	0,15	0	0,3	2		2,45
973	Guyane	0,1	0	0,8	0		0,9
974	Réunion	0	1	-1	0		0
	Total	31,18	32,62	73,04	91,14	11,65	239,63

**Annexe 5 : Loi LRL : chiffres contenus dans les conventions et les projets
d'arrêtés**

N°	NOM		A	B	C	Contractuels	Total
1	DDASS Ain	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
2	DDASS Aisne	CPa	0,200	0,100	2,150	0,000	2,450
3	DDASS Allier	A	0,050	0,100	0,050	0,000	0,200
4	DDASS Alpes de Haute-Provence	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
5	DDASS Hautes-Alpes	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
6	DDASS Alpes-Maritimes	A	0,050	0,200	0,000	0,000	0,250
7	DDASS Ardèche	A	0,100	0,060	0,000	0,000	0,160
8	DDASS Ardennes	Cpa	0,200	0,000	0,500	0,000	0,700
9	DDASS Ariège	A	0,500	0,350	0,150	0,000	1,000
10	DDASS Aube	C	0,250	0,000	0,400	0,000	0,650
11	DDASS Aude	A	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
12	DDASS Aveyron	Cpa	0,000	0,000	0,900	0,000	0,900
13	DDASS Bouches-du-Rhône	Cpa	0,000	0,800	0,000	0,000	0,800
14	DDASS Calvados	Cpa	0,000	0,000	0,500	0,000	0,500
15	DDASS Cantal	A	0,050	0,200	0,100	0,500	0,850
16	DDASS Charente	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
17	DDASS Charente-Maritime	C	0,300	0,090	0,030	0,000	0,420
18	DDASS Cher	A	0,030	0,220	0,280	0,000	0,530
19	DDASS Corrèze	C	0,000	0,300	0,000	0,000	0,300
20	DDASS Corse-du-Sud	C	0,000	0,000	0,050	1,500	1,550
20	DDASS Haute-Corse	A	0,000	0,020	0,060	0,000	0,080
21	DDASS Côte-d'Or	C	0,150	0,300	0,100	0,000	0,550
22	DDASS Côte-d'Armor	A	0,200	0,200	0,250	0,000	0,650
23	DDASS Creuse	A	0,210	0,150	0,220	0,000	0,580
24	DDASS Dordogne	A	0,079	0,000	0,150	0,000	0,229
25	DDASS Doubs	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
26	DDASS Drôme	A	0,000	0,230	0,000	0,000	0,230
27	DDASS Eure	Cpa	0,000	0,500	0,000	0,000	0,500
28	DDASS Eure-et-Loir	C	0,200	0,000	0,370	0,000	0,570
29	DDASS Finistère	A	0,050	0,550	2,450	1,300	4,350
30	DDASS Gard	A	0,000	0,200	0,000	0,000	0,200
31	DDASS Haute-Garonne	A	0,000	0,050	1,000	0,200	1,250
32	DDASS Gers	A	0,050	0,260	0,300	0,000	0,610
33	DDASS Gironde	A	0,300	0,200	2,400	1,100	4,000
34	DDASS Hérault	A	0,140	0,200	0,050	0,000	0,390
35	DDASS Ille-et-Vilaine	A	0,210	0,460	0,160	0,000	0,830
36	DDASS Indre	C	0,650	0,540	1,100	0,000	2,290
37	DDASS Indre-et-Loire	Cpa	0,000	0,075	0,075	0,000	0,150
38	DDASS Isère	A	0,500	0,000	0,500	0,000	1,000
39	DDASS Jura	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
40	DDASS Landes	A	0,000	0,800	0,800	0,000	1,600
41	DDASS Loir-et-Cher	C	0,300	0,100	0,450	0,000	0,850
42	DDASS Loire	Cpa	0,050	0,000	0,050	0,000	0,100
43	DDASS Haute-Loire	Cpa	0,130	0,040	0,000	0,000	0,170
44	DDASS Loire Atlantique	A					1,530
45	DDASS Loiret	C	0,250	0,150	0,000	0,000	0,400
46	DDASS Lot	A	0,140	0,120	0,100	0,000	0,360
47	DDASS Lot-et-Garonne	A	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
48	DDASS Lozère	C	0,050	0,000	0,150	0,000	0,200
49	DDASS Maine et Loire	C	0,100	0,330	0,350	0,000	0,780
50	DDASS Manche	Cpa	0,000	0,050	0,050	0,000	0,100
51	DDASS Marne	C	0,200	0,200	0,100	0,800	1,300

52	DDASS Haute-Marne	Cpa	0,250	0,000	2,000	0,000	2,250
53	DDASS Mayenne	C	0,000	0,150	0,450	0,000	0,600
54	DDASS Meurthe-et-Moselle	A	0,000	0,000	1,000	2,000	3,000
55	DDASS Meuse	C	0,000	0,000	1,800	0,000	1,800
56	DDASS Morbihan	C	0,090	0,460	0,360	0,000	0,910
57	DDASS Moselle	C	0,500	0,040	1,024	0,000	1,564
58	DDASS Nièvre	A	0,030	0,090	0,025	0,000	0,145
59	DDASS Nord	A	0,100	0,400	1,850	0,100	2,450
60	DDASS Oise	A	0,000	0,000	1,000	0,000	1,000
61	DDASS Orne	C	0,280	0,080	0,100	0,000	0,460
62	DDASS Pas-de-Calais	Cpa	0,000	5,000	5,000	0,000	10,000
63	DDASS Puy-de-Dôme	A	0,000	1,000	0,300	0,000	1,300
64	DDASS Pyrénées-Atlantiques	A	0,340	0,570	0,000	0,000	0,910
65	DDASS Hautes-Pyrénées	C	0,000	0,000	0,120	0,000	0,120
66	DDASS Pyrénées-Orientales	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
67	DDASS Bas-Rhin	C	0,000	1,000	1,000	0,000	2,000
68	DDASS Haut-Rhin	C	0,000	0,000	1,000	0,000	1,000
69	DDASS Rhône	C	0,110	0,160	0,210	0,320	0,800
70	DDASS Haute-Saône	A	0,200	0,080	0,070	0,000	0,350
71	DDASS Saône-et-Loire	Cpa	0,000	0,000	0,050	0,000	0,050
72	DDASS Sarthe	A	0,000	0,000	0,650	0,000	0,650
73	DDASS Savoie	C	0,150	0,100	0,270	0,000	0,520
74	DDASS Haute-Savoie	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
75	DDASS Paris	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
76	DDASS Seine-Maritime	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
77	DDASS Seine-et-Marne	A	0,000	0,050	0,150	0,000	0,200
78	DDASS Yvelines	C	0,000	0,020	0,900	0,000	0,920
79	DDASS Deux-Sèvres	C	0,650	0,050	0,000	0,000	0,700
80	DDASS Somme	Cpa	0,000	0,000	1,000	0,000	1,000
81	DDASS Tarn	A	0,155	0,024	0,000	0,000	0,179
82	DDASS Tarn-et-Garonne	A	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
83	DDASS Var	Cpa	0,000	0,015	0,000	0,000	0,015
84	DDASS Vaucluse	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
85	DDASS Vendée	C	0,020	0,370	0,003	0,100	0,493
86	DDASS Vienne	C	0,101	0,044	0,004	0,000	0,149
87	DDASS Haute-Vienne	A	0,300	0,200	0,100	0,000	0,600
88	DDASS Vosges	Cpa	0,000	0,400	1,000	0,000	1,400
89	DDASS Yonne	C	0,000	0,000	0,120	0,000	0,120
90	DDASS Territoire-de-Belfort	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
91	DDASS Essonne	C	0,450	1,750	1,500	0,000	3,700
92	DDASS Hauts-de-Seine	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
93	DDASS Seine-Saint-Denis	A	0,600	0,450	1,100	0,200	2,350
94	DDASS Val-de-Marne	A	0,030	0,250	0,000	0,070	0,350
95	DDASS Val-d'Oise	C	0,440	1,870	0,300	0,000	2,610
971	Guadeloupe	A	0,060	0,000	0,800	0,300	1,160
972	Martinique	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000
973	Guyane	A	0,100	0,150	0,000	0,000	0,250
974	Réunion	Co	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000

C : Conventions signées portant sur toutes les compétences

Cpa : Conventions signées portant sur une partie seulement des compétences

Co : Absence de convention en accord avec le Conseil général

A : Conventions non signée

Annexe 6 : Loi LRL : Emplois vacants intermédiaires au 1 juin 2007

N°	NOM	Emplois vacants intermédiaires (au 1 juin 2007)				
		A	B	C	Contractuels	Total
2	DDASS Aisne	0,2	0,1	1,15	-1	0,45
8	DDASS Ardennes	0,2	0	0,5	0	0,70
10	DDASS Aube	0,25	0	0,4	0	0,65
12	DDASS Aveyron	0	0	0,9	0	0,90
13	DDASS Bouches-du-Rhône	0	0	0	0	0,00
14	DDASS Calvados	0	0	0,5	-0,43	0,07
17	DDASS Charente-Maritime	0,3	0,09	0,03	0	0,42
19	DDASS Corrèze	0	0,3	0	0	0,30
20	DDASS Corse-du-Sud	0	0	-1,35	1,5	0,15
21	DDASS Côte-d'Or	0,15	0,3	0,1	0	0,55
27	DDASS Eure	0	0	0	0	0,00
28	DDASS Eure-et-Loir	0,2	0	0,37	0	0,57
36	DDASS Indre	0,65	0,54	1,1	0	2,29
37	DDASS Indre-et-Loire	0	0,075	0,075	0	0,15
41	DDASS Loir-et-Cher	0,3	0,1	0,45	0	0,85
42	DDASS Loire	0,05	0	0,05	0	0,10
43	DDASS Haute-Loire	0,041	0,0183	0	0	0,06
45	DDASS Loiret	0,25	0,15	0	0	0,40
48	DDASS Lozère	0,05	0	0,15	0	0,20
49	DDASS Maine et Loire	0	0	0	0	0,00
50	DDASS Manche	0	0,05	0,05	0	0,10
51	DDASS Marne	0,2	0,2	0,1	0,8	1,30
52	DDASS Haute-Marne	0,25	0	1	0	1,25
53	DDASS Mayenne	0	0,15	0,45	0	0,60
55	DDASS Meuse	0	0	0	0	0,00
56	DDASS Morbihan	0,09	0,46	0,36	0	0,91
57	DDASS Moselle	0,5	0,04	1,024	0	1,56
61	DDASS Orne	0,28	0,08	0,1	0	0,46
62	DDASS Pas-de-Calais	0	3,3	1,2	-1,7	2,80
65	DDASS Hautes-Pyrénées	0	0	0	0	0,00
67	DDASS Bas-Rhin	0	1	0	0	1,00
68	DDASS Haut-Rhin	0	0	1	0	1,00
69	DDASS Rhône	0,11	0,16	0,21	0,32	0,80
71	DDASS Saône-et-Loire	0	0	0,05	0	0,05
73	DDASS Savoie	0,15	0	-0,09	0	0,06
78	DDASS Yvelines	0	0,02	0,9	0	0,92
79	DDASS Deux-Sèvres	0	0	0	0	0,00
80	DDASS Somme	0	0	1	0	1,00
83	DDASS Var	0	0,015	0	0	0,02
85	DDASS Vendée	0,02	0,37	0,003	0,1	0,49
86	DDASS Vienne	0,101	0,044	0,004	0	0,15
88	DDASS Vosges	0	0,4	0	0	0,40
89	DDASS Yonne	0	0	0,12	0	0,12
91	DDASS Essonne	0,45	1,75	0	-0,8	1,40
95	DDASS Val-d'Oise	0,44	1,87	0,3	0	2,61
	Total	5,232	11,5823	12,206	-1,21	27,81