

## REVUES DE DÉPENSES

La régulation des normes applicables  
aux collectivités territoriales

**Accessibilité**  
**Formation professionnelle**  
**Diverses mesures dans le domaine social**



Les revues de dépenses constituent **un dispositif innovant d'évaluation des dépenses publiques**, instauré par la loi de programmation des finances publiques 2014-2019 (article 22). Elles ont pour **objectif explicite de documenter des mesures et des réformes structurelles de redressement des comptes publics**. Réalisées en toute indépendance par les corps d'inspection et de contrôle, **les recommandations des revues de dépenses n'engagent donc pas le Gouvernement**. Leur efficacité repose tant sur leur contenu opérationnel que sur leur procédure spécifique, qui associe étroitement Gouvernement et Parlement.

### **Un champ de compétence large associé à une démarche opérationnelle**

Portant sur l'ensemble des administrations publiques, **le champ d'intervention des revues de dépenses est très large**. Elles peuvent couvrir tous les domaines de l'action publique et tous les sous-secteurs des administrations publiques (État, agences, organismes de sécurité sociale, collectivités territoriales), comme tous les outils de financement des politiques publiques (dépenses fiscales, crédits budgétaires, taxes affectées, etc.).

Centrées sur la réalisation d'économies, les revues de dépenses **s'inscrivent dans une logique opérationnelle**. Chaque revue de dépenses doit permettre d'approfondir la connaissance des dépenses afin de préparer des réformes pouvant être mises en œuvre à court ou moyen terme.

### **Une association du Parlement en parfaite articulation avec le calendrier de la préparation du budget**

L'une des principales innovations des revues de dépenses par rapport aux autres exercices d'évaluation tient à leur **articulation étroite avec le calendrier budgétaire annuel**. Ces modalités de mise en œuvre sont directement prévues par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) et **constituent un élément clé de l'efficacité du dispositif**.

La loi dispose ainsi que **l'exercice est lancé chaque année de manière concomitante avec le dépôt du PLF**. La liste des thèmes faisant l'objet d'une revue de dépenses est présentée dans une annexe budgétaire du PLF dédiée (« jaune »). Les parlementaires sont ainsi informés des thèmes des revues et de leurs enjeux pour en débattre, le cas échéant, avec le Gouvernement.

**Les travaux des corps de contrôle doivent être finalisés au cours du premier trimestre**. Ce calendrier permet ainsi que **les conclusions des revues de dépenses puissent être intégrées à la construction du PLF suivant**. Le Gouvernement en prévoit la diffusion, sans que celle-ci soit précisée dans la LPFP, non seulement dans un souci de transparence, mais aussi dans la volonté de fournir le degré d'information le plus précis et le plus fin, propre à nourrir des échanges éclairés et de qualité au sein du débat public.



Inspection générale  
des affaires sociales

Accessibilité  
Formation professionnelle  
Diverses mesures dans le domaine social  
Régulation des normes applicables aux  
collectivités territoriales  
Revue de dépenses

**RAPPORT  
THEMATIQUE**

Établi par

Nicolas AMAR,  
Benjamin FERRAS

Membres de l'Inspection générale  
des affaires sociales

- Juillet 2015 -  
2015-030S1



## SYNTHESE GENERALE

Le présent rapport thématique a été réalisé par MM. N. AMAR et B. FERRAS, membres de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) dans le cadre d'une revue de dépenses « régulation des normes applicables aux collectivités ». Les constats d'ensemble partagés avec les membres de l'Inspection générale de l'administration (IGA) et du Contrôle général économique et financier (CGEFI) ont donné lieu à un rapport conjoint consacré à l'analyse générale de la régulation des normes applicables aux collectivités.

Dans ce rapport thématique, **trois secteurs sont envisagés**, dans le cadre découlant de la lettre de mission et précisé par la note de cadrage : **les normes relatives à l'accessibilité des personnes handicapés à la voirie et aux bâtiments recevant le public, les normes relatives à la formation professionnelle et, enfin, les normes applicables à divers domaines des politiques sociales locales** (petite enfance, établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes - EHPAD et instances locales).

L'analyse de ces différents domaines a permis de documenter les analyses générales proposées dans le cadre du rapport conjoint. **La mission a mené ses investigations dans le strict respect du champ défini par la lettre de mission** : elle s'est intéressée à l'ensemble des normes à l'exclusion des mesures à caractère financier (impôts et taxes, cotisations, prestations) ou concernant la fonction publique.

**La réglementation relative aux politiques sociales représente une part importante des flux de normes** : en 2014, près du quart des textes analysés par le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) portait sur les politiques sociales (voir annexe 1 du rapport conjoint). Ce flux normatif important doit être analysé au regard, d'une part, de la décentralisation importante des politiques sociales dont des pans entiers sont confiés aux collectivités territoriales (formation professionnelle pour les régions ou lutte contre l'exclusion pour les départements par exemple) et, d'autre part, des normes nationales encadrant ces activités prises en charge par les collectivités. Toutefois, compte tenu de l'exclusion des mesures à caractère financier, le champ soumis à l'analyse de l'IGAS apparaissait plus restreint. En effet, les normes introduites en 2014 concernent, pour une large part, les cotisations et les prestations ou la fonction publique, aspects ne relevant pas du champ de la mission.

**Les normes appliquées par les collectivités territoriales dans le domaine des politiques sociales sont particulièrement variées.** Au-delà des lois, l'analyse conduit à souligner les impacts importants des textes réglementaires mais aussi de l'encadrement des modalités de gestion ou l'affirmation de règles et normes à caractère professionnel. En effet, ces normes techniques, procédurales ou professionnelles ont une grande importance : les politiques sociales donnent lieu à la fourniture de services ou au versement de prestations dont les délivrances sont encadrées au niveau national, parfois avec un niveau de précision important, afin de respecter le principe d'égal accès des citoyens à des interventions de même nature à tout point du territoire. Si les collectivités ont la possibilité d'adapter le service ou de proposer des aides ou prestations complémentaires, leurs politiques sociales s'inscrivent dans un cadre défini au niveau national. Cette approche constitue une spécificité du champ social : dans les travaux de la mission, aucun interlocuteur ne s'est prononcé pour la remise en cause de l'équilibre normatif actuel mais les personnes rencontrées ont toutes souligné la nécessité d'allègements de natures diverses.

**De plus, deux spécificités doivent être soulignées :**

- **les interventions dans le domaine social peuvent conduire à confier à une collectivité des compétences d'organisation ou d'agrément** (cas par exemple de l'intervention des services départementaux de protection maternelle et infantile pour l'accueil du jeune enfant)

et, par conséquent, la collectivité pilote peut être amenée à formuler des exigences pouvant peser sur d'autres collectivités ;

- **les structures mettant en œuvre certaines actions peuvent être cofinancées par l'Etat, par les différents niveaux de collectivités et par la sécurité sociale** ; ces cofinancements peuvent être l'occasion, pour les financeurs publics, de poser des conditions à respecter pour ces structures ; ces conditions peuvent être sources de charges indirectes pour les collectivités territoriales, qu'elles créent ou financent ces structures (cas des crèches ou des EHPAD).

**Les acteurs locaux doivent donc souvent appliquer de manière combinée des normes variées.** L'environnement normatif correspondant est des plus variés. L'analyse des normes applicables permet de souligner la potentielle importance de « métarègles » soit des règles appliquées par les acteurs locaux sans qu'elles ne correspondent nécessairement à des normes définies au niveau national (risque de sur-transposition subie au niveau local de la norme nationale). Par ailleurs, la mise en œuvre des politiques sociales par des structures dédiées (crèches, EHPAD) conduit également les collectivités locales à apprécier l'ensemble de l'environnement normatif d'un acteur soit un ensemble de règles issues de domaines juridiques variés (règles d'urbanisme, de sécurité, de santé publique...).

**Dans ce contexte, les acteurs des politiques sociales ont mis en œuvre des démarches originales de régulation des normes ou de simplification de l'environnement normatif.** Conscients de la nécessité d'alléger les règles pesant sur les collectivités ou leurs opérateurs, les entités nationales ont mis en place des méthodes originales ; il en est ainsi, par exemple :

- de la co-construction normative mise en œuvre en matière de droit de la formation professionnelle ;
- des revues de normes ou d'analyses de l'environnement normatif applicable à un acteur, en cours d'achèvement, concernant les EHPAD et les services de protection maternelle et infantile ;
- de l'expérimentation en cours, en matière de lutte contre l'exclusion, de dérogations au cadre institutionnel (instances et gouvernance) posé par les textes et de l'analyse des assouplissements normatifs estimés nécessaires par les acteurs territoriaux (projet AGILLE).

**Ces démarches originales soulignent les limites des raisonnements « en silos » conduits actuellement,** par l'examen de la simplification ou de la suppression de normes considérées comme inutiles ou irritantes dans chaque secteur normatif pris isolément. Une analyse globale de l'environnement normatif est à encourager afin de faciliter l'application de l'ensemble des normes par les collectivités et de souligner le besoin d'articulation entre domaines normatifs distincts (cas des secteurs de l'accessibilité, de la sécurité et du droit du travail par exemple, voir première partie de ce rapport thématique).

**L'analyse des politiques sociales relevant du champ confié à la mission a permis de mettre à jour de très nombreux constats qui ont très largement inspiré le rapport réalisé conjointement par l'IGA, l'IGAS et le CGEFI** tant en ce qui concerne l'approche des types de normes à alléger et des modalités de ces allègements qu'en ce qui concerne les méthodes et bonnes pratiques à privilégier dans le cadre de démarches structurées de simplification des normes applicables aux collectivités appréhendées tant en flux (co-construction des normes) qu'en stock (revues de *process* et revus de normes). Cette analyse a contribué aux axes mis en valeur dans le rapport conjoint et dans ses annexes 1 et 2 qui sont très largement structurés au bénéfice de ces constats.

**L'analyse cartographique réalisée (voir annexe 1 du rapport conjoint) a permis d'orienter les domaines normatifs à examiner dans le champ des politiques sociales.** Ainsi, dans les rapports récents ayant trait à la simplification de la réglementation applicable aux collectivités, 11 % des propositions concernent les domaines de l'accessibilité et du handicap, 10 %

s'attachent à faire évoluer les normes applicables au secteur social, médico-social et sanitaire et, enfin, 5% d'entre elles concernent le secteur de l'éducation et de la formation. Forte de ces constats, la mission a donc retenu le secteur de l'accessibilité. Elle a également fait le choix d'analyser un secteur non spécifiquement signalé comme riche en normes irritantes mais qui a été intégralement décentralisé, celui de la formation professionnelle. Cette analyse a mis à jour le fait que, même dans des domaines non identifiés par les acteurs comme sources de difficultés pour les collectivités, des mesures de simplification et d'allégement peuvent être introduites. Enfin, compte tenu des travaux qu'elle a conduits, la mission a examiné des normes plus spécifiques (petite enfance, EHPAD et instances locales) qui lui ont permis de mettre à jour des méthodes d'allégement ou des besoins de simplification particuliers.

**Cette analyse cartographique a permis en outre de souligner la difficulté à proposer des évaluations de l'impact financier des normes ou de leurs évolutions.** 11 des 28 mesures n'ont pu, à ce stade, donner lieu à des évaluations même en mobilisant des données particulières (travaux de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques notamment). Les 17 mesures récentes ont été documentées au moyen d'ordres de grandeur financiers et de gestion. Mais leurs effets précis, faute des données et méthodes nécessaires, n'ont pu être évalués. Chaque partie du présent rapport thématique présente néanmoins des données chiffrées de synthèse sur le domaine analysé et permet ainsi de recenser l'étendue des données disponibles. Là encore, ces manques ont permis les analyses du rapport conjoint concernant la nécessité de disposer de données fiables afin de mieux apprécier les impacts *ex ante* et *ex post* des normes.

**Les 28 mesures présentées ci-après relèvent de différentes démarches d'allégement ou de simplification.** Sont ainsi identifiées :

- la suppression de normes ou la modification substantielle de contraintes créées par la réglementation ;
- les démarches de clarification normative, telles que la précision de la portée de la norme, de ses modalités d'application ou encore l'affirmation d'une norme minimale ;
- l'accompagnement des collectivités et de leurs opérateurs dans la bonne application de la réglementation ;
- les transferts de responsabilités ;
- la recherche d'amélioration de la gouvernance des règles et de la production normative.

Les mesures présentées peuvent relever exclusivement d'une de ces catégories ou de plusieurs d'entre elles. Les 28 mesures proposées par la mission se répartissent ainsi : 38 % correspondent à des suppressions ou à des modifications substantielles des normes actuelles ; 32 % sont des propositions d'accompagnement renforcé de l'application de la norme ; 21 % d'entre elles visent à clarifier des normes existantes ; 5 % sont porteuses d'évolutions de la gouvernance ; enfin, 4 % des mesures correspondent à des transferts de responsabilité.

Au-delà de ces approches générales, la mission souligne, pour les champs investigués, plusieurs éléments saillants.

➤ **Accessibilité - Première partie du rapport thématique**

La mission propose 7 mesures de simplification ainsi réparties :

- 2 proposent des modifications substantielles du droit applicable (mesures n°1 et 2) ;
- 1 est une mesure d'accompagnement qui vise à mieux évaluer les impacts des normes actuelles en vue de leur simplification (mesure n°3) ;
- 1 autre correspond à une proposition de clarification de la norme applicable (mesure n°4) ;

- les 3 dernières combinent démarches d'accompagnement à l'application des normes et clarifications des normes applicables (mesures n°5, 6 et 7).

Ce secteur se caractérise par l'ampleur de la simplification en cours, en particulier s'agissant de la réglementation applicable aux établissements recevant du public. Aussi, la mission recommande-t-elle de consolider les acquis issus de la concertation de 2013-2014 conduites par la sénatrice C - L. CAMPION. Ces acquis ont été concrétisés dans l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 pour laquelle un projet de loi de ratification est en cours d'examen par le Parlement. La mission souligne la nécessité de procéder à cette ratification dans le respect des équilibres déterminés entre les acteurs et d'accélérer la parution des mesures d'application (mesures n°1 et 2).

Par ailleurs, des points de progrès complémentaires concernent la clarification de la réglementation applicable aux locaux de travail (mesure n°5) et l'harmonisation des doctrines des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (mesure n°4), sources de difficultés d'application de la norme, à la fois irritantes et coûteuses.

De manière générale, il conviendrait, chaque fois que possible, de privilégier une approche souple de la réglementation en matière d'accessibilité, en autorisant la prise de mesures de substitution ou en instaurant des seuils dans l'application des exigences. Plusieurs propositions sont formulées à cette fin (mesures n°3, 6 et 7).

#### ➤ **Formation professionnelle - Deuxième partie du rapport thématique**

Le domaine de la formation professionnelle n'est pas considéré comme une source particulière de normes irritantes ou entravant le bon fonctionnement des collectivités. L'analyse de ce domaine très largement décentralisé permet néanmoins de mettre à jour 8 mesures d'allègement ainsi réparties :

- 2 visent à modifier de manière substantielle le droit applicable afin d'améliorer la gouvernance de la production normative (mesures n°1 et 2) ;
- 2 mesures ont pour objet d'accompagner la bonne application des normes par les régions (mesures n°3 et 8) ;
- 1 correspond à un besoin avéré de clarification du droit applicable, source d'insécurité juridique pour les régions (mesure n°4) ;
- 2 mesures visent à mieux apprécier les transferts de compétences opérés au bénéfice des régions et de modifier les textes en conséquence (mesures n°5 et 6) ;
- la dernière propose enfin de transférer une responsabilité nouvelle aux régions dans la continuité des mouvements de décentralisation opérés précédemment (mesure n°7).

Les mesures ainsi avancées doivent être appréciées au regard de la spécificité du champ par rapport aux autres secteurs analysés par la mission. La politique est très largement décentralisée. Les normes sont co-élaborées au niveau national. Par définition, les simplifications et allègements susceptibles d'intervenir doivent être appréciés au regard de ce contexte.

Parmi ces mesures, certaines apparaissent structurantes, comme la reconnaissance de la co-construction des normes (mesure n°1) ou la reconnaissance de la gouvernance spécifique de la formation professionnelle (problématique de l'articulation avec les travaux du CNEN, mesure n°2). Diverses mesures plus techniques et précises sont proposées afin de clarifier les transferts de compétences exercés (mesures n°5 et 6) ou de faciliter la gestion des politiques dans les territoires (mesures n°3, 4 et 8). Enfin, ce domaine est le seul, parmi les 9 étudiés par les trois corps, à offrir des possibilités de nouveaux transferts de responsabilités (mesure n°7).

### ➤ **Diverses mesures d'ordre social – Troisième partie du rapport thématique**

Les travaux conduits par la mission lui ont permis d'identifier des démarches à l'œuvre de nature à faciliter des actions d'allégement normatif. L'accueil collectif des jeunes enfants et l'hébergement des personnes âgées dépendantes sont des domaines de mobilisation forte des collectivités et de leurs opérateurs. Les travaux conduits ont aussi permis de mettre à jour l'existence d'instances redondantes ou d'une formalité par trop contraignante.

Compte tenu du champ examiné, les 13 mesures avancées sont de natures très diverses. Elles concernent notamment les modes d'accueil du jeune enfant (normes de surface et d'encadrement par exemple – mesures n°3 et 4), la simplification des normes applicables aux EHPAD (à l'instar des procédures applicables en cas de création ou de modification d'établissements, des règles sanitaires ou le caractère prescriptif ou non de certaines normes – mesures n°8, 10 et 11) et la simplification de l'activité des collectivités (soit la suppression d'une instance et l'assouplissement d'une obligation, mesures n°12 et 13).

Ces mesures se répartissent ainsi :

- 2 correspondent à des actions combinées de modification des règles et de clarification des normes applicables (mesures n°1 et 3) ;
- 3 consistent à renforcer l'accompagnement des acteurs pour faciliter la bonne application de la réglementation (mesures n°2, 7 et 9) ;
- 2 combinent des démarches de modification substantielle du droit applicable et d'accompagnement renforcé dans l'application de la norme (mesures n°4 et 12) ;
- 4 induisent uniquement des modifications importantes de la réglementation et des suppressions de normes (mesures n°5, 6, 10 et 11) ;
- 1 correspond à un besoin de clarification de la norme applicable (mesure n°8) ;
- Enfin, la dernière mesure combine changement de la norme applicable et évolution de la gouvernance territoriale (mesure n°13).

Au final, ces 28 mesures soulignent, alors même que les mesures à caractère financier ou concernant la fonction publique étaient exclues du champ :

- l'importance des actions pouvant être conduites, à court ou moyen termes ;
- la diversité des normes pouvant être allégées et des actions de simplification ;
- la multiplicité des secteurs pouvant donner lieu à des démarches de cette nature, au-delà des seuls domaines considérés comme irritants ;
- les limites liées au raisonnement « en silos », domaine par domaine ;
- l'existence de démarches innovantes permettant tant de réguler les nouvelles normes que d'apprécier l'environnement normatif actuel.

Tous ces éléments sont largement repris dans le rapport conjoint : la diversité des secteurs soumis à l'analyse de l'IGAS et l'existence de démarches innovantes ont ainsi permis de proposer un raisonnement général révélant en particulier le caractère fructueux, donc généralisable, de bonnes pratiques identifiées à l'occasion de l'examen des politiques sociales.



# Sommaire

SYNTHESE GENERALE.....	3
INTRODUCTION GENERALE.....	13
PREMIER PARTIE - ACCESSIBILITE.....	15
SYNTHESE DE LA PREMIERE PARTIE - ACCESSIBILITE.....	17
INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE - ACCESSIBILITE.....	20
<b>1. LE CADRE GENERAL : UN SECTEUR A FORTS ENJEUX FINANCIERS ET SOCIETAUX.....</b>	<b>21</b>
1.1 Les ambitions fortes de la loi du 11 février 2005.....	21
1.2 Les difficultés rencontrées par les collectivités : l'application des normes générales et des obligations spécifiques.....	22
1.2.1 Les charges liées aux obligations procédurales.....	22
1.2.2 La problématique principale : les normes relatives aux ERP.....	24
1.3 L'irrespect de l'échéance de 2015 en termes de mise en accessibilité et en dépit des contrôles, délais et sanctions instaurés par la loi du 11 février 2005.....	25
1.4 Un impact financier très significatif de la mise en accessibilité pour les collectivités.....	27
1.4.1 Deux facteurs de coûts importants : le recours aux cabinets de conseil et les travaux de mise aux normes.....	27
1.4.2 Sans préjudice des difficultés d'évaluation des coûts, une charge significative et avérée pour les collectivités.....	28
<b>2. LES AXES D'ALLEGEMENT DANS LE CHAMP DE L'ACCESSIBILITE.....</b>	<b>29</b>
2.1 De nombreux axes potentiels d'allègement.....	29
2.1.1 L'assouplissement du niveau d'exigence des normes d'accessibilité.....	29
2.1.2 La réglementation applicable aux locaux de travail neufs devrait être clarifiée.....	29
2.1.3 Le renforcement nécessaire de l'accompagnement dans l'application de la norme.....	31
2.2 Des simplifications significatives déjà engagées en matière d'accessibilité.....	32
2.2.1 La mise en œuvre de propositions de rapports parlementaires.....	32
2.2.2 Le nouvel équilibre posé par l'ordonnance du 26 septembre 2014 suite à la concertation entre les acteurs.....	33
2.2.3 Les « mesures de simplification pour le logement » et leurs allègements en matière d'accessibilité.....	37
<b>3. LES MESURES RETENUES PAR LA MISSION.....</b>	<b>37</b>
3.1 Favoriser la ratification, rapide et en l'état, de l'ordonnance du 26 septembre 2014.....	37
3.2 Publier rapidement les mesures d'application de l'ordonnance du 26 septembre 2014.....	38
3.3 Saisir l'occasion de nouvelles concertations offerte par le rapport au Parlement d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014.....	39
3.4 Assurer l'harmonisation nécessaire des doctrines des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité.....	39
3.5 Apporter les précisions indispensables concernant la réglementation applicable aux locaux de travail.....	40
3.6 Envisager une mission inter-inspections sur la généralisation, suite à l'ordonnance du 26 septembre 2014, d'une « approche performantielle » de la réglementation en matière d'accessibilité.....	41
3.7 Mettre en œuvre un chantier et une expérimentation « métier » sur les normes d'accessibilité applicables aux ERP.....	41
3.8 Une piste écartée en l'absence de consensus : l'extension du principe de l'accès à la prestation aux ERP de 1 <sup>ère</sup> à 4 <sup>ème</sup> catégorie.....	42

DEUXIEME PARTIE - FORMATION PROFESSIONNELLE.....	51
SYNTHESE DE LA DEUXIEME PARTIE – FORMATION PROFESSIONNELLE.....	53
INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE – FORMATION PROFESSIONNELLE .....	56
<b>1 LE CADRE GENERAL : UN DOMAINE AU FONCTIONNEMENT ET A LA GOUVERNANCE PARTICULIERS QUI A EVOLUE REGULIEREMENT .....</b>	<b>57</b>
1.1 Un domaine régi par une gouvernance quadripartite.....	57
1.1.1 De nombreux acteurs pour assurer des interventions plurielles .....	57
1.1.2 Des masses financières conséquentes.....	58
1.2 Les régions : un acteur essentiel de la formation professionnelle.....	58
1.3 Des évolutions profondes introduites par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.....	60
<b>2. LES AXES EVENTUELS D'ALLEGEMENT ET DE TRANSFERT DE RESPONSABILITES EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE.....</b>	<b>62</b>
2.1 Une gouvernance originale garantissant la coproduction des politiques et des normes en matière de formation professionnelle.....	63
2.2 Les problématiques identifiées par la mission.....	67
2.2.1 Une coproduction normative pouvant être encore facilitée par des échanges réguliers avec l'ensemble des régions.....	67
2.2.2 La nécessaire précision de la portée, pour les régions, du service public régional de la formation professionnelle défini par la loi du 5 mars 2014 .....	67
2.2.3 La problématique liée à la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF) .....	68
2.2.4 La question des achats de formation collective par Pôle emploi .....	69
2.2.5 Les difficultés rencontrées suite aux transferts des formations sanitaires et sociales .....	69
2.2.6 L'anticipation à faciliter des évolutions des programmes, des formations et des certifications par les collectivités .....	71
2.2.7 L'opportunité de reconnaître les pouvoirs d'adaptation des régions en matière d'indemnisation des stagiaires de la formation professionnelle .....	72
2.2.8 Les transferts complémentaires de compétence et de responsabilité évoqués par les régions dans le champ de la formation professionnelle et de l'emploi .....	74
<b>3. LES PISTES PROPOSEES PAR LA MISSION .....</b>	<b>74</b>
3.1 L'affirmation du secteur de la formation professionnelle comme un domaine de co-construction normative entre l'Etat et les collectivités territoriales.....	75
3.1.1 Reconnaître la logique de co-construction et inscrire le principe d'adaptabilité dans le droit de la formation professionnelle .....	75
3.1.2 Reconnaître l'action du Cnefop en articulant ses travaux avec ceux du CNEN .....	75
3.1.3 Faciliter des échanges directs entre l'administration et toutes les régions .....	76
3.2 Des axes non retenus par la mission dans l'attente de l'évaluation des démarches en cours .....	76
3.3 Des mesures complémentaires d'allègement ou de transfert de responsabilité recommandées par la mission.....	77
3.3.1 Préciser la portée et le champ du service public régional de la formation professionnelle .....	77
3.3.2 Achever l'accompagnement du transfert aux régions des formations paramédicales .....	77
3.3.3 Assurer une information des régions sur les évolutions de programmes, de diplômes et de formations.....	78
3.3.4 Transférer aux régions la responsabilité de déterminer les indemnisations des stagiaires de la formation professionnelle .....	78

TROISIEME PARTIE - DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL.....	81
SYNTHESE DE LA TROISIEME PARTIE - DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL.....	83
INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE - DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL.....	88
<b>1. LES STRUCTURES D'ACCUEIL COLLECTIF DE LA PETITE ENFANCE .....</b>	<b>89</b>
1.1 L'accueil de la petite enfance : diversité des acteurs et de l'encadrement normatif.....	89
1.1.1 Des structures d'accueil collectif mises en œuvre majoritairement par les communes et cofinancées.....	89
1.1.2 Le rôle des collectivités en matière d'application de nombreuses normes à la fois générales et techniques.....	91
1.2 L'accueil de la petite enfance, poste important de dépenses pour les collectivités .....	94
1.3 Les travaux de simplification engagés ont surtout porté sur le développement de structures d'accueil de la petite enfance.....	95
1.3.1 Micro-crèches : une réussite juridique, un développement en cours dans des modalités à apprécier.....	95
1.3.2 La démarche en cours de clarification des normes appliquées ou déterminées par les services de PMI.....	96
1.4 Les pistes d'allègement normatif proposées par la mission dans le secteur de l'enfance et de la petite enfance .....	97
1.4.1 Tirer les enseignements des travaux d'analyse des règlements de protection maternelle et infantile.....	97
1.4.2 Accompagner l'application des allègements apportés en matière de construction au bénéfice des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) .....	98
1.4.3 Déterminer un seuil minimal de surfaces pour les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE).....	99
1.4.4 Déterminer les taux d'encadrement minimal dans les structures d'accueil des jeunes enfants et des enfants dans le cadre des activités périscolaires et extrascolaires .....	99
<b>2. LES ALLEGEMENTS DE NORMES APPLICABLES AUX ETABLISSEMENTS D'HEBERGEMENT POUR PERSONNES AGEES DEPENDANTES (EHPAD).....</b>	<b>102</b>
2.1 Le financement des EHPAD, une charge importante pour les départements .....	103
2.2 Un processus de simplification des normes engagé à l'initiative de la CNSA .....	105
2.3 Préconisations de la mission .....	108
2.3.1 Concrétiser la démarche engagée par la CNSA pour assurer la mise en œuvre rapide de ses conclusions et des allègements correspondants .....	108
2.3.2 Préciser le caractère obligatoire ou indicatif des références figurant dans les cahiers des charges des EHPAD .....	110
2.3.3 Etudier les mesures de facilitation de l'application de la norme de continuité énergétique .	110
2.3.4 Accorder une dérogation aux unités réservées aux grands dépendants en ce qui concerne l'obligation de disposer de douches individuelles.....	111
2.3.5 Simplifier les extensions d'EHPAD en les exonérant de procédure d'appel à projet.....	111
<b>3. ALLEGEMENTS PROCEDURAUX ET INSTANCES LOCALES DANS LE DOMAINE SOCIAL .....</b>	<b>112</b>
3.1 Alléger la contrainte concernant l'analyse des besoins sociaux (ABS) devant être réalisée par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS) .....	112
3.2 Articuler les différentes commissions au niveau départemental .....	113



## INTRODUCTION GENERALE

Ce rapport thématique réalisé par l'IGAS s'inscrit dans le cadre de la revue de dépenses demandée par lettre de mission en date du 23 février 2015<sup>1</sup> au CGEFI, à l'IGAS et à l'IGA.

L'analyse cartographique conduite par la mission (voir annexe 1 du rapport conjoint) a mis à jour l'importance, pour les différentes collectivités territoriales, des normes relatives aux politiques sociales. Ainsi, près du quart des 303 textes examinés par le CNEN en 2014 relèvent de ce champ :

- 18,8 % des textes ont été présentés auprès du Conseil à la demande des ministres en charge des affaires sociales, de la santé et des droits des femmes ;
- 5,6 % l'ont été à l'initiative des ministres en charge du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.

Par ailleurs, le travail de cartographie a permis de souligner que les principaux rapports récents formulant des propositions de simplification ou d'allègement normatifs au profit des collectivités reconnaissent également l'importance particulière des politiques sociales<sup>2</sup> : 11 % des propositions concernaient les domaines de l'accessibilité et du handicap, 10 % s'attachaient à faire évoluer les normes applicables au secteur social, médico-social et sanitaire et, enfin, 5 % d'entre elles concernaient le secteur de l'éducation et de la formation.

Au bénéfice de ces constats et compte tenu des axes analysés par ailleurs, la mission a retenu trois approches particulières :

- une concernant l'accessibilité (première partie) ;
- une autre concernant la formation professionnelle (deuxième partie) ;
- une troisième enfin, concernant différents volets des politiques sociales au niveau local (troisième partie).

Pour chaque domaine retenu, ce rapport thématique vise, pour chaque domaine analysé, à :

- apprécier la spécificité des normes le régissant et leurs modalités d'élaboration ;
- présenter les ordres de grandeurs budgétaires et financiers correspondants et identifier les éventuelles démarches novatrices mises en œuvre et concourant à la démarche de simplification ou d'allègement normatifs
- et, enfin, après avoir analysé les axes éventuels de simplification, avancer des mesures d'allègement.

---

<sup>1</sup> La lettre de mission est jointe au rapport conjoint.

<sup>2</sup> Les rapports suivants ont été exploités dans le cadre de la cartographie : E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. BELOT, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 ; A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

Chacune des trois parties de ce rapport thématique est structurée de manière identique :

- en début de partie, une synthèse rappelle les principaux enseignements de l'analyse ;
- puis, l'environnement normatif et financier du secteur est présenté (cadre juridique actuel, évolutions récentes, impact financier pour les collectivités) ;
- les simplifications en cours de mise en œuvre ou à envisager sont ensuite analysées ;
- enfin, des préconisations opérationnelles d'allégement et de simplification sont proposées ;
- un tableau récapitulatif des mesures retenues par la mission est proposé à la fin de chaque partie.

## **PREMIER PARTIE - ACCESSIBILITE**



## SYNTHESE DE LA PREMIERE PARTIE - ACCESSIBILITE

Les normes relatives à l'accessibilité, soit celles permettant aux personnes en situation de handicap d'accéder aux différents établissements (en particulier ceux recevant du public – ERP) et de circuler librement dans l'espace public, sont une préoccupation majeure des collectivités territoriales. L'accessibilité est ainsi systématiquement mentionnée dans les différents rapports comme un point majeur de tension et de charges pour les collectivités<sup>3</sup>. Cette problématique a été à nouveau soulignée dans le cadre de consultations récentes<sup>4</sup>. L'inventaire et la cartographie réalisés par la mission (annexe 1 du rapport conjoint réalisé par les trois corps) mettent en lumière l'importance de ce thème qui correspond à plus de 10 % des mesures recensées.

Souvent complexes et « irritantes » pour les services administratifs, l'application et les modalités de mise en œuvre des normes relatives à l'accessibilité sont fortement génératrices de charges pour les collectivités territoriales tant en termes de temps que d'ajustements importants des équipements publics locaux.

Les coûts directs et indirects de la démarche d'accessibilité sont ainsi des plus significatifs : le coût de la seule mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) pour les collectivités territoriales<sup>5</sup> a, par exemple, été estimé à 16,8 Mds € en 2010.

Cette problématique des ERP étant la plus prégnante, la mission a donc centré ses analyses et observations sur ce point<sup>6</sup>.

Compte tenu de sa spécificité, le domaine de l'accessibilité et du handicap ne figurait pas parmi les champs traités par le programme de simplification initié par le Gouvernement en 2013. Un autre cadre institutionnel a été privilégié. Une concertation spécifique, rassemblant l'ensemble des acteurs (associations représentant les personnes handicapées, collectivités territoriales, délégation ministérielle à l'accessibilité, autres administrations compétentes...), a été lancée par le comité interministériel du handicap (CIH) en sa séance du 25 septembre 2013. Le but était de garantir la pleine application de la loi du 11 février 2005<sup>7</sup> et, par conséquent, de remobiliser les acteurs afin d'atteindre les objectifs fixés.

---

<sup>3</sup> Il est ici fait référence aux rapports principaux exploités par la mission dans le cadre des travaux d'inventaire et de cartographie soit E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. BELOT, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 et A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013. La mission a également pris connaissance de J.-P. VIAL, *L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier*, rapport à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, 2014.

<sup>4</sup> Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes*, Sénat, 16 mars 2015.

<sup>5</sup> L'analyse d'une étude réalisée par Accèsométrie en 2010 montre qu'estimer avec exactitude un tel coût reste complexe. Cette estimation donne, toutefois, une idée des enjeux financiers liés à la mise en accessibilité. La même étude estime le coût de la mise en accessibilité des ERP à 3,6 Mds € pour l'Etat et 16,8 Mds € pour les collectivités, dont 2,5 Mds € de TVA pouvant partiellement être compensés par le FCTVA. Elle est citée par l'étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>6</sup> Le thème « urbanisme et construction » est analysé dans le rapport thématique réalisé par le CGEFI. Il comporte des développements concernant le respect des normes d'accessibilité en matière de voirie et d'autres bâtiments.

<sup>7</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les propositions de mesures issues de cette concertation déterminent un équilibre délicat entre assouplissement et poursuite des actions volontaristes de mise en accessibilité. Ces mesures ont été transcrites dans l'ordonnance du 26 septembre 2014<sup>8</sup> qui a aménagé la loi de 2005. Le projet de loi de ratification est actuellement examiné par le Parlement<sup>9</sup>. Les textes d'application sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre. Dans ce contexte, la mission a analysé les éléments soumis à la concertation, le droit applicable et a adapté son champ de recommandations au droit existant. Les allègements intervenus par l'ordonnance de 2014 sont considérés comme nécessaires et s'inscrivant dans la durée.

La demande forte de voir les normes adaptées, et en particulier le principe d'accès universel affirmé par la loi du 11 février 2005, n'a pas été retenue dans le cadre de la concertation mentionnée ci-dessus. La mission n'a pas estimé utile de revenir sur les équilibres définis dans ce cadre. Par conséquent, elle s'est attachée à identifier les modalités de nature à assurer la mise en œuvre efficace du nouveau cadre normatif et donc à faciliter l'application des normes par les collectivités.

➤ **La ratification souhaitable de l'ordonnance du 26 septembre 2014**

Compte tenu du compromis porteur de simplification, autant que respectueux des grands principes de la loi du 11 février 2005, auquel l'ordonnance précitée a abouti, celle-ci gagnerait à être ratifiée en l'état.

Aussi, la mission recommande-t-elle d'adopter rapidement le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 dans la rédaction initialement proposée par le Gouvernement ou dans une rédaction préservant l'intégralité des avancées qu'elle a permis en matière de simplification des normes d'accessibilité.

➤ **La publication rapide des mesures d'application de l'ordonnance du 26 septembre 2014**

Toutes les mesures d'application de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 n'ont pas encore été prises, notamment pour ce qui est de la réglementation concernant les ERP neufs, les logements neufs et les sanctions pour non-respect des obligations relatives aux AD'AP.

Aussi, la mission recommande-t-elle la parution des dernières mesures d'application de l'ordonnance du 26 septembre 2014 de manière à faciliter la mise en œuvre de la réglementation et à garantir la sécurité juridique et la lisibilité des normes qu'elle a modifiées.

➤ **Le rapport au Parlement d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014 : une occasion pour de nouvelles concertations**

Aux termes de l'article 4 de la loi d'habilitation du 10 juillet 2014, le Gouvernement doit présenter au Parlement un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014 d'ici à la fin 2017.

Aussi, la mission recommande-t-elle de compléter ce rapport par une étude sur le coût de la mise en accessibilité depuis 2005 ainsi qu'une évaluation du principe d'accès à la prestation dont bénéficient les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie.

➤ **La nécessaire harmonisation des doctrines des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité**

A droit constant, l'application des normes en matière d'accessibilité peut s'avérer complexe, en particulier pour les maîtres d'ouvrage et les exploitants d'ERP à l'occasion des procédures de

---

<sup>8</sup> Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>9</sup> Le projet de loi de ratification a été déposé par le Gouvernement au Sénat dans le cadre de la procédure accélérée le 4 février 2015.

demande de permis de construire, d'autorisation de travaux ou d'obtention de l'attestation de conformité.

Aussi, la mission recommande-t-elle d'instaurer un mécanisme permettant d'harmoniser de manière plus systématique les doctrines des CCDSA afin de garantir une application homogène de la réglementation sur l'ensemble du territoire.

➤ **Les précisions indispensables concernant la réglementation applicable aux locaux de travail**

Les normes en matière d'accessibilité applicables aux locaux de travail neufs<sup>10</sup> restent à clarifier, notamment leur articulation avec la réglementation concernant les ERP. Les maîtres d'ouvrages et exploitants sont en particulier confrontés à cette difficulté dans les cas d'usages multiples ou de changement d'affectation d'un bâtiment.

Aussi, la mission recommande-t-elle de lancer un groupe de travail interministériel associant les services du ministère de l'intérieur, du ministère en charge du travail et du ministère en charge du logement, devant piloter un chantier consacré à la réglementation accessibilité applicable aux locaux de travail.

➤ **L'éventualité d'une mission inter-inspections sur la généralisation, suite à l'ordonnance du 26 septembre 2014, d'une « approche performantielle » de la réglementation en matière d'accessibilité**

Dans un contexte où l'adaptation du niveau de normes (définition de l'accessibilité, délais de mise en accessibilité, dérogations...) ne fait pas l'objet d'un consensus, l'assouplissement des modalités d'application devrait être recherché à efficacité équivalente.

Il ne s'agirait pas de réduire le niveau d'exigence des normes d'accessibilité (par la multiplication des dérogations notamment), par exemple en substituant un principe d'obligation de résultat au principe d'obligation de moyens posé par les textes. Il s'agirait d'étendre le champ des mesures d'effets équivalents.

Aussi, la mission recommande-t-elle de diligenter une mission inter-inspections pour étudier l'opportunité et la faisabilité d'une généralisation d'une approche « performantielle » de la réglementation.

➤ **Un chantier et une expérimentation « métier » sur les normes d'accessibilité applicables aux ERP**

La mise en place d'un chantier de simplification « métier » permettrait d'identifier les irritants spécifiques à la réglementation accessibilité et de déterminer des mesures originales et pragmatiques. Elle pourrait en outre être susceptible de dépassionner les débats et de lever les blocages actuels.

Aussi, la mission recommande-t-elle de lancer ce chantier sur la réglementation applicable aux ERP comme une première expérimentation de la démarche de simplification du stock de normes dont la mission appelle à la généralisation.

\* \*

\*

<sup>10</sup> La mise en accessibilité des locaux de travail existants dépend d'une réglementation spécifique.

## INTRODUCTION DE LA PREMIERE PARTIE - ACCESSIBILITE

Les normes relatives à l'accessibilité, soit celles permettant aux personnes en situation de handicap d'accéder aux différents établissements (en particulier ceux recevant du public – ERP) et de circuler librement dans l'espace public, sont une préoccupation majeure des collectivités territoriales. L'accessibilité est ainsi systématiquement mentionnée dans les différents rapports comme un point majeur de tension et de charges<sup>11</sup>. Cette problématique a été à nouveau soulignée dans le cadre de consultations récentes<sup>12</sup>. L'inventaire et la cartographie réalisés par la mission (annexe 1 du rapport conjoint réalisé par les trois corps) mettent en lumière l'importance de ce thème qui correspond à plus de 10 % des mesures recensées.

Souvent complexes et « irritantes » pour les services administratifs, l'application et les modalités de mise en œuvre des normes relatives à l'accessibilité sont fortement génératrices de charges pour les collectivités territoriales tant en termes de temps que d'ajustements importants des équipements publics locaux.

Les coûts directs et indirects de la démarche d'accessibilité sont des plus significatifs. Le coût de la mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) pour les collectivités territoriales<sup>13</sup> a ainsi été estimé à 16,8 Mds € en 2010.

Cette problématique des ERP est la plus prégnante. La mission a donc centré ses analyses et observations sur ce point<sup>14</sup>.

Compte tenu de sa spécificité, le domaine de l'accessibilité et du handicap ne figurait pas parmi les champs traités par le programme de simplification initié par le Gouvernement en 2013. Un autre cadre institutionnel a été privilégié. Ainsi, une concertation spécifique, rassemblant l'ensemble des acteurs (associations représentant les personnes handicapées, collectivités territoriales, Délégation ministérielle à l'accessibilité, autres administrations compétentes...), a été lancée par le Comité interministériel du handicap (CIH) en sa séance du 25 septembre 2013. Le but était de garantir la pleine application de la loi du 11 février 2005<sup>15</sup> et, par conséquent, de remobiliser les acteurs dans les modalités idoines afin d'atteindre les objectifs fixés.

---

<sup>11</sup> Il est ici fait référence aux rapports principaux exploités par la mission dans le cadre des travaux d'inventaire et de cartographie soit E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. BELOT, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 et A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013. La mission a également pris connaissance de J.-P. VIAL, *L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier*, rapport à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2014.

<sup>12</sup> Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes*, Sénat, 16 mars 2015.

<sup>13</sup> L'analyse d'une étude réalisée par Accèsmétrie en 2010 montre qu'estimer avec exactitude un tel coût reste complexe. Cette estimation donne, toutefois, une idée des enjeux financiers liés à la mise en accessibilité. La même étude, estime le coût de la mise en accessibilité des ERP à 3,6 Mds € pour l'Etat et 16,8 Mds € pour les collectivités, dont 2,5 Mds € de TVA pouvant partiellement être compensés par le FCTVA. Elle est citée par l'étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées

<sup>14</sup> Le thème « urbanisme et construction » fait l'objet d'un rapport thématique réalisé par le CGEFI. Il comporte des développements concernant le respect des normes d'accessibilité en matière de voirie et d'autres bâtiments.

<sup>15</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

Les propositions de mesures issues de cette concertation - conduite lors de l'hiver 2013-2014 - déterminent un équilibre délicat entre assouplissements et poursuite des actions volontaristes de mise en accessibilité. Ces mesures ont été transcrites dans l'ordonnance du 26 septembre 2014<sup>16</sup> qui a aménagé la loi de 2005. Le projet de loi de validation est actuellement examiné par le Parlement<sup>17</sup>. Les textes d'application sont en cours d'élaboration et de mise en œuvre. Dans ce contexte, la mission a analysé les éléments soumis à la concertation, le droit applicable et a adapté son champ de recommandations au droit existant. Les allègements intervenus par l'ordonnance de 2014 sont considérés comme nécessaires et s'inscrivant dans la durée.

Les mesures d'allègements envisageables<sup>18</sup> relèvent de trois catégories :

- adapter le niveau d'exigence de la norme ;
- assouplir les moyens et modalités de mise en œuvre de la norme ;
- faciliter l'application de la norme.

L'adaptation forte de l'exigence des normes et en particulier du principe d'accès universel affirmé par la loi du 11 février 2005 n'a pas été retenue dans le cadre de la concertation mentionnée ci-dessus. La mission n'a pas estimé utile de revenir sur les équilibres définis dans ce cadre. Par conséquent, elle s'est attachée à identifier les modalités de nature à assurer la mise en œuvre efficace du nouveau cadre normatif et donc à faciliter l'application des normes par les collectivités.

## 1. LE CADRE GENERAL : UN SECTEUR A FORTS ENJEUX FINANCIERS ET SOCIETAUX

### 1.1 Les ambitions fortes de la loi du 11 février 2005

Les objectifs induits par le chapitre III de la loi du 11 février 2005<sup>19</sup> sont particulièrement ambitieux et ont pour conséquence des changements profonds.

Cette loi a notamment eu pour objectif de répondre aux limites rencontrées à la suite des lois du 30 juin 1975 et du 13 juillet 1991<sup>20</sup>, leur application n'ayant pas permis d'atteindre les résultats escomptés.

Les principales avancées de la loi du 11 février 2005 sont :

- l'affirmation du **principe de l'accès universel** aux bâtiments, aux transports collectifs, à la voirie et aux espaces publics ; ce principe a pour conséquence d'adapter ces équipements pour permettre aux personnes handicapées d'y accéder ; il est codifié ; son application est précisée aux articles L. 111-7 et suivants du code de la construction et de l'habitation (CCH)<sup>21</sup>, pour les différents équipements et notamment pour le cadre

<sup>16</sup> Ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>17</sup> Le projet de loi de ratification a été déposé par le Gouvernement au Sénat dans le cadre de la procédure accélérée le 4 février 2015.

<sup>18</sup> Contrairement à d'autres domaines, la mission n'a pas identifié directement ici de mesures de transfert de responsabilité.

<sup>19</sup> Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

<sup>20</sup> Loi n°75-534 du 30 juin 1975 d'orientation en faveur des personnes handicapées et loi n° 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des installations recevant du public.

<sup>21</sup> « Les dispositions architecturales, les aménagements et équipements intérieurs et extérieurs des locaux d'habitation, qu'ils soient la propriété de personnes privées ou publiques, des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des lieux de travail doivent être tels que ces locaux et installations soient accessibles à tous, et notamment aux personnes handicapées, quel que soit le type de handicap, notamment physique, sensoriel, cognitif,

bâti<sup>22</sup> (locaux d'habitation à construire et établissements recevant du public existants ou à construire) ; ce principe a pour conséquence des adaptations lourdes puisque les bâtiments, les aménagements et les équipements intérieurs ou externes doivent être rendus accessibles à tous et ce quel que soit le type de handicap ;

- **l'extension de l'obligation de mise en accessibilité aux ERP déjà existants** ; en effet, cette mise en accessibilité n'était, avant 2005, applicable qu'aux nouveaux ERP et, dans le cas de travaux, aux ERP existants (article L. 111-7-3 du CCH) ; cette extension à tout le champ des ERP, dans des conditions différenciées, a des conséquences financières particulièrement importantes pour les collectivités territoriales ;
- la définition d'une nouvelle **chaîne du déplacement**, « qui comprend le cadre bâti, la voirie, les aménagements des espaces publics, les systèmes de transport et leur intermodalité »<sup>23</sup> et l'organisation de son accessibilité au bénéfice des personnes handicapées ;
- enfin, les **obligations incombant aux pouvoirs publics** en matière de transports collectifs, de voirie et aménagements des espaces publics sont précisées.

## 1.2 Les difficultés rencontrées par les collectivités : l'application des normes générales et des obligations spécifiques

### 1.2.1 Les charges liées aux obligations procédurales

La démarche d'accessibilité est accompagnée par plusieurs administrations et institutions compétentes au niveau national, elles sont présentées dans l'encadré ci-après.

#### Structures nationales intervenant en matière d'accessibilité

- *La délégation ministérielle à l'accessibilité (DMA)*  
La délégation ministérielle à l'accessibilité coordonne la réalisation des textes concernant le domaine. Elle a pour rôle de coordonner les actions du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie dans l'ensemble des domaines concernés par l'accessibilité, notamment les transports, le cadre bâti, la voirie, les espaces publics et les ERP. Elle intervient dans les processus de normalisation et d'échanges d'expérience.  
Elle exerce, en outre, les fonctions de secrétariat des groupes de travail de l'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu).
- *Le comité interministériel du handicap (CIH)*  
Placé auprès du Premier ministre, ce comité, créé en 2009, a été chargé de définir, coordonner et évaluer les politiques conduites par l'Etat en direction des personnes handicapées. Son champ d'intervention est donc plus large que les seules questions d'accessibilité (insertion, compensation du handicap, scolarisation, santé, etc.).  
Son animation et son suivi sont assurés par une secrétaire générale. Le CIH assure les concertations avec les différents acteurs.
- *L'observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu)*  
Cet observatoire, créé en 2010 et placé auprès du Premier ministre, a deux missions principales : d'une part, évaluer l'accessibilité et la convenance des usages de bâtiments, des aménagements et de la voirie, d'autre part, identifier et analyser les obstacles à la mise en œuvre des dispositions de la loi du 11 février 2005.  
Il comprend 57 membres et remet un rapport annuel sur l'accessibilité en France.

mental ou psychique (...) » (L.111-7 CCH, modifié à l'article 41 de la loi du 11 février 2005). Le principe de l'accès universel est également précisé dans la réglementation applicable aux transports.

<sup>22</sup> Les ERP doivent « être tels que toute personne handicapée puisse y accéder, y circuler et y recevoir les informations qui y sont diffusées, dans les parties ouvertes au public » (L. 111-7-3 du CCH).

<sup>23</sup> Voir l'article 45 de la loi de 2005 précitée.

➤ *Le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)*  
 Cet organe consultatif, créé en 1975, est placé auprès du ministre chargé des personnes handicapées. Il permet d'associer les représentants des personnes handicapées à l'élaboration des politiques qui les concernent ainsi qu'à leur mise en œuvre.

Les collectivités doivent respecter plusieurs obligations de procédures et de planification<sup>24</sup>, et, en particulier, afin de rendre les équipements accessibles en 2015 au plus tard :

- l'obligation d'élaborer, avant 2009, un schéma directeur d'accessibilité des services de transport public (SDA) ;
- la réalisation d'un plan de mise en accessibilité de la voirie et des espaces publics (PAVE) ;
- par ailleurs, les collectivités devaient veiller à la réalisation de diagnostics analysant la situation des établissements au regard des normes d'accessibilité et estimant le coût des travaux, comme première étape du processus.

Le respect de ces obligations repose également sur la mise en place d'une comitologie locale, qui associe d'autres acteurs aux travaux des collectivités territoriales. Cette comitologie, combinée à l'encadrement procédural fort des actions en matière d'accessibilité, est fortement mobilisatrice pour les services des collectivités. De plus, des coûts importants sont induits par le recours nécessaire à des cabinets spécialisés pour mener les expertises et conduire l'élaboration des documents de planification. Ces coûts sont particulièrement significatifs pour les collectivités de taille moyenne ou petite.

On distingue :

- **la commission communale ou intercommunale pour l'accessibilité** (nouvel article L.2143-3 du CGCT)

Cette commission, composée notamment des représentants de la commune, d'associations d'usagers et d'associations représentant les personnes handicapées, doit être créée dans toute commune de plus de 5 000 habitants.

La création d'une commission intercommunale est obligatoire lorsque que l'établissement public de coopération intercommunale dispose des compétences en termes de transports et d'aménagement de l'espace.

Ces commissions ont pour rôle de constater l'accessibilité du cadre bâti existant, de la voirie, des espaces publics et des transports sur le territoire de la collectivité. Elles doivent par ailleurs établir un rapport annuel à destination du conseil municipal et formuler des propositions d'amélioration, de manière à remplir l'objectif d'accessibilité de l'intégralité des équipements.

- **la commission consultative départementale de sécurité et d'accessibilité (CCDSA)**

Les CCDSA sont composées de trois représentants de l'État, du maire de la commune concernée par la délibération ainsi que de quatre représentants des associations de personnes handicapées. Selon le dossier en cause, la commission est complétée alternativement de trois représentants des propriétaires et gestionnaires de logements, de trois représentants des propriétaires et exploitants d'ERP ou de trois représentants des maîtres d'ouvrage et gestionnaires de voiries ou d'espaces publics.

Ces commissions formulent des avis conformes sur les demandes d'autorisation de construire, d'aménager ou de modifier un ERP ainsi que sur les demandes de dérogations à la réglementation concernant les logements ou les ERP.

<sup>24</sup> Aux termes des articles 45 et 46 de la loi de 2005 précitée.

## 1.2.2 La problématique principale : les normes relatives aux ERP

Outre cet encadrement procédural, les collectivités doivent respecter les normes de droit commun définies par la loi du 11 février 2005 pour ce qui concerne la gestion de leur patrimoine ou de leurs services publics.

Cette action de mise en conformité et de respect des normes concerne, au premier chef, les ERP des collectivités. Les charges financières correspondantes sont à la hauteur du patrimoine des collectivités, estimé à 270 000 ERP environ (tableau 1).

Tableau 1 : Estimation du nombre d'ERP appartenant aux collectivités territoriales

Catégorie	Nombre de collectivités	Nombre d'ERP moyen
<b>Communes de moins de 4 000 habitants</b>	34 112	6
<b>Communes entre 4 000 et 15 000 habitants</b>	1933	11
<b>Communes entre 15 000 et 50 000 habitants</b>	500	29
<b>Communes entre 50 000 et 150 000 habitants</b>	111	64
<b>Communes de plus de 150 000 habitants</b>	18	344
<b>Départements</b>	101	130
<b>Régions</b>	26	80

*Source : Fiche d'impact de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.*

Environ 600 000 ERP n'étaient pas conformes à la réglementation accessibilité en vigueur au 31 décembre 2014. Il n'est pas possible de disposer du nombre d'ERP relevant des collectivités parmi ce chiffre. Toutefois, le nombre d'ERP devant être adaptés est des plus conséquents et l'impact pour les collectivités avéré.

La réglementation applicable aux ERP reste la même quelle que soit la qualité de leur propriétaire (Etat, collectivité ou personne morale de droit privé). Elle diffère en revanche selon la catégorie d'établissement et son ancienneté (construction neuve ou existante).

La rigueur des normes d'accessibilité va croissante des catégories 5 à 1 des ERP. Les catégories varient selon le nombre de personnes fréquentant l'établissement (tableau 2).

Tableau 2 : Catégories d'établissements recevant du public (ERP)

Catégorie	Seuil maximal de fréquentation
<b>1<sup>ère</sup> catégorie</b>	Plus de 1 500 personnes
<b>2<sup>ème</sup> catégorie</b>	Plus de 700 et moins de 1 500 personnes
<b>3<sup>ème</sup> catégorie</b>	Plus de 300 et au plus 700 personnes
<b>4<sup>ème</sup> catégorie</b>	Au plus 300 personnes
<b>5<sup>ème</sup> catégorie</b>	Moins de 300 personnes (classiquement 200), le seuil variant selon l'existence de locaux à sommeil ou de l'étage

*Source : Travaux de la mission.*

L'exigence normative est, en outre, plus importante pour les bâtiments neufs. L'ordonnance du 26 septembre 2014 détermine des règles d'accessibilité applicables au cadre bâti existant (cf. *infra*). Les constructions neuves et existantes ne relèvent plus de normes identiques.

Les catégories d'ERP de 1 à 4 sont soumises à des obligations identiques en matière d'accessibilité. Les ERP de catégorie 5, soit les établissements recevant un public très limité, se voient appliquer des obligations allégées. Les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie et les IOP existants ou créés sont, en effet, soumis au principe de l'accès à la prestation depuis le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006<sup>25</sup> : seule une partie du bâtiment doit être rendue accessible, et la prestation peut être fournie selon des mesures de substitution<sup>26</sup>.

### 1.3 L'irrespect de l'échéance de 2015 en termes de mise en accessibilité et en dépit des contrôles, délais et sanctions instaurés par la loi du 11 février 2005

L'application de cette loi s'est avérée difficile, en particulier pour les collectivités territoriales, en raison du calendrier resserré<sup>27</sup> fixé pour réaliser la mise en accessibilité selon un niveau de normes et d'obligation particulièrement exigeant. A titre de comparaison, la plupart des pays européens ont engagé des démarches semblables sur une vingtaine d'années et non dix ans, période de mise en conformité retenue par la France<sup>28</sup>.

Les **délais** initialement consentis pour réaliser les travaux et les schémas nécessaires étaient les suivants :

- établissement des diagnostics avant janvier 2010 ;
- mise en accessibilité des transports publics avant février 2015<sup>29</sup> ;
- mise en accessibilité des ERP avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>30</sup>.

Pour garantir le respect des obligations et des délais de mise aux normes, la loi du 11 février 2005 a instauré une combinaison de contrôles, ainsi que des sanctions pénales et administratives, ce en plus des possibilités de mise en cause, dans le cadre du contentieux de droit commun, de la responsabilité des gestionnaires, maître d'ouvrages ou autorités organisatrices.

#### ➤ **le contrôle *a priori* des normes d'accessibilité**

Il consiste en un contrôle du respect des normes par les travaux ou des constructions projetés sur la base des plans transmis par le propriétaire. Il s'exerce notamment au cours de la procédure de délivrance des permis de construire, que celui-ci soit accordé directement par l'Etat ou par le maire.

#### ➤ **le contrôle *a posteriori* des normes d'accessibilité**

S'agissant du cadre bâti, les maîtres d'ouvrage (des bâtiments nouveaux ou parties nouvelles de bâtiment, des bâtiments ou parties de bâtiments faisant l'objet de travaux, des ERP existants) doivent fournir une attestation de conformité aux règles d'accessibilité<sup>31</sup> à l'autorité administrative. Dans le cas d'ERP de 1<sup>ère</sup> à 4<sup>ème</sup> catégorie dont les travaux ne nécessitent pas de permis de construire, une visite d'ouverture de la CCDSA confirme la conformité aux obligations des travaux réalisés.

---

<sup>25</sup> Décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public.

<sup>26</sup> Article R. 111-19-8 du CCH *op.cit.*

<sup>27</sup> Les décrets d'application datent de 2007 mais certains assujettis ont fait preuve d'attentisme, espérant que les délais fixés soient reportés.

<sup>28</sup> Rapport de l'IGAS, du CGEFI et de CGEDD sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées (2012).

<sup>29</sup> Article 45 de la loi du 11 février 2005.

<sup>30</sup> Article L. 111-7-3 du CCH.

<sup>31</sup> Celle-ci est dressée par un contrôleur technique ou par un architecte indépendant.

Les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie sont exemptés de visite mais font l'objet d'un arrêté municipal d'ouverture.

➤ **sanctions et quasi-sanctions**

Les contrôles peuvent conduire, en cas de non respect des obligations, à un refus de l'autorisation d'ouverture délivrée aux ERP ou à une décision de fermeture<sup>32</sup>.

Les collectivités sont, par ailleurs, dans l'obligation d'exiger le remboursement des subventions accordées pour la construction ou les travaux réalisés lorsque le maître d'ouvrage n'a pu fournir une attestation de conformité<sup>33</sup>.

Enfin, la méconnaissance des obligations relatives à l'attestation de conformité est punie de l'amende applicable aux contraventions de 5<sup>ème</sup> classe<sup>34</sup>.

En 2012, la plupart des objectifs fixés par la loi du 11 février 2005 n'étaient pas atteints<sup>35</sup>. A titre d'exemple :

- uniquement 63 % des ERP intercommunaux de 1<sup>ère</sup> catégorie et 56 % des ERP communaux avaient été diagnostiqués ;
- seuls 42 % des EPCI et 37 % des communes avaient réalisé les diagnostics de l'ensemble de leurs ERP ;
- par conséquent, sur un total d'environ 300 000 ERP appartenant aux collectivités, il restait près de 74 000 diagnostics à lancer dans 23 000 communes environ ;
- 300 000 ERP avaient fait l'objet, tous propriétaires confondus, de travaux d'ensemble ou partiels ;
- seulement 61 % des schémas directeurs d'accessibilité (SDA) avaient été adoptés ;
- 13 % des communes représentant 30 % de la population française avaient adopté leur PAVE ; leur élaboration était en cours dans 60 % des communes.

Ces chiffres témoignent de la réalité de la dynamique engagée autant que des efforts qu'il reste à réaliser. Ceci constitue en tout état de cause une charge importante pour les collectivités territoriales : seuls 1/3 des ERP des collectivités territoriales seraient effectivement accessibles au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

---

<sup>32</sup> Article L. 111-8-3-1 du CCH.

<sup>33</sup> Obligation posée par l'article L. 111-26 du CCH.

<sup>34</sup> Article R. 111-19-28 du CCH.

<sup>35</sup> Enquête réalisée par la délégation ministérielle à l'accessibilité et l'Obiaçu en 2012 et citée par l'étude d'impact relative au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des ERP, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées en date du 3 avril 2014.

## 1.4 Un impact financier très significatif de la mise en accessibilité pour les collectivités

### 1.4.1 Deux facteurs de coûts importants : le recours aux cabinets de conseil et les travaux de mise aux normes

Pour ce qui est de la conception et du pilotage de la mise en accessibilité, les collectivités territoriales, en particulier celles de petite taille, ont recours à des cabinets de conseil pour les accompagner dans leur démarche et en particulier pour satisfaire à leurs obligations de production de document. A titre d'exemple :

- le recours à l'externalisation pour la réalisation d'un PAVE coûterait jusqu'à 50 000€<sup>36</sup> ;
- les procédures et la comitologie sont, par définition, consommatrices en temps agent (participation des représentants des collectivités aux travaux de la CCDSA<sup>37</sup>, affectation d'ETP au suivi et à la réalisation des documents...); cette charge est d'autant plus importante que le nombre de dossiers à traiter par les CCDSA<sup>38</sup> est amené à croître dans les prochaines années, pour épurer le stock d'ERP dont la mise aux normes n'est pas encore engagée.

En matière de travaux, les dépenses d'équipements sont variables selon la taille de la collectivité (reflet indirect du nombre de contribuables) et le nombre d'équipements. Si les coûts sont plus ou moins importants selon la taille de l'équipement, ceux-ci, concentrés dans les grandes collectivités et financés par des ressources plus importantes, représentent souvent une part plus faible du budget d'équipement de celles-ci.

Ces travaux correspondraient, en moyenne, à une dépense de 170 000€ par ERP pour les départements et à 226 000€ par ERP pour les régions<sup>39</sup>.

Tableau 3 : Coûts moyens des dépenses de mise en accessibilité selon la taille de la commune

Nombre d'habitants	1 000	2 500	4 000	15 000	30 000	150 000
Dépense équipement brut / habitant	325 €	343 €	331 €	329 €	334 €	280 €
Budget équipement	325 k €	857,5 k €	1324 k €	4935 k €	10020 k €	42000 k €
Coût moyen par ERP	10 k €	10 k €	73 k €	73 k €	73 k €	73 k €
% des dépenses équipement/ ERP	3,1 %	1,2 %	5,5 %	1,5 %	0,7 %	0,2 %

Source : Données Accèsmétrie et DGCL, calculs de la mission IGA et IGF ayant réalisé l'étude d'impact du 3 avril 2014<sup>40</sup>.

<sup>36</sup> Etude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>37</sup> Le maire est membre de droit de la CCDSA pour ce qui est des dossiers traités relevant du ressort de sa commune.

<sup>38</sup> Demandes de dérogations ou d'autorisation de travaux.

<sup>39</sup> Avec une dispersion forte des montants totaux consacrés à l'accessibilité selon la collectivité concernée.

<sup>40</sup> Les auteurs sont S. ESCANDE-VILBOIS pour l'IGA et, pour l'IGF, P. DESPROST.

### 1.4.2 Sans préjudice des difficultés d'évaluation des coûts, une charge significative et avérée pour les collectivités

Il reste difficile de chiffrer avec précision le coût des travaux de mise aux normes à engager ou déjà engagés pour satisfaire aux obligations de l'ordonnance du 26 septembre 2014 compte tenu :

- d'une part, de l'inexistence d'outils statistiques spécifiques, soulignée par le rapport « Réussir 2015 »<sup>41</sup> et l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu)<sup>42</sup> ; un suivi précis des travaux ne peut donc être assuré ;
- et, d'autre part, de la connaissance peu précise du nombre d'établissements recevant du public (ERP), ce quelle que soit la catégorie de propriétaire et gestionnaire.

Ainsi, l'effort financier consenti depuis 2006 reste inchiffrable. Seuls des ordres de grandeurs financiers de la mise en accessibilité restant à réaliser peuvent être estimés.

Comme mentionné ci-dessus, l'étude réalisée par Accèsmétrie en 2010 évalue ainsi à 16,8 Mds € le seul coût de la mise en accessibilité des établissements recevant du public (ERP) pour les collectivités territoriales, dont 2,5 Mds € de TVA pouvant partiellement être compensés par le FCTVA<sup>43</sup> (tableau 4).

Tableau 4 : Estimation de la répartition financière de la mise en accessibilité par catégorie de collectivités territoriales

Catégorie	Nombre d'ERP	Coût moyen HT par ERP	Enjeux M€
<b>Commune ou EPCI de 3 000 habitants et moins</b>	114 160	10 775	1979
<b>Commune ou EPCI de plus de 3 000 habitants</b>	183 670	73 000	8 334
<b>Départements</b>	13 000	170 000	2210
<b>Régions</b>	2 000	226 000	452
<b>Total HT</b>			12 975
<b>TVA 19,6 %</b>			2 543
<b>Total MOE (maîtrise d'œuvre)</b>		MOE 10 %	1296
<b>Total TTC et avec MOE</b>			16815

Source : étude Accèsmétrie de 2010 et étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi d'habilitation précité.

Rapportés aux budgets des collectivités territoriales ces montants sont significatifs. A titre de comparaison, les collectivités territoriales ont dépensé 38 Mds € en dépenses d'équipement brut en 2011 pour un budget total avoisinant les 219 Mds €<sup>44</sup> : 17 % de leurs budgets sont consacrés aux dépenses d'équipement.

Aussi, le rattrapage s'agissant de la mise aux normes des ERP constitue-t-il une difficulté financière importante dans un contexte budgétaire contraint.

<sup>41</sup> C-L. CAMPION, *Réussir 2015, Accessibilité des personnes handicapées au logement aux établissements recevant du public, aux transports, à la voirie, et aux espaces publics*, mars 2013.

<sup>42</sup> Cités par l'étude d'impact du 3 avril 2014 afférente au projet de loi habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

<sup>43</sup> L'étude citée par l'étude d'impact du 3 avril 2014 précitée estime en outre le coût de la mise en accessibilité des ERP à 3,6 Mds € pour l'Etat.

<sup>44</sup> DGCL-DGFiP, *Collectivités locales en chiffres 2013*, les chiffres clefs, cité par l'étude d'impact du projet de loi d'habilitation susmentionnée.

## 2. LES AXES D'ALLEGEMENT DANS LE CHAMP DE L'ACCESSIBILITE

### 2.1 De nombreux axes potentiels d'allégement

#### 2.1.1 L'assouplissement du niveau d'exigence des normes d'accessibilité

La voie la plus radicale pour simplifier les normes d'accessibilité consisterait à modifier en profondeur la loi du 11 février 2005, et ses mesures d'application, en passant d'une logique d'obligation de moyens à une obligation de résultats.

Les orientations, constamment réaffirmées par les pouvoirs publics en matière de politique de l'accessibilité et du handicap, n'incitent pas à préconiser des modifications aussi radicales.

L'obligation de résultats consisterait en une définition d'objectifs, le choix des mesures techniques d'application étant laissé au soin des maîtres d'ouvrages et exploitants. Outre les difficultés en matière de sécurité juridique que pourraient susciter des prescriptions par trop générales, cette approche risque de fragiliser la protection que confèrent les normes d'accessibilité.

L'obligation de moyens est bien plus précise et prescriptive, ce qui est source de complexité.

Une alternative consisterait à s'engager dans une « approche performantielle » de la réglementation d'accessibilité, proposée en particulier par rapport de l'IGAS, du CGEFI et de CGEDD sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées (2012)<sup>45</sup>. Celle-ci permettrait aux exploitants et maîtres d'ouvrage de recourir à des mesures techniques de substitution aux prescriptions réglementaires dans un cadre limité et pour autant qu'il soit prouvé que le recours à celles-ci permette d'atteindre des résultats équivalents à la réglementation technique de droit commun.

Plus que de revenir sur le niveau d'exigence de la réglementation accessibilité, la mission préconise donc d'étudier la possibilité d'élargir, de manière limitée, l'autorisation de prises de solutions d'effets équivalents introduites par l'arrêté du 8 décembre 2014 s'agissant des ERP existants<sup>46</sup>. Les projets de textes réglementaires, concernant notamment les ERP neufs et les logements temporaires, gagneraient ainsi à comprendre des solutions du même type.

A défaut de cette approche souple, la simplification devrait emprunter la voie plus radicale de changements structurels de la définition même de l'objectif d'accessibilité, comme la généralisation d'un principe d'accès à la prestation en ERP (voir *infra*).

#### 2.1.2 La réglementation applicable aux locaux de travail neufs devrait être clarifiée

L'accessibilité des personnes handicapées concerne également l'insertion professionnelle.

La loi n°91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité aux personnes handicapées a posé un premier cadre législatif, en étendant l'obligation d'accessibilité à tous les lieux de travail nouvellement construits ou résultant d'aménagements de locaux<sup>47</sup>. L'article L. 5213-6 du code du travail<sup>48</sup> est ensuite venu codifier, en

---

<sup>45</sup> Les auteurs sont M. RAYMOND pour l'IGAS, N. BELLUROT et G. DEBIESSE pour le CGEDD, P. CHAIN et N. RENAUDIN pour le CGEFI.

<sup>46</sup> Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R.111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n°2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situé dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public.

<sup>47</sup> Codifié à l'article L.111-7 du CCH.

reprenant les dispositions de la loi du 11 février 2005, l'obligation faite aux employeurs de prendre les mesures appropriées<sup>49</sup> devant permettre aux personnes handicapées d'accéder, conserver et progresser dans l'emploi<sup>50</sup>.

Les normes en matière d'accessibilité applicables aux locaux de travail neufs<sup>51</sup> restent néanmoins à clarifier.

Le décret n°2009-1272 du 21 octobre 2009 relatif à l'accessibilité des lieux de travail aux travailleurs handicapés, précisant les modalités d'application de la loi du 11 février 2005<sup>52</sup>, supprime la notion de seuil d'effectif à partir duquel un bâtiment devait être accessible, pour tout ou partie, afin que tous les bâtiments neufs ou parties neuves de bâtiment existant le deviennent<sup>53</sup>.

Ce décret doit être complété d'un arrêté définissant et actualisant les obligations techniques<sup>54</sup> qui en découlent pour les locaux de travail neufs ou les parties neuves de locaux de travail existants<sup>55</sup>. Un tel arrêté est nécessaire pour garantir un haut niveau de sécurité juridique aux maîtres d'ouvrages et aux employeurs et faciliter l'application de la réglementation accessibilité. Sa parution rapide est en outre souhaitable, compte tenu du dépassement du délai raisonnable d'édition susceptible d'engager la responsabilité de l'Etat pour faute.

L'enjeu financier pour le secteur privé et public, dont les collectivités territoriales, est majeur. Le nombre de bâtiments concernés n'est pas connu, la mesure s'appliquant aux bâtiments à construire. Le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité estime le nombre de surfaces non résidentielles autorisées à environ 28 M de m<sup>2</sup> en 2008, 21 M de m<sup>2</sup> en 2009 et 23 M de m<sup>2</sup> en 2010. A raison de 50 000€ pour l'installation d'un ascenseur, ou de 1 000€ pour un espace d'attente sécurisé simple, l'enjeu financier n'est pas négligeable<sup>56</sup>.

L'élaboration de ce projet d'arrêté, toujours en cours, reste à la fois complexe et l'objet de débats. La première version de ce texte, en date de 2009, avait suscité un avis défavorable du Conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH). Les exigences en matière d'installation d'ascenseurs et l'obligation de prévoir une emprise de terrain, notamment, resteraient des points d'achoppement dans les discussions.

Le projet d'arrêté connaît en outre plusieurs difficultés d'ordre juridique recensées ci-après.

➤ **l'articulation particulièrement complexe des règles d'accessibilité des locaux de travail neufs avec celles relatives aux ERP, à la sécurité et à l'évacuation incendie est complexe**

La mise en conformité avec des règles aussi différentes que celles applicables aux ERP, à la sécurité et à l'évacuation incendie est complexe voire difficilement conciliable pour les maîtres d'ouvrage en particulier lorsque les usages du bâti sont mixtes<sup>57</sup> ou que le bâtiment considéré est susceptible de changer de destination.

<sup>48</sup> Par la loi n° 2008-496 du 27 mai 2008 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de la lutte contre les discriminations. Les dispositions réglementaires de la section 5 du chapitre IV du titre I<sup>er</sup> du livre II de la quatrième du code du travail encadrent par ailleurs l'accessibilité des locaux de travail.

<sup>49</sup> Sous réserve que les charges consécutives à leur mise en œuvre ne soient pas disproportionnées.

<sup>50</sup> Celles-ci concerne notamment l'adaptation des postes de travail et les accès au lieu de travail.

<sup>51</sup> La mise en accessibilité des locaux de travail existants dépend d'une réglementation spécifique.

<sup>52</sup> Le décret mentionné modifie les articles R.4214-26 à R 4214-28 du code du travail.

<sup>53</sup> Il étend en outre la notion de handicap à tous les types de handicap, et pas seulement au handicap moteur.

<sup>54</sup> Notamment les nouvelles obligations, autres que celles permettant la circulation en fauteuil roulant, notamment en matière de signalétique.

<sup>55</sup> L'arrêté du 27 juin 1994 relatif aux dispositions destinées à rendre accessibles les lieux de travail aux personnes handicapées (nouvelles constructions ou aménagements) en application de l'article R. 235-3-18 du code du travail, toujours applicable, est incomplet au regard des exigences posées par la loi du 11 février 2005.

<sup>56</sup> La fiche d'impact sur les entreprises du projet d'arrêté relatif à l'accessibilité des lieux de travail aux personnes handicapées en date du 11 juillet 2011 est la source des chiffres de ce paragraphe.

<sup>57</sup> Cas de bâtiment comprenant logements, locaux de travail et parties ERP.

Les exigences de ces réglementations sont différentes, plus ou moins sévères<sup>58</sup> voire parfois contradictoires. Se pose donc la question de l'opportunité et de la faisabilité de l'harmonisation et de la fusion de ces réglementations disparates dans un socle législatif et réglementaire commun, proche de ce qui serait un code ou recueil de textes opposables.

Ce recueil pourrait comprendre le *corpus* de textes relatifs à l'accessibilité et la sécurité élargi aux autres normes d'importance (sismiques, thermiques, étanchéité, *etc.*).

Cette problématique se pose avec d'autant plus d'acuité que le projet d'arrêté en question prévoit de préciser les conditions d'application du décret du 21 octobre 2009 précité ainsi que du décret n°2011-1461 du 7 novembre 2011 relatif à l'évacuation des personnes handicapées des lieux de travail en cas d'incendie.

L'impact économique de l'harmonisation des exigences devrait être expertisé plus avant : en effet, il dépendra, notamment pour les collectivités territoriales, du degré d'exigence des normes ainsi définies. La persistance de plusieurs réglementations pourrait alors s'avérer moins onéreuse pour les maîtres d'ouvrages, propriétaires et exploitants qu'un seul *corpus* par trop exigeant.

➤ **la possibilité de réintroduire des seuils ou des mesures d'effets équivalents par la voie de l'arrêté reste débattue**

S'agissant des locaux de travail, l'enjeu est moins d'alléger le cadre juridique existant que de veiller à ce que son actualisation n'engendre un impact trop lourd pour les collectivités.

Deux types de mesures sont envisageables pour garantir une réglementation à la fois souple et efficace : la réintroduction de seuils ou l'introduction de mesures d'effets équivalents.

Les seuils ont été supprimés par le décret du 21 octobre 2009 précisément pour tenir compte des évolutions posées par la loi du 11 février 2005. Outre la question du niveau des seuils (exemption partielle ou totale d'obligations de mises en accessibilité pour les locaux et partie de locaux neufs pour un effectif de 10 à 15 salariés par exemple), la sécurité juridique de cette réintroduction par voie d'arrêté doit être confirmée.

La même question se pose pour ce qui concerne les mesures d'effets équivalents, solution qui rencontre souvent des réticences de la part des associations représentant les personnes handicapées au motif qu'elle fragiliserait les niveaux d'accessibilité garantis par la réglementation. A titre de comparaison, des mesures de ce type sont prévues s'agissant des ERP depuis l'ordonnance du 26 septembre 2014<sup>59</sup>.

L'introduction de dérogations est enfin à écarter en raison de la décision du Conseil d'Etat du 1<sup>er</sup> juin 2011, annulant la disposition du décret du 21 octobre 2009 permettant au maître d'ouvrage de demander des dérogations, pour méconnaissance de la loi du 11 février 2005 qui n'avait pas explicitement prévu cette possibilité.

### 2.1.3 Le renforcement nécessaire de l'accompagnement dans l'application de la norme

A droit constant, l'application des normes en matière d'accessibilité pourrait encore être facilitée. Celle-ci peut en effet s'avérer complexe, en particulier pour les maîtres d'ouvrage et les exploitants d'ERP à l'occasion des procédures de demande de permis de construire, d'autorisation

<sup>58</sup> Il n'est pas possible de déterminer *ex nihilo* la réglementation présentant le degré d'exigence le plus élevé, ceci correspond des points considérés.

<sup>59</sup> Ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées.

de travaux ou d'obtention de l'attestation de conformité et ce bien que 85 % des demandes de dérogations soient accordées en moyenne nationale<sup>60</sup>.

Les élus des petites communes indiquent être souvent démunis face à l'interprétation, parfois restrictive, donnée par l'administration aux normes d'accessibilité.

Au-delà, au bénéfice des travaux assurés par la mission, les doctrines des CCDSA au niveau local demeurent hétérogènes. Les décisions des autorités administratives peuvent être amenées à diverger. Ces divergences concernent notamment l'impératif ou non d'installer un élévateur ou l'autorisation d'installer des dispositifs légers permettant de hisser les fauteuils roulants en haut des escaliers que la CCDSA de Paris est, à la connaissance de la mission, la seule à accorder<sup>61</sup>.

Plusieurs mesures ont déjà été mises en œuvre de manière à harmoniser l'application des normes d'accessibilité :

- un premier système élémentaire de capitalisation des décisions, notamment en matière de dérogations accordées, est mis en place à travers deux outils accessibles aux CCDSA et aux services du ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité,
  - OSACA, soit l'Outil de Saisie des Autorisations et Commissions d'Accessibilité,
  - la plateforme interne de questions / réponses interne au ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité ; lorsque la réponse est de portée générale celle-ci est publiée sur le site internet ;
- un effort de formation des membres de CCDSA a été accompli, depuis 2 ans, de manière à sensibiliser à la nécessité de rechercher un équilibre entre les impératifs d'accessibilité et les capacités des maîtres d'ouvrage.

S'agissant de la lisibilité de la réglementation, plusieurs outils didactiques et pédagogiques, qui sont particulièrement appréciés des maîtres d'ouvrages et des acteurs de la construction, ont été créés :

- un site internet en libre accès, [www.accessibilite-batiment.fr](http://www.accessibilite-batiment.fr), qui assure une vulgarisation de la réglementation applicable au bâti en matière d'accessibilité ;
- la circulaire illustrée n° 2007-53 du 30 novembre 2007 relative à l'accessibilité du cadre bâti, cette circulaire est actuellement en cours de réactualisation ;
- par ailleurs, le suivi des normes a été confié à l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle.

## 2.2 Des simplifications significatives déjà engagées en matière d'accessibilité

### 2.2.1 La mise en œuvre de propositions de rapports parlementaires

Les rapports parlementaires DOLIGE<sup>62</sup> et LAMBERT - BOULARD<sup>63</sup> ont souligné que la politique d'accessibilité est une préoccupation majeure<sup>64</sup> des collectivités territoriales en termes de charges financières et de simplicité de l'action administrative.

---

<sup>60</sup> Chiffre recueilli par la mission au cours de ses entretiens.

<sup>61</sup> Exemple recueilli par la mission au cours de ses entretiens.

<sup>62</sup> E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011.

<sup>63</sup> A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

La concertation, lancée à la suite du Comité interministériel du handicap du 25 septembre 2013 et présidée par la sénatrice CAMPION à l'hiver 2013-2014, a permis *de facto* de trouver un équilibre entre les demandes de simplification, notamment mais non exclusivement des collectivités territoriales, et les attentes légitimes des personnes handicapées dans le domaine de l'accessibilité. Même si les rapports parlementaires précités n'ont pas constitué à proprement parler des documents de travail de la concertation, certaines de leurs propositions ont été largement partagées et reprises dans l'approche consensuelle souhaitée.

Ainsi, sur les 32 préconisations que les deux rapports ont formulées en matière d'accessibilité, 20 propositions ont été mises en œuvre (dont 10 moyennant des aménagements à la proposition initiale), 5 ont été identifiées par les services compétents comme déjà satisfaites, 2 étaient en cours de mise en application au 19 mai 2015 et 4 ne sont pas suivies d'effet<sup>65</sup>.

Parmi ces dernières, deux propositions doivent être particulièrement soulignées en ce que leur non application résulte de l'opposition exprimée par certaines associations représentant les personnes handicapées à l'occasion de la concertation :

- substituer à la définition réglementaire actuelle de l'accessibilité - qui vise que la personne handicapée puisse occuper un bâtiment exactement comme un valide - une nouvelle obligation que la personne handicapée ait accès à toutes les fonctions du bâtiment en tolérant qu'elle n'ait donc pas accès à toutes les surfaces ;
- penser l'accessibilité en termes de services équivalents rendus à l'échelle d'un territoire pour assurer une accessibilité effective<sup>66</sup>.

Cherchant à préserver les ambitions fortes de la loi du 11 février 2005, la concertation a donc écarté ces mesures à fort effet de levier financier. Pour les participants à la concertation et en particulier les représentants des personnes handicapées, une telle évolution aurait conduit à fragiliser l'obligation de moyens posée par la loi, pour un effet incertain.

La généralisation d'une obligation de résultats consisterait à fixer des objectifs et à privilégier un principe d'accès aux prestations à l'échelle d'un bâtiment (et non la visitabilité de l'ensemble du bâtiment par la personne handicapée). L'absence de consensus social empêche toutefois de préconiser la réouverture de ce chantier à brève échéance.

Au terme du processus de concertation et suite à la publication de l'ordonnance du 26 septembre 2014, 84 % des propositions des rapports DOLIGE et LAMBERT-BOULARD auront été mis en œuvre. 8 de ces 27 mesures de simplification sont entrées en vigueur dès la publication de l'ordonnance.

### 2.2.2 Le nouvel équilibre posé par l'ordonnance du 26 septembre 2014 suite à la concertation entre les acteurs

L'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées est porteuse de simplifications.

---

<sup>64</sup> Élément confirmé par les résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes conduite par la délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 36 % des élus interrogés ayant cité la mise en accessibilité des ERP comme une priorité en matière de simplification.

<sup>65</sup> Voir le tableau des mesures de simplification proposées par les rapports DOLIGE et LAMBERT-BOULARD dans l'annexe 1 du rapport conjoint réalisé par les trois corps pour un suivi détaillé.

<sup>66</sup> Il s'agirait par exemple d'admettre la mutualisation de la mise en accessibilité par catégorie d'équipement (culturel, social, sportif, administratif, de santé...), certains ERP devant satisfaire aux critères d'accessibilité, d'autres en étant exonérés. Pour cette proposition se pose, en outre, la question de l'équipement désigné pour respecter l'obligation d'accessibilité à l'échelle du territoire et la répartition de la charge financière afférente entre les différents acteurs. Si ce problème est susceptible d'être facilement réglé s'agissant des services publics, ces points sont plus problématiques en ce qui concerne le secteur privé.

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de la loi n°2014-789 du 10 juillet 2014 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures législatives en matière de règles d'accessibilité. Elle autorisait notamment à préciser les obligations prévues par la loi du 11 février 2005 et à prolonger le délai permettant d'effectuer les travaux de mise en accessibilité au-delà de 2015.

Le contenu de l'ordonnance résulte de deux chantiers, l'un consacré à la mise en œuvre des agendas d'accessibilité programmée (AD'AP), l'autre concernant les normes d'accessibilité du cadre bâti, de la voirie et des transports publics.

Ces deux concertations, conclues par le Premier ministre le 26 février 2014, ont pleinement associé les collectivités territoriales : l'association des régions de France (ARF), l'assemblée des départements de France (ADF), l'association des communautés de France (AdCF), l'association des maires de France (AMF) et l'association des maires ruraux de France (AMRF) ont été largement sollicitées.

L'ordonnance a en particulier donné une traduction réglementaire et législative à plusieurs mesures de simplification issues de ces concertations<sup>67</sup> :

### 2.2.2.1. L'allongement des délais pour la réalisation de la mise en accessibilité

La proposition d'instauration d'une dérogation pour impossibilité financière formulée par plusieurs acteurs et notamment des représentants des collectivités n'a pas été retenue. En revanche, est instaurée la mise en place d'agendas d'accessibilité programmée (AD'AP) permettant, aux maîtres d'ouvrages et exploitants publics et privés, qui ne seraient pas en conformité au 1<sup>er</sup> janvier 2015, de s'engager sur un calendrier de travaux précis et resserré. Il s'agit donc d'une capacité d'étaler dans le temps les opérations de mise aux normes et les coûts afférents. Cette approche répond notamment aux recommandations 5 et 9 du rapport DOLIGE.

Le choix n'a donc pas été de réduire le niveau d'exigence de la norme, mais de prolonger la dynamique d'accessibilité au-delà de 2015 *via* ces assouplissements.

Les délais accordés ont ainsi été allongés de 3 à 9 ans pour les propriétaires ou exploitants d'établissements recevant du public (ERP) qui n'auront pas respecté leurs obligations d'accessibilité au 1<sup>er</sup> janvier 2015. Les difficultés financières et contraintes techniques particulières sont un des motifs de prorogation de la durée de l'AD'AP (nouvel article L. 111-7-7 du CCH), répondant à la recommandation 11 du rapport DOLIGE consistant à tenir compte des ressources financières des collectivités dans l'application des exigences de mise en accessibilité.

A cette fin, l'AD'AP<sup>68</sup> doit obligatoirement être déposé en mairie avant le 27 septembre 2015. Il est accompagné d'un calendrier et d'engagements financiers. Les sanctions pénales<sup>69</sup> sont suspendues pendant la durée de l'agenda.

L'avis obligatoire, rendu par la CCSDA, préalablement à la validation de l'AD'AP par le préfet, ne lie pas le représentant local de l'Etat.

De la même manière, un schéma directeur d'accessibilité – agenda d'accessibilité<sup>70</sup> programmée est instauré s'agissant de la mise en accessibilité des transports. Il doit être déposé d'ici au 27 septembre 2015, pour une durée de réalisation de 3 à 6 ans.

---

<sup>67</sup> Dont les conclusions ont été présentées *in* C.-L. CAMPION et S. ESCANDE-VILBOIS, *Agenda d'accessibilité programmée - Propositions issues de la concertation*, rapport au Premier ministre, 2014 et C.-L. CAMPION et S. ESCANDE-VILBOIS, *Ajustement de l'environnement normatif – propositions issues de la concertation*, rapport au Premier ministre, 2014.

<sup>68</sup> Le régime juridique des agendas d'accessibilité programmée (AD'AP) est désormais posé aux articles L-111-7-5 à L-111-7-7 du CCH.

<sup>69</sup> Prévu à l'article L.152-4 du code de la construction et de l'habitation qui punit le non respect des obligations d'accessibilité au 1<sup>er</sup> janvier 2015 d'une amende pénale de 45 000 € de 225 000 € par établissement lorsqu'il s'agit d'une personne morale et de 6 mois d'emprisonnement en cas de récidive.

Pour ce qui est des impacts financiers de ces mesures<sup>71</sup> :

- les AD'AP permettent l'étalement dans le temps des travaux de mise en accessibilité et donc le lissage des coûts financiers afférents ;
- la suspension des sanctions pénales, aux conséquences financières plus lourdes que les sanctions administratives associées aux AD'AP, doit conduire à une minoration du coût des sanctions pour les collectivités territoriales, même si l'économie attendue ne peut être chiffrée en ce qu'elle dépend du comportement des acteurs ;
- il reviendra toutefois aux collectivités d'intégrer les activités d'élaboration d'AD'AP, correspondant à des charges administratives ponctuelles, à travers des redéploiements d'ETP ou des gains de productivité.

#### 2.2.2.2. L'assouplissement des plans de mise en accessibilité des aménagements de la voirie et des espaces publics (PAVE)

L'article 9 de l'ordonnance modifie l'article 45 de la loi du 11 février 2015. Les communes de moins de 500 habitants sont désormais exemptées de l'élaboration d'un PAVE. Les PAVE des communes et EPCI de 500 à 1 000 habitants<sup>72</sup> sont par ailleurs limités aux voies les plus fréquentées.

Parmi les 20 000 communes de moins de 500 habitants et leurs EPCI concernés par ces assouplissements, ceux qui n'ont pas engagé l'adoption de PAVE initialement prévue pour le 22 décembre 2009 bénéficieront d'un allègement de charges administratives. Les collectivités territoriales externalisant le plus souvent la réalisation des PAVE, ces mesures permettront en effet de réaliser une économie (50 000 € en moyenne pour le recours à un cabinet de conseil) ou de limiter les frais afférents à leur élaboration (réduction du coût de la prestation estimée à 15 000 €)<sup>73</sup>.

#### 2.2.2.3. La simplification de la comitologie

S'agissant des commissions consultatives départementales de sécurité et d'accessibilité (CCDSA), les commissions d'arrondissement sont supprimées au bénéfice des seules commissions départementales.

Le préfet n'est plus lié par les avis de la commission départementale, sauf pour ce qui concerne les dérogations attribuées aux ERP de 1<sup>ère</sup> et 2<sup>ème</sup> catégorie. Le maire de la commune concernée siège ou donne son avis écrit dans cette commission.

#### 2.2.2.4. L'extension des dérogations accordées pour la mise en accessibilité des ERP existants

Dès la loi du 11 février 2005, ont été instaurées des dérogations pour impossibilité technique ou pour la conservation du patrimoine architectural (L. 111-7-3 CCH) pour les ERP existants.

---

<sup>70</sup> Il se substitue alors au schéma directeur d'accessibilité des services de transport prévu à l'article L. 1112-2 du CCH.

<sup>71</sup> Source : fiche d'impact *op.cit.*

<sup>72</sup> L'ordonnance du 26 septembre 2014 a modifié dans ce sens l'article 45 de la loi du 11 février 2005 précitée.

<sup>73</sup> Source : fiche d'impact *op.cit.*

L'ordonnance a étendu et simplifié le régime de dérogations de plusieurs manières :

➤ **suppression de l'avis conforme de la CCDSA**

Les dérogations sont désormais accordées après avis obligatoire mais non conforme des CCDSA, sauf pour les grands ERP définis par décret au terme de l'article L. 111-7-3 CCH modifié par l'ordonnance. Ceci répond à la recommandation 17 du rapport DOLIGE.

Une partie des dérogations relatives à la réglementation de l'accessibilité pour les ERP de 3<sup>ème</sup> à 5<sup>ème</sup> catégorie relève en outre désormais du régime d'acceptation implicite.

➤ **précision du principe de disproportion manifeste**

L'article 2 de l'ordonnance définit de manière extensive le principe de disproportion manifeste (au 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 111-7-3 modifié du CCH), comme la « *disproportion manifeste entre les améliorations apportées par la mise en œuvre des prescriptions techniques d'accessibilité, d'une part, et leurs coûts, leurs effets sur l'usage du bâtiment et de ses abords ou la viabilité de l'exploitation de l'établissement, d'autre part* ». Ce principe ne donnait pas lieu à une définition explicite précédemment. Il était donc jusque là limité à la disproportion entre les améliorations apportées et leurs conséquences, dans le cadre d'une approche doctrinale au cas par cas.

Cette précision des critères d'appréciation du principe devrait donc faciliter le recours à cette dérogation.

➤ **instauration d'un nouveau dispositif de dérogation pour les ERP situés dans un immeuble collectif d'habitations**

Des dérogations peuvent désormais être accordées « *pour un établissement recevant du public [nouvellement ouvert] dans un immeuble collectif à usage principal d'habitation existant lorsque les copropriétaires refusent les travaux de mise en accessibilité [...]* » (article L. 111-7-3 modifié du CCH) à la discrétion du préfet.

Cette dérogation est de droit pour les ERP existants à la date de publication de l'ordonnance.

### 2.2.2.5. Des mesures d'application de l'ordonnance allégeant la réglementation applicable aux ERP existants

Selon qu'ils sont existants ou neufs, les ERP et les installations ouvertes au public (IOP) doivent désormais respecter des obligations d'accessibilité différentes à la suite de l'ordonnance du 26 septembre 2014 et des mesures prises pour son application.

Alors que la réglementation applicable aux ERP et IOP neufs ou existants était commune, la réglementation applicable aux ERP et IOP existants est rendue autonome :

- les ERP et IOP neufs restent régis par la sous-section 4 de la section III du chapitre 1<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation (partie réglementaire)<sup>74</sup> ;
- les ERP situés dans un cadre bâti existant ou les IOP existantes doivent respecter les dispositions de la nouvelle sous-section 5 de la section 3 du chapitre I<sup>er</sup> du titre I<sup>er</sup> du livre I<sup>er</sup> du CCH (partie réglementaire)<sup>75</sup>.

<sup>74</sup> Modifiée par le décret n° 2006-555 du 17 mai 2006 relatif à l'accessibilité des établissements recevant du public, des installations ouvertes au public et des bâtiments d'habitation et modifiant le code de la construction et de l'habitation.

<sup>75</sup> Telle que modifiée par le décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public. Les obligations techniques en résultant sont précisées par l'arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R.111-19-11 du code de la construction et

Les prescriptions relatives aux IOP et ERP existants, toutes catégories confondues, sont moins sévères. L'arrêté du 8 décembre 2014 précisant les obligations techniques permet en outre la mise en œuvre de solutions équivalentes à ces prescriptions<sup>76</sup>.

Ce régime plus favorable est, par ailleurs, étendu aux travaux de modification ou d'extension, réalisés dans les ERP existants ou créés dans un cadre bâti existant et les IOP existantes<sup>77</sup>.

#### 2.2.2.6. L'application de la réglementation « ERP existants » aux ERP créés par changement de destination

La création d'un ERP par changement de destination, c'est-à-dire lorsque qu'une partie ou la totalité du bâtiment passe d'une utilisation à une autre dans le cadre de l'article R. 123-9 du code de l'urbanisme, s'accompagnait de l'application de la réglementation applicable aux ERP neufs ce qui engendrait des coûts importants pour les propriétaires, notamment les collectivités.

L'ordonnance a étendu l'application de la réglementation ERP existants aux ERP créés par changement de destination, mesure qui avait été examinée mais non retenue par la concertation de 2013-2014<sup>78</sup>.

#### 2.2.3 Les « mesures de simplification pour le logement » et leurs allègements en matière d'accessibilité

Dans le cadre des « 50 premières mesures de simplification pour la construction de logements », présentées par la ministre en charge du logement le 25 juin 2014, 16 mesures de simplification de la réglementation accessibilité ont été ou sont en cours de mise en œuvre (recommandations 22 à 38).

Il s'agit pour l'essentiel de mesures d'ordre technique, ayant notamment trait aux circulations et aux accès de bâtiments.

### 3. LES MESURES RETENUES PAR LA MISSION

Les mesures préconisées sont récapitulées au tableau 5 de cette partie du présent rapport thématique.

#### 3.1 Favoriser la ratification, rapide et en l'état, de l'ordonnance du 26 septembre 2014

La loi d'habilitation n°2014-789 du 10 juillet 2014, sur le fondement de laquelle l'ordonnance a été prise, a prévu que le projet de loi de ratification doit être déposé devant le Parlement au plus tard 5 mois après la publication de l'ordonnance<sup>79</sup>. Le projet de loi ratifiant

---

de l'habitation et de l'article 14 du décret n°2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situé dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public.

<sup>76</sup> Cet arrêté fait l'objet de recours contentieux devant le Conseil d'Etat, qui ne s'est pas encore prononcé à la date de réalisation du présent rapport thématique.

<sup>77</sup> Article R. 111-19-8 du CCH modifié par le décret n° 2014-1326 du 5 novembre 2014.

<sup>78</sup> Le décret n°2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouverte au public, pris sur le fondement de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014, précise les conditions de cette extension.

<sup>79</sup> Publication au Journal officiel de la République française en date du 27 septembre 2014.

l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 a été déposée, dans le cadre de la procédure accélérée, au Sénat le 4 février 2015. Il doit y être présenté en première lecture le 2 juin.

Le contenu de l'ordonnance est susceptible d'évoluer au cours des prochains mois, soit que le texte soit amendé au cours de la procédure parlementaire, soit que certaines de ses dispositions soient annulées par le juge.

Ainsi, trois associations représentant les personnes handicapées<sup>80</sup> ont déposé simultanément des recours en excès de pouvoir contre l'ordonnance du 26 septembre 2014 devant le Conseil d'Etat notamment pour non-conformité à la loi d'habilitation. Sans préjuger des conclusions du Conseil, ces recours peuvent - en principe - conduire à l'annulation contentieuse de certaines dispositions introduites par l'ordonnance.

S'agissant de la procédure de ratification, plusieurs observateurs ont fait part à la mission de ce que l'ordonnance reste l'objet de débats importants au Parlement. L'avis défavorable rendu le 10 juillet 2014 par le CNCPH sur le projet d'ordonnance témoigne de la vigueur des réticences que peuvent soulever l'ordonnance et ses mesures d'application.

Compte tenu du compromis porteur de simplification, autant que respectueux des grands principes de la loi du 11 février 2005, auquel l'ordonnance précitée a abouti, celle-ci gagnerait à être ratifiée en l'état.

**Mesure : Adopter rapidement le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014 dans la rédaction initialement proposée par le Gouvernement ou dans une rédaction préservant l'entièreté des avancées qu'elle a permis en matière de simplification des normes d'accessibilité.**

### 3.2 Publier rapidement les mesures d'application de l'ordonnance du 26 septembre 2014

Toutes les mesures d'application de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 n'ont pas encore été prises.

Sont en cours d'élaboration les mesures réglementaires concernant l'accessibilité des ERP neufs, celle des logements neufs et la sanction pour non respect des obligations relatives aux AD'AP.

La complexité des règles d'accessibilité et le souci de sécurité juridique des maîtres d'ouvrages et des exploitants plaident pour une publication rapide de ces textes précisant les obligations techniques découlant des modifications apportées par l'ordonnance susmentionnée à la réglementation existante.

**Mesure : Accélérer la parution des dernières mesures d'application de l'ordonnance du 26 septembre 2014 de manière à faciliter la mise en œuvre de la réglementation et à garantir la sécurité juridique et la lisibilité des normes qu'elle a modifiées.**

---

<sup>80</sup> L'Association des paralysés de France (APF), la fédération nationale des tutélaires (FNAT), association des accidentés de la vie, l'Association pour l'intégration des personnes handicapées motrices (ANPIHM). Cette ordonnance et ses mesures d'application sont susceptibles d'autres actions.

### 3.3 Saisir l'occasion de nouvelles concertations offerte par le rapport au Parlement d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014

Aux termes de l'article 4 de la loi d'habilitation du 10 juillet 2014, le Gouvernement doit présenter au Parlement un rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014 d'ici à la fin 2017.

La concertation de l'hiver 2013-2014 n'a pas trouvé de consensus sur certains points (voir *infra* partie 3.8 s'agissant de l'allègement des exigences imposées aux ERP), sans doute faute de recul sur les effets de certaines mesures de simplification (dérogations, mesures d'effets équivalents, principe de l'accès à la prestation...) et au regard de l'insuffisance des données financières disponibles en matière d'accessibilité.

Le Gouvernement pourrait saisir l'occasion de ce rapport au Parlement pour :

- dresser un bilan national du coût de la mise en accessibilité ; calculer le coût des mises aux normes déjà réalisées ; évaluer le coût des mises aux normes restantes et estimer de manière plus précise la répartition de la charge financière entre administrations publiques ;
- étudier l'opportunité et la faisabilité d'une extension du principe d'accès à la prestation aux ERP de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> catégorie, en particulier s'agissant des ERP existants ; établir le bilan de l'application du principe d'accès à la prestation dans les établissements de 5<sup>ème</sup> catégorie et clarifier les conditions et l'impact d'une extension à d'autres catégories de ce principe.

**Mesure : Compléter le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014 par une étude sur le coût de la mise en accessibilité depuis 2005 et une évaluation du principe d'accès à la prestation dont bénéficient les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie.**

### 3.4 Assurer l'harmonisation nécessaire des doctrines des commissions départementales de sécurité et d'accessibilité

S'agissant de l'harmonisation des doctrines des CCDSA, plusieurs pistes ont été évoquées à l'occasion des concertations conduites ces dernières années.

Trois scénarios, options plus ou moins fortes, peuvent être proposés dans l'objectif de systématiser la convergence<sup>81</sup> des pratiques d'application de la réglementation :

- **renforcer les moyens humains de la DMA pour lui permettre d'assurer une nouvelle mission d'harmonisation nationale des doctrines d'application**

Dotée de 5 ETP, la DMA ne dispose pas des effectifs nécessaires pour accomplir cette mission à ce jour. Ce scénario exige de les renforcer afin de remplir cette mission d'harmonisation qui apparaît des plus nécessaires.

- **créer une commission centrale de l'accessibilité qui chapeauterait les CCDSA et aurait en charge l'élaboration et l'harmonisation de la doctrine**

La Commission centrale de sécurité qui exerçait cette fonction pour ce qui est de la sécurité incendie n'a pas été reconduite l'année dernière par le ministère de l'intérieur. L'articulation des prérogatives de cette commission centrale de l'accessibilité avec le respect de la responsabilité des préfets devrait être précisée. Pour autant, une instance de cette nature contribuerait fortement à l'harmonisation des doctrines locales et donc à une application homogène de la réglementation.

<sup>81</sup> En cela la mission ne partage pas les orientations de J.-P. VIAL, *L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier*, rapport à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2014.

Des moyens humains au moins aussi importants que ceux prévus pour l'option précédente sont nécessaires.

➤ **créer une agence de l'accessibilité**

Il a été proposé, dans le cadre des travaux du CNCPH, la création d'une telle agence dédiée au pilotage des normes accessibilité, qui aurait eu en charge cette fonction d'harmonisation ainsi que la gestion des financements affectés à l'accompagnement de l'accessibilité.

Plusieurs limites incitent à expertiser plus avant ce scénario: un pilotage interministériel serait requis (transversalité du domaine de l'accessibilité entre normes sociales et normes techniques de construction et d'aménagement) ; la doctrine ainsi formalisée ne devrait pas empiéter sur le domaine réglementaire.

L'agence pourrait par ailleurs gérer les financements publics de l'accessibilité, mais la création d'un tel fonds n'est intervenue qu'avec l'ordonnance du 26 septembre 2014<sup>82</sup>.

Ce choix de création d'une agence n'a pas été retenu jusqu'ici compte tenu de ses coûts de gestion et de la création de l'Observatoire interministériel de l'accessibilité et de la conception universelle (Obiaçu). Son opportunité est, en outre, à interroger.

**Mesure : Instaurer un mécanisme permettant d'harmoniser de manière plus systématique les doctrines des CCDSA afin de garantir une application homogène de la réglementation sur l'ensemble du territoire.**

### 3.5 Apporter les précisions indispensables concernant la réglementation applicable aux locaux de travail

La parution rapide des mesures d'applications du décret du 21 octobre 2009 relatifs aux locaux de travail est essentielle pour faciliter la mise en œuvre de la réglementation accessibilité et écarter le risque de voir la responsabilité de l'Etat engagée.

Au-delà de la démarche précédente à droit constant, et de manière plus ambitieuse, il serait judicieux de réfléchir à une harmonisation globale des règles relatives à la sécurité, l'évacuation incendie et l'accessibilité. Un groupe de travail interministériel pourrait être installé à cette fin.

Sans préjuger des conclusions de ses travaux, le groupe devrait étudier l'opportunité et la faisabilité d'une fusion ou, *a minima*, d'une intégration et une articulation nettement plus avancées des normes accessibilité du bâti, de la sécurité incendie et des règles applicables aux locaux de travail dans un socle réglementaire commun.

L'instauration de seuils, dérogations et mesures d'effets équivalents pour les locaux de travail devrait également être expertisée plus avant.

Ce groupe de travail gagnerait à être composé de personnes expertes et notamment de professionnels et d'experts-métier sur les questions de construction, d'urbanisme et des conditions d'hygiène, de santé et de sécurité au travail.

**Mesure : Lancer un groupe de travail interministériel associant les services du ministère de l'intérieur, du ministère en charge du travail et de celui en charge du logement, devant piloter un chantier consacré à la réglementation accessibilité applicable aux locaux de travail.**

---

<sup>82</sup> Un fonds national d'accompagnement de l'accessibilité universelle (L. 111-7-12) destiné à l'accompagnement de la mise en accessibilité des ERP.

### 3.6 Envisager une mission inter-inspections sur la généralisation, suite à l'ordonnance du 26 septembre 2014, d'une « approche performantielle » de la réglementation en matière d'accessibilité

Dans un contexte où l'adaptation du niveau de normes (délais de mise en accessibilité, définition de l'accessibilité, dérogations...) ne fait pas l'objet d'un consensus, l'assouplissement des modalités d'application devrait être recherché à efficacité équivalente.

Le rapport de l'IGAS, du CGEFI et du CGEDD sur les modalités d'application des règles d'accessibilité du cadre bâti pour les personnes handicapées (2012)<sup>83</sup> a formulé plusieurs propositions privilégiant une « approche performantielle » de la réglementation.

Dans cette approche, il ne s'agit pas de réduire le niveau d'exigence des normes d'accessibilité (par la multiplication des dérogations notamment), par exemple en substituant un principe d'obligation de résultat au principe d'obligation de moyens posé par les textes. Il s'agirait d'étendre le champ des mesures d'effets équivalents.

Ce rapport avait formulé des préconisations dans le cadre de la législation applicable en 2011, largement modifiée par l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014. Parmi celles-ci, la mission a recensé les propositions porteuses de simplifications concernant les collectivités et propose de diligenter une nouvelle mission d'inspection pour expertiser la mise en œuvre des recommandations et les conditions d'une extension du champ des mesures d'effet équivalent.

**Mesure : Diligenter une mission inter-inspections pour étudier l'opportunité et la faisabilité d'une généralisation d'une approche « performantielle » de la réglementation.**

### 3.7 Mettre en œuvre un chantier et une expérimentation « métier » sur les normes d'accessibilité applicables aux ERP

La simplification des normes est engagée le plus souvent de manière verticale par la prise de diverses mesures juridiques.

Une autre méthode de simplification du stock de normes, plus horizontale, ou s'appuyant sur l'expérience de terrain, est envisageable comme le propose le rapport conjoint des trois corps.

Celle-ci peut emprunter la voie de la concertation, comme le domaine de l'accessibilité en a déjà fait l'objet, ou la voie d'équipes métiers pluridisciplinaires et transversales rassemblant les acteurs (collectivités, maîtres d'ouvrages, exploitants, associations représentant les personnes handicapées, *etc.*) et les professionnels (entreprises de construction, représentants de gestionnaires d'ERP, administrations techniques et en charge des affaires sociales, *etc.*) concernés dans un esprit proche de la démarche suivie par le SGMAP en matière de simplification des normes applicables aux usagers et aux entreprises.

Une autre source d'inspiration consisterait à transposer aux ERP la méthode retenue par la CNSA en matière d'identification et d'allègements des normes applicables aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (voir troisième partie « diverses mesures d'ordre social » du présent rapport thématique).

La mise en place d'un chantier similaire permettrait d'identifier les « irritants » spécifiques à la réglementation accessibilité et d'imaginer des mesures originales et pragmatiques. Elle pourrait en outre être susceptible de dépassionner les débats et de lever les blocages actuels.

---

<sup>83</sup> Les auteurs sont M. RAYMOND pour l'IGAS, N. BELLUROT et G. DEBIESSE pour le CGEDD, P. CHAIN et N. RENAUDIN pour le CGEFI.

Ces travaux devraient être articulés avec les conclusions de la mission inter-inspections proposée au point précédent.

**Mesure : Lancer un chantier de simplification dite métier sur la réglementation applicable aux ERP comme une première expérimentation de la démarche de simplification du stock de norme dont la mission appelle à la généralisation.**

### 3.8 Une piste écartée en l'absence de consensus : l'extension du principe de l'accès à la prestation aux ERP de 1<sup>ère</sup> à 4<sup>ème</sup> catégorie

La concertation assurée entre octobre 2013 et fin juin 2014 a discuté de l'extension du principe de mise en accessibilité basé sur l'accès à la prestation pour les ERP de 5<sup>ème</sup> catégorie<sup>84</sup> aux autres catégories d'ERP. Dans les bâtiments de cette catégorie, est suffisant l'aménagement d'une entrée et d'une section où l'ensemble des prestations de l'ERP peut être délivré. Cette extension devrait, le cas échéant, distinguer le cas des ERP existants et neufs.

Moins onéreuse que la mise aux normes de l'ensemble du bâtiment, cette solution efficace devrait être étendue à tous les ERP existants (de la 1<sup>ère</sup> à la 4<sup>ème</sup> catégorie). Elle serait également porteuse de simplification pour les gestionnaires, propriétaires et maîtres d'ouvrage.

Cette extension n'a pas été retenue par la concertation car elle n'a pas fait l'objet d'un soutien unanime de la part des associations représentant les personnes handicapées. Elle reste demandée par les collectivités territoriales, comme en témoigne la proposition du rapport VIAL<sup>85</sup> d'inscrire un principe général d'accès à la prestation pour tous les ERP.

Le motif invoqué est que la non-accessibilité de certaines parties d'un ERP revêtirait un caractère discriminatoire inacceptable pour les ERP d'une catégorie supérieure à la 5<sup>ème</sup>. En outre, le principe de l'accès à la prestation conduirait à trop d'incertitudes quand au niveau d'accessibilité réel dont bénéficierait la personne handicapée.

Si l'on peut regretter l'absence de consensus à ce sujet, la mission considère que l'acceptabilité sociale de ces propositions reste trop fragile pour en préconiser la mise en œuvre à brève échéance.

---

<sup>84</sup> Lequel est aujourd'hui inscrit à l'article R. 111-19-8 du CCH *op.cit.*

<sup>85</sup> de J.-P. VIAL, *L'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public, des transports et de la voirie : consolider, sécuriser, simplifier*, rapport à la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, 2014 (proposition n°C.1 du rapport).

Tableau 5 : Mesures préconisées par la mission dans le domaine de l'accessibilité et du handicap

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Adopter rapidement le projet de loi ratifiant l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014	Sécuriser le processus de simplification en cours en reprenant la rédaction initialement proposée par le Gouvernement ou une rédaction préservant l'entièreté des avancées qu'elle a permis en matière de simplification des normes d'accessibilité	Dispositions réglementaires et législatives de l'ordonnance	Le coût de la mise en accessibilité est estimé à 16,8 Mds €(2010). Types de dépenses concernées : travaux (en moyenne 60 000 € par ERP par commune ; 170 000 € par ERP pour un département ; 226 000 € par ERP pour les régions) ; élaboration d'un PAVE (50 000€en moyenne)
2	Accélérer la parution des dernières mesures d'application de l'ordonnance n° 2014-1090 du 26 septembre 2014	Faciliter la mise en œuvre de la réglementation et garantir la sécurité juridique et la lisibilité des normes qu'elle a modifiées	Arrêté relatif aux ERP neufs et aux logements neufs notamment	Les ordres de grandeur et impacts sont similaires à ceux de la mesure 1
3	Etudier le coût de la mise en accessibilité depuis 2005 et évaluer la mise en œuvre du principe d'accès à la prestation applicable aux ERP de 5 <sup>e</sup> catégorie	Dresser un bilan financier précis de la politique de mise en accessibilité et des économies générées par le principe d'accès à la prestation	Compléter le rapport d'évaluation de la mise en œuvre de l'ordonnance du 26 septembre 2014 par l'étude décrite	Clarifier les termes des prochaines concertations
4	Instaurer un mécanisme permettant d'harmoniser de manière plus systématique les doctrines des CCDSA	Garantir une application homogène de la réglementation sur l'ensemble du territoire	Doctrines	Economies d'application de la norme non chiffrables.

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
5	Lancer un chantier sur la réglementation accessibilité applicable aux locaux de travail (pilotage par un groupe de travail interministériel)	Clarifier la réglementation applicable aux locaux de travail, et l'articuler à celle concernant les ERP	Arrêté relatif aux locaux de travail, en application du décret n° 2009-1272 du 21 octobre 2009 relatifs aux locaux de travail	23 M de m2 de surfaces non résidentielles construites par an (moyenne 2010). Economies potentielles sur l'installation d'un ascenseur (50 000 €) ou d'un espace sécurisé d'attente (1 000 €)
6	Etudier l'opportunité et la faisabilité d'une généralisation d'une approche « performantielle » de la réglementation (mission inter-inspections à diligenter)	Assouplir les conditions d'applications des prescriptions techniques de la réglementation accessibilité	Mesures réglementaires	Economies chiffrables lorsque les évaluations préconisées à la mesure n°3 auront été conduites
7	Lancer un chantier de simplification dite métier sur la réglementation applicable aux ERP	Première expérimentation de la démarche de simplification du stock de norme	Démarche à généraliser	Les ordres de grandeur et impacts sont similaires à ceux de la mesure 1

Source : Travaux de la mission.

Tableau 6 : Suivi des mesures de simplification préconisées par les rapports DOLIGE et LAMBERT-BOULARD

N°	Mesure	Disposition(s) en cause	Nature / Vecteur de l'allègement	Rapport	Réf.	Mise en œuvre
1	Réaliser un inventaire des mesures de substitution possibles dans le cadre juridique existant aux obligations fixées	Non exhaustif : L111-7 Code construction ; R111-19-1, R111-19-2 et R111-2-8 Code construction et habitation ; Loi 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des chances et des droits, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées. Pour mémoire sur les questions de voirie : Loi 91-663 du 13 juillet 1991 portant diverses mesures destinées à favoriser l'accessibilité des personnes handicapées des locaux d'habitation, des lieux de travail et des lieux recevant du public ; L114-4 CASF ; décret n°2006-1658 du 21 décembre 2006 en matière de cheminements, de stationnement, de feux de signalisation, de postes d'appel d'urgence, etc.	Gestion	Doligé	Rec. n°1	Mesure mise en œuvre en partie
2	Changer la définition légale de l'accessibilité -qui vise que la personne handicapée puisse occuper un bâtiment exactement comme un valide- par une obligation que la personne handicapée ait accès à toutes les fonctions du bâtiment en tolérant qu'elle n'ait pas accès à toutes les surfaces du bâtiment	N.D.	Modification législative	Doligé	Rec. n°2	Mesure rejetée
3	Réfléchir à l'accessibilité en termes de services équivalents rendus à l'échelle d'un territoire pour assurer une accessibilité effective	N.D.	Modification législative	Doligé	Rec. n°3	Mesure rejetée
4	Faire davantage connaître les possibilités de gestion au niveau intercommunal	Circulaire du 3 novembre 2013	Gestion	Doligé	Rec. n°4	Mesure mise en œuvre

N°	Mesure	Disposition(s) en cause	Nature / Vecteur de l'allègement	Rapport	Réf.	Mise en œuvre
5	Prévoir pour les communes de moins de 3500 habitants que des dérogations soient acceptées pour les bâtiments publics dès lors que le coût des travaux représente un % du budget de la commune à négocier avec l'AMF	Articles L. 111-7-7 et D. 111-19-34 du code de la construction et de l'habitation (créés respectivement par ordonnance 2014-1090 et décret 2014-1327) ; arrêté relatif aux conditions d'octroi d'une ou deux périodes supplémentaires et à la demande de prorogation des délais de dépôt et d'exécution pour les agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public	Modification législative	Doligé	Rec. n°5	Mesure mise en œuvre en partie
6	Renforcer l'accompagnement de l'Etat sur l'accessibilité pour les petites communes avec la création d'un réseau de correspondants	Courrier de Jean-Claude Gayssot de 2003 demandant aux directeurs départementaux de nommer un correspondant « accessibilité »	Gestion	Doligé	Rec. n°6	Mesure mise en œuvre en partie
7	Créer un fonds pour aider les petites communes à financer l'accessibilité	Circulaire du 3 novembre 2013	Gestion	Doligé	Rec. n°7	Mesure mise en œuvre
8	Revoir les clés de répartition des financements (SNCF et RATP contribuent actuellement à 25 %, la part restante étant à la charge des collectivités) de l'accessibilité des transports régionaux à la suite d'un dialogue constructif	N.D.	Gestion	Doligé	Rec. n°8	Mesure rejetée
9	Accorder aux collectivités territoriales des délais raisonnables pour la mise en accessibilité des bâtiments existants, dès lors que la commission communale d'accessibilité s'est réunie et que, par une délibération, la collectivité a planifié les travaux	Article L111-7-5 du code de la construction et de l'habitation (créé par ordonnance 2014-1090)	Modification législative	Doligé	Rec. n°9	Mesure mise en œuvre en partie
10	Supprimer la peine d'emprisonnement	Article L. 152-4 du code de la construction et de l'habitation	Modification législative	Doligé	Rec. n°10	Mesure mise en œuvre en partie

N°	Mesure	Disposition(s) en cause	Nature / Vecteur de l'allègement	Rapport	Réf.	Mise en œuvre
11	Faire une mention explicite dans les motifs de dérogation de la possibilité de prendre en compte le coût de la mise aux normes au regard des ressources des collectivités territoriales et de la fréquentation probable de l'établissement par des personnes à mobilité réduite	Articles L. 111-7-7 et D. 111-19-34 du code de la construction et de l'habitation (créés respectivement par ordonnance 2014-1090 et décret 2014-1327) ; arrêté relatif aux conditions d'octroi d'une ou deux périodes supplémentaires et à la demande de prorogation des délais de dépôt et d'exécution pour les agendas d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public ; Arrêté du 27 avril 2015 en précise les modalités	Modification législative	Doligé	Rec. n°11	Mesure mise en œuvre en partie
12	S'assurer que la CCEN est consultée obligatoirement sur les décrets concernant les dérogations (la circonstance que ces décrets ont vocation à engendrer des économies ne les exonère pas de l'obligation de consulter la CCEN).	Clarification de l'interprétation de la loi et des règlements établissant la compétence du CNEN	Gestion	Doligé	Rec. n°12	Mesure mise en œuvre
13	Clarifier les difficultés d'interprétation sur l'articulation entre les différentes commissions existantes au niveau local (commissions communales et intercommunales)	Article L2143-3 du code général des collectivités territoriales (modifié par loi n°2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures)	Modification législative	Doligé	Rec. n°13	Mesure mise en œuvre
14	CCDSA - Créer une seule sous-commission départementale	Article R. 111-19-23 du code de la construction et de l'habitation (modifié par décret 2014-1326)	Mesure réglementaire	Doligé	Rec. n°14	Mesure mise en œuvre en partie
15	CCDSA - Mieux communiquer sur le rôle des CCDSA et sur les dérogations existantes, leur donner les moyens humains suffisants pour faire face à la progression de leur activité	Circulaire relative à la mise en œuvre de l'ordonnance n°2014-1090 du 26 septembre 2014 relative à la mise en accessibilité des établissements recevant du public, des transports publics, des bâtiments d'habitation et de la voirie pour les personnes handicapées	Gestion	Doligé	Rec. n°15	Mesure mise en œuvre
16	CCDSA - Créer un mécanisme d'aide à la décision et de capitalisation des cas acceptés et refusés afin de faciliter le traitement des demandes	Outils internes d'information et d'aides à la décision	Gestion	Doligé	Rec. n°16	Mesure mise en œuvre en partie

N°	Mesure	Disposition(s) en cause	Nature / Vecteur de l'allègement	Rapport	Réf.	Mise en œuvre
17	CCDSA- Instituer une voie de recours auprès du Préfet qui serait libre de suivre ou non l'avis de la commission	Article L. 111-7-3 du code de la construction et de l'habitation (modifié par ordonnance 2014-1090)	N.D.	Doligé	Rec. n°17	Mesure mise en œuvre
18	Regrouper l'autorisation d'urbanisme avec l'autorisation au titre de la sécurité et accessibilité dans un seul document.	Article R.425-15 du code de l'urbanisme	Modification législative	Doligé	Rec. n°18	Mesure mise en œuvre
19	Supprimer l'attestation de conformité aux règles d'accessibilité	Articles L. 111-7-4 et article D. 111-19-46 du code la construction et de l'habitation (créé par décret 2014-1327)	Modification législative	Doligé	Rec. n°19	Mesure mise en œuvre en partie
20	Lorsqu'il existe un service de transport adapté, permettre des dérogations à l'article 45 de la loi d'orientation du 30 juin 1975	Article 45 de la loi d'orientation du 30 juin 1975 et article 45 de la loi du 11 février 2005 (modifié par ordonnance 2014-1090)	Modification législative	Doligé	Rec. n°20	Mesure mise en œuvre en partie
21	Etudier les conflits normatifs par un groupe de travail dédié et proposer des solutions	N.D.	N.D.	Doligé	Rec. n°21	n.d.
22	Réviser les prescriptions techniques de la réglementation des locaux de sommeil pour les chambres non adaptées, sachant que les parties communes, elles resteraient utilisables par les personnes se déplaçant en fauteuil roulant (arrêté du 1er août 2006).	Arrêté du 1 <sup>er</sup> août 2006 et Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R.111-19-7 à R.111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public	Mesure réglementaire	Doligé	Rec. n°22	Mesure mise en œuvre

N°	Mesure	Disposition(s) en cause	Nature / Vecteur de l'allègement	Rapport	Réf.	Mise en œuvre
23	Eclairages adaptés - substituer une obligation de résultat en précisant qu'il convient de veiller à installer un niveau d'éclairage adapté pour assurer en toute sécurité le déplacement des personnes malvoyantes.	Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R.111-19-7 à R.111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret no 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public	N.D.	Doligé	Rec. n°23	Mesure mise en œuvre en partie
24	Voirie - Revoir l'article 6 de l'arrêté du 15 janvier 2007 qui est à la fois obsolète et non appliqué, alors que le besoin de sécurisation des parcours pour les personnes aveugles et malvoyantes est une réalité	Article 6 de l'arrêté du 15 janvier 2007 – Dimensions minimales du mobilier urbain implanté sur voiries; et Arrêté du 15 janvier 2007 dans sa version modifiée par l'arrêté du 18 septembre 2012	Mesure réglementaire	Doligé	Rec. n°24	Mesure mise en œuvre
25	Voirie - Revoir l'arrêté du 15 janvier 2005 relatif aux traversées de piétons en l'absence de solution technique satisfaisante	Arrêté 15 janvier 2005 en application du décret 2006-1658 du 21 décembre 2006.	Mesure réglementaire	Doligé	Rec. n°25	Mesure en cours d'instruction
26	Voirie - Prévoir des dérogations en cas de contexte local fluvial ou maritime	Arrêté 15 janvier 2007 en application du décret 2006-1658 du 21 décembre 2006	Mesure réglementaire	Doligé	Rec. n°26	Mesure mise en œuvre
27	Former les acteurs de l'accessibilité et mener une véritable campagne de communication nationale sur le sujet	Formation des membres des CCDSA (1 <sup>er</sup> semestre 2014), campagne radio sur les Ad'AP en octobre 2014, campagne nationale sur le handicap au 2 <sup>ème</sup> semestre 2015	N.D.	Doligé	Rec. n°27	Mesure mise en œuvre

N°	Mesure	Disposition(s) en cause	Nature / Vecteur de l'allègement	Rapport	Réf.	Mise en œuvre
28	Adaptation des règles d'accessibilité aux maisons superposées (produit adapté en zone rurale) - modifier la définition des Bâtiments d'Habitation Collectifs de l'article R*111-18 pour reprendre celle donnée par le règlement de sécurité incendie. Deux logements superposés seraient assimilés à Bâtiment d'Habitation Collectif afin d'éviter les règles l'accessibilité des logements individuels.	Article R. 111-18	Mesure réglementaire	Lambert-Boulard	Page 32	Mesure en cours d'instruction
29	Moduler les règles d'accessibilité pour les logements temporaires - Réintroduire la possibilité de modulation du principe d'accessibilité dans les logements temporaires	Arrêté du 14 mars 2014 fixant les dispositions relatives à l'accessibilité des logements destinés à l'occupation temporaire ou saisonnière dont la gestion et l'entretien sont organisés et assurés de façon permanente	Modification législative	Lambert-Boulard	Page 32	Mesure mise en œuvre
30	Admettre que l'assistance ponctuelle des personnes peut remplacer, dans certaines circonstances les aménagements difficilement réalisables	Articles R. 111-19-8 et R. 111-19-10 du code de la construction et de l'habitation (créés par décret n°2006-555 pour le premier, modifié par décret n°2014-1326 pour le second)	N.D.	Lambert-Boulard	Page 32	Mesure mise en œuvre
31	Réexamen de La loi du 11 février 2005 sur l'accessibilité -transformer les prescriptions normatives en objectifs et reporter certaines échéances.	La loi du 11 février 2005 sur l'accessibilité. Ordonnance 2014-1090 ; Arrêté du 8 décembre 2014 fixant les dispositions prises pour l'application des articles R. 111-19-7 à R. 111-19-11 du code de la construction et de l'habitation et de l'article 14 du décret n° 2006-555 relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public situés dans un cadre bâti existant et des installations existantes ouvertes au public	Modification législative	Lambert-Boulard	Page 35	Mesure mise en œuvre
32	Voirie - Evolution de la norme concernant les dispositifs répéteurs de feux de circulation à l'usage des personnes aveugles ou malvoyantes	Norme NF S 32 002 du 20 décembre 2004.	Norme professionnelle	Lambert-Boulard	Page 63	Mesure rejetée

Source : Travaux conjoints Igas et déléguée ministérielle à l'accessibilité (DMA).

## **DEUXIEME PARTIE - FORMATION PROFESSIONNELLE**



## SYNTHESE DE LA DEUXIEME PARTIE – FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle occupe une place particulière parmi les domaines retenus par la mission. En effet, les différents rapports relatifs au contexte normatif pesant sur les collectivités territoriales et susceptibles d'entraver leur fonctionnement<sup>86</sup> ne consacrent pas de développements spécifiques à ce champ et n'avancent donc pas de mesures à ce titre<sup>87</sup>. De même, dans l'enquête conduite à l'initiative de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat auprès des adhérents de l'association des maires de France (AMF) au début de l'année 2015 sur la simplification des normes<sup>88</sup>, les problématiques liées à la formation professionnelle ne sont pas mentionnées par les élus et services comme sources de difficultés.

La mission a retenu ce domaine à plusieurs titres. En méthode, analyser un thème ne donnant pas lieu à un ressenti négatif des acteurs des collectivités est potentiellement fructueux : cette approche permet de mesurer si, dans ce domaine, des mesures d'allègement ou de transferts de responsabilité sont, sans préjudice du ressenti des acteurs, envisageables. Par ailleurs, le champ de la formation professionnelle se caractérise, d'une part, par une certaine complexité des interventions et du système d'acteurs et, d'autre part, par des réformes régulières d'organisation et de gouvernance confortant notamment le rôle des collectivités territoriales (en l'espèce, les régions) dans la gestion et la mise en œuvre de la formation professionnelle. Ainsi, la question des normes applicables pose également la problématique des modalités spécifiques d'élaboration des règles dans un domaine piloté, géré et financé conjointement par l'Etat, les régions ainsi que les partenaires sociaux et des opérateurs spécifiques.

Cette deuxième partie du présent rapport thématique propose une description générale de l'environnement institutionnel et normatif de la formation professionnelle ainsi que ses évolutions récentes avant d'identifier des axes éventuels d'allègement pour, *in fine*, proposer les mesures synthétisées ci-après.

- **L'affirmation du secteur de la formation professionnelle comme un domaine de co-construction normative entre l'Etat et les collectivités territoriales**
  - ***Reconnaître la logique de co-construction et inscrire le principe d'adaptabilité dans le droit de la formation professionnelle***

Au bénéfice des travaux conduits par la mission (voir point 4 et annexe 2 du rapport conjoint réalisé par les trois corps), il apparaît que des transferts de responsabilité sont susceptibles d'intervenir afin de confier aux collectivités un pouvoir d'adaptation ou d'exécution des normes nationales. Le champ de la formation professionnelle est sans doute, parmi ceux étudiés par la mission, le domaine qui, compte tenu des transferts de compétence opérés, se prête le plus à une approche de ce type. Elle est déjà à l'œuvre. Elle doit être reconnue et approfondie.

---

<sup>86</sup> On entend par là les rapports principaux exploités par la mission dans le cadre des travaux d'inventaire et de cartographie soit E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. BELOT, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 et A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

<sup>87</sup> Contrairement aux autres domaines, le champ de la formation professionnelle n'est pas identifié dans les inventaires et analyses cartographiques des normes applicables réalisés par la mission (voir annexe 1 du rapport conjoint réalisé par les trois corps).

<sup>88</sup> Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes*, Sénat, 16 mars 2015.

Aussi, la mission recommande-t-elle de reconnaître la logique de co-construction assurée dans le cadre du conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop) et des conseils régionaux (Crefop) et d'inscrire le principe d'adaptabilité dans le code du travail et, pour ce principe, de préciser, pour chaque norme édictée, le pouvoir d'adaptation dont disposent les régions, dans le respect de normes plancher définies au niveau national.

➤ ***Reconnaître l'action du Cnefop en articulant ses travaux avec ceux du CNEN***

Comme indiqué par ailleurs (voir point 3 et annexe 2 du rapport conjoint réalisé par les trois corps), la problématique d'articulation entre les travaux du CNEN et des instances dans lesquelles siègent des représentants des collectivités doit être pleinement appréciée. Compte tenu du quadripartisme le régissant et du fait que seules les régions sont directement concernées par ces normes, sans préjudice d'une approche générale, le champ de la formation professionnelle devrait donner lieu à une telle recherche de coordination.

Aussi, la mission recommande-t-elle d'articuler les travaux du Cnefop et du CNEN par la réécriture des articles L. 6123-1 CT et L. 1212-2 CGCT ; *a minima* en reconnaissant au Cnefop le même rôle que celui reconnu à la Cerfres s'agissant des équipements sportifs.

➤ ***Faciliter des échanges directs entre l'administration et toutes les régions***

Dans la continuité des mouvements de décentralisation, il apparaît nécessaire, en complément des instances mises en œuvre (Cnefop notamment), de faciliter des échanges directs à caractère opérationnel entre les administrations et chaque région.

Aussi, la mission recommande-t-elle de prévoir des échanges réguliers entre la DGEFP et toutes les régions.

➤ **Des mesures complémentaires d'allégement ou de transfert de responsabilité recommandées par la mission**

➤ ***Préciser la portée et le champ du service public régional de la formation professionnelle***

Les dispositions actuelles sont sources de questionnements et pourraient donner lieu à des procédures contentieuses consommatrices de temps. Une précision est donc nécessaire.

Aussi, la mission recommande-t-elle de préciser, par décret en Conseil d'Etat, la portée du droit à la formation affirmé par la loi du 5 mars 2014 et de déterminer les conditions d'accès pouvant être fixées par les régions dans le respect du principe d'égalité.

➤ ***Achever l'accompagnement du transfert aux régions des formations paramédicales***

Le transfert de ces formations est intervenu sur plusieurs années. Il constitue un des contre-exemples des modalités de transfert de compétences aux collectivités. Plusieurs clarifications doivent encore être opérées.

Aussi, la mission recommande-t-elle :

- ✓ d'une part, de déterminer, par des travaux experts, les charges liées à la vétusté des bâtiments affectés aux formations paramédicales pour les intégrer dans la compensation aux régions et d'arrêter les modalités efficaces de gestion du parc en envisageant un transfert de propriété aux régions ;

- ✓ d'autre part, d'arrêter les modalités de décompte des étudiants en formation paramédicale ne relevant pas du financement par les régions au regard du recensement conduit et d'intégrer ce décompte dans la compensation.

➤ ***Transférer aux régions la responsabilité de déterminer les indemnisations des stagiaires de la formation professionnelle***

Les stagiaires de la formation professionnelle donnent lieu à des indemnisations variables selon leurs statuts et déterminées par les textes nationaux. Par ailleurs, les régions peuvent mettre en place des dispositifs d'aides individuelles qui interviennent en complément de ces indemnisations. Une problématique spécifique est rencontrée concernant les travailleurs handicapés. Une clarification est nécessaire et passerait par l'affirmation de valeurs minimales au niveau national, les régions demeurant libres de déterminer, en sus de cette indemnisation socle, les aides qu'elles entendent verser aux différents publics.

Aussi, la mission recommande-t-elle de transférer aux régions la détermination des conditions d'indemnisation de tous les demandeurs d'emploi en formation, au-delà d'un montant plancher posé par les textes.

➤ ***Assurer une information des régions sur les évolutions de programmes, de diplômes et de formations***

Les évolutions de programmes, de diplômes et de formations peuvent perturber l'action des collectivités concernant les équipements et investissements qu'elles prennent en charge et qu'elles planifient. En complément des actions existantes, une information régulière des instances compétentes sur ce point par les différents ministères et administrations concernés apparaît indispensable.

Aussi, la mission recommande-t-elle de prévoir une information régulière du Cnefop et des Crefop sur les évolutions de programmes, de diplômes et de formations à la charge des ministères chargés de l'éducation nationale, de la santé et des affaires sociales.

\* \* \*

\*

## INTRODUCTION DE LA DEUXIEME PARTIE – FORMATION PROFESSIONNELLE

La formation professionnelle occupe une place particulière parmi les domaines retenus par la mission. En effet, les différents rapports relatifs au contexte normatif pesant sur les collectivités territoriales et susceptibles d'entraver leur fonctionnement<sup>89</sup> ne consacrent pas de développements spécifiques à ce champ et n'avancent donc pas de mesures à ce titre<sup>90</sup>. De même, dans l'enquête conduite à l'initiative de la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat auprès des adhérents de l'association des maires de France (AMF) au début de l'année 2015 sur la simplification des normes<sup>91</sup>, les problématiques liées à la formation professionnelle ne sont pas mentionnées par les élus et services comme source de difficultés.

La mission a retenu ce domaine à plusieurs titres. En méthode, analyser un thème ne donnant pas lieu à un ressenti négatif des acteurs des collectivités est potentiellement fructueux : cette approche permet de mesurer si, dans ce domaine, des mesures d'allègement ou de transferts de responsabilité sont, sans préjudice du ressenti des acteurs, envisageables. Par ailleurs, le champ de la formation professionnelle se caractérise, d'une part, par une certaine complexité des interventions et du système d'acteurs et, d'autre part, par des réformes régulières d'organisation et de gouvernance confortant notamment le rôle des collectivités territoriales (en l'espèce, les régions) dans la gestion et la mise en œuvre de la formation professionnelle. Ainsi, la question des normes applicables pose également la problématique des modalités spécifiques d'élaboration des règles dans un domaine piloté, géré et financé conjointement par l'Etat, les régions ainsi que les partenaires sociaux et dans lequel interviennent des opérateurs spécifiques.

L'approche de la formation professionnelle est ici centrée sur les compétences dévolues aux régions. Elle envisage, par ailleurs, dans le cadre déterminé par la lettre de mission, non seulement les mesures d'allègement de la réglementation mais aussi les éventuels transferts de responsabilité qui pourraient intervenir à leur profit au regard de leurs missions actuelles. Les développements ci-après ne visent donc pas à embrasser l'ensemble du champ ou à proposer des évolutions de l'ensemble du système, réflexions qui sont conduites par ailleurs<sup>92</sup>.

Les éléments étudiés ci-après sont donc issus de l'analyse des rapports disponibles, des entretiens conduits par la mission et des éléments documentaires apportés par les institutions sollicitées ou rencontrées<sup>93</sup>.

---

<sup>89</sup> On entend par là les rapports principaux exploités par la mission dans le cadre des travaux d'inventaire et de cartographie soit E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. BELOT, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 et A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

<sup>90</sup> Contrairement aux autres domaines, le champ de la formation professionnelle n'est pas identifié dans les inventaires et analyses cartographiques des normes applicables réalisés par la mission (voir annexe 1 du rapport conjoint réalisé par les trois corps). Seul le champ plus vaste de l'éducation donne lieu à des propositions limitées.

<sup>91</sup> Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes*, Sénat, 16 mars 2015.

<sup>92</sup> Voir par exemple, les travaux du CNEFOP (<http://www.cnefop.gouv.fr/>) ou différents rapports, tels que, par exemple, B. KRYNEN, H. LEOST, M. MOUSSEAU et D. SOUBRIE, *Evaluation du pilotage de la formation professionnelle par les conseils régionaux*, IGAS, RM 2012-080P, mai 2012 ; P. GEMELGO, A. KARVAR, B. VINCENT et A. BREGER, *Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, IGAS, RM 2013-150P, août 2013 ; ainsi que les travaux parlementaire préalable aux différentes lois ainsi que B. SEILLIER, *Formation professionnelle : le droit de savoir*, rapport d'information au nom de la mission d'information du Sénat sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle, Sénat, juillet 2007.

<sup>93</sup> La liste des personnes rencontrées est proposée dans le rapport conjoint réalisé par les trois corps.

Cette deuxième partie vise donc à décrire le cadre général applicable à la formation professionnelle et l'impact des réformes récentes (1), présenter les axes possibles d'allègement ou de transferts de responsabilités (2) avant de présenter les mesures retenues par la mission (3).

## 1 LE CADRE GENERAL : UN DOMAINE AU FONCTIONNEMENT ET A LA GOUVERNANCE PARTICULIERS QUI A EVOLUE REGULIEREMENT

A la suite de la loi du 4 mai 2004<sup>94</sup>, la « formation professionnelle tout au long de la vie » définie par le code du travail<sup>95</sup> combine trois approches : la formation professionnelle initiale (FPI et en particulier l'apprentissage), la formation professionnelle continue (celle ultérieure à la formation initiale) et, enfin, la validation des acquis de l'expérience (VAE).

Le domaine de la formation professionnelle fait intervenir un grand nombre d'acteurs (1.1), est l'objet de transferts croissants de compétences aux régions (1.2) et a évolué dans le cadre de la loi du 5 mars 2014 (1.3).

### 1.1 Un domaine régi par une gouvernance quadripartite

#### 1.1.1 De nombreux acteurs pour assurer des interventions plurielles

Il existe quatre catégories d'acteurs intervenant dans les processus de décision, de gestion et de financement de la formation professionnelle : l'Etat, les régions, les représentants des salariés et les représentants des employeurs. Le pilotage stratégique et la gouvernance sont ainsi considérés comme « quadripartites ».

#### **Des acteurs et intervenants divers**

Les actions de formation professionnelle sont financées et mises en œuvre par des institutions et organismes très variés qui peuvent être – schématiquement - ainsi énumérés :

- les lycées professionnels et établissements supérieurs d'enseignement professionnel qui assurent la formation professionnelle initiale des jeunes ;
- les centres de formations des apprentis (CFA) qui sont gérés par des organismes privés (associations, entreprises, etc.), par des chambres de métiers ou de commerce et d'industrie et par des organismes publics (lycées, etc.) ; ces centres assurent le suivi et la formation initiale des jeunes en apprentissage ;
- l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) qui est un organisme de formation et qui met en œuvre la stratégie de l'Etat en matière de titres professionnels ;
- le régime d'assurance chômage (Unédic<sup>96</sup>) et son opérateur Pôle emploi qui oriente les demandeurs d'emploi vers des offres et dispositifs de formation et achète et prescrit des formations, le cas échéant en complément de celles assurées par l'Etat et par les régions ;
- le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) créé à compter de 2010 et chargé de réorienter une partie des fonds de la formation vers des publics prioritaires (chômeurs et salariés à bas niveau de qualification ou précaires) ;
- les organismes collecteurs – répartiteurs de taxe d'apprentissage (OCTA), les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) et les organismes paritaires collecteurs agréés au titre du congé individuel formation (OPACIF) qui assurent la collecte et la mutualisation des fonds de la formation professionnelle des entreprises qui y adhèrent ;
- les entreprises et les autres employeurs (notamment les employeurs publics) qui conduisent leurs actions de formation continue.

<sup>94</sup> Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

<sup>95</sup> Voir articles L. 6111-1 et suivants CT.

<sup>96</sup> Soit l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

Au sens retenu par la mission, les normes applicables sont nombreuses et variées. Elles sont constituées par les normes posées par les lois et règlements, les normes adoptées par accord interprofessionnel et de branche et d'entreprise, les normes administratives ou de gestion posées par les différents acteurs tant dans leur fonctionnement interne que dans le cadre de leurs relations avec les autres acteurs.

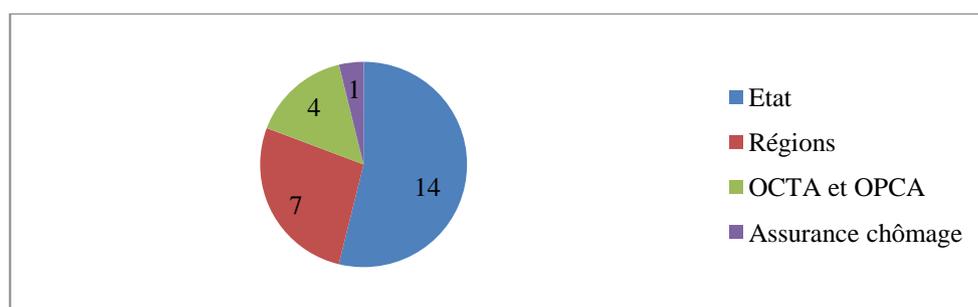
### 1.1.2 Des masses financières conséquentes

S'agissant des masses financières concernées, les données disponibles ont trait à l'exercice 2012. Les montants consacrés à la formation professionnelle sont conséquents et évalués à environ 2 % du produit intérieur brut. Deux périmètres de mesure sont disponibles conduisant à des ordres de grandeur différents :

- l'approche de la dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage, assurée par le ministère du travail et reprise pour partie dans le « jaune » annexé au projet de loi de finances de l'année<sup>97</sup> ; ce périmètre comprend l'ensemble des dépenses de la formation professionnelle continue (y compris donc celles consenties par les employeurs pour leurs salariés et par l'Etat pour ses agents ainsi que celles des ménages) et de l'apprentissage mais ne comprend pas les autres dépenses de formation initiale ; les montants concernés s'élèvent à 32 Mds € ;
- une approche complémentaire<sup>98</sup> inclut l'ensemble des dépenses liées à la formation professionnelle initiale et à la formation professionnelle continue et notamment l'ensemble des dépenses de formation initiale, à l'exception des dépenses des entreprises pour leurs salariés (plan de formation), des dépenses de l'Etat pour ses agents et des dépenses des ménages ; ce périmètre s'élève à 26,8 Mds €

Aussi, on s'appuiera sur ce second périmètre qui retrace avec plus d'acuité l'ensemble des dépenses relevant des compétences des régions en matière de formation professionnelle. La répartition des dépenses entre financeurs est proposée dans le graphique 1.

Graphique 1 : Répartition des dépenses de formation professionnelle par catégorie de financeurs – année 2012 – en milliards d'euros



Source : CNEFOP, janvier 2015.

## 1.2 Les régions : un acteur essentiel de la formation professionnelle

La formation professionnelle a constitué un domaine privilégié de décentralisation, les régions prenant en charge des compétences de plus en plus importantes.

<sup>97</sup> DARES, *La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2012*, Dares analyses, février 2015, n°14 ; *Jaune relatif à la formation professionnelle* annexé au projet de loi de finances pour 2015.

<sup>98</sup> CNEFOP, *Les dépenses 2012 des politiques publiques et paritaires liées à la formation professionnelle*, CNEFOP – En résumé, janvier 2015, n°2.

### Les principales étapes de transferts de missions et compétences aux régions

- la loi du 7 janvier 1983<sup>99</sup> leur a donné la compétence générale en matière d'apprentissage et de formation professionnelle ;
- la loi du 20 décembre 1993<sup>100</sup> leur a confié la formation professionnelle continue des jeunes ;
- la loi du 27 février 2002<sup>101</sup> a poursuivi ce mouvement de décentralisation, en étendant la compétence d'organisation des formations par les régions, outre aux jeunes, aux adultes *via* un plan régional de développement des formations ; cette même loi leur a également transféré le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux employeurs d'apprentis ;
- la loi du 13 août 2004<sup>102</sup> a organisé la décentralisation de l'organisation et du financement d'une partie des stages de l' Afpa<sup>103</sup> soit la partie concernant la formation professionnelle des demandeurs d'emploi ; cette même loi a, par ailleurs, transféré aux régions le financement des formations sanitaires et sociales (formations initiale) et en particulier celui des écoles et instituts de formation paramédicales (instituts de formation en soins infirmiers notamment) et de sages femmes ;
- la loi du 24 novembre 2009<sup>104</sup> a renforcé le rôle des régions en leur confiant la charge de commanditer les formations et en précisant les modalités de cette planification stratégique.

Depuis les années quatre-vingts, chaque mouvement de décentralisation s'accompagne de transferts de compétences en matière de formation professionnelle et nombre de réformes de la formation professionnelle ont été accompagnées de transferts de compétences au bénéfice des régions. Cette intervention des régions doit également être rapprochée de leur compétence exclusive en matière de construction, d'équipement et de fonctionnement des lycées et donc, notamment, des lycées professionnels. Aussi, la région est-elle juridiquement la collectivité de droit commun pour la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi. Le Conseil régional est en outre, depuis 2004, le commanditaire des formations en lieu et place de l'Etat dans le cadre de mises en concurrence entre organismes (dont l' Afpa). Depuis la loi du 13 août 2004, la région « *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ». Au-delà de la seule mise en œuvre, chaque région programme et planifie le développement des formations professionnelles définissant les actions à destination des jeunes et des adultes et favorisant un développement cohérent des filières de formation. Cette planification est assurée, depuis la loi du 24 novembre 2009, dans le cadre d'un contrat de plan régional de développement de la formation professionnelle (CPRDF) signé par le président du Conseil régional, le préfet de région et le recteur d'académie.

Les régions sont, après l'Etat, le deuxième financeur des dépenses de formation professionnelle. En 2012, elles ont contribué à plus de 26 % des 26,8 Mds € de dépenses (soit 7 Mds €). Ces dépenses constituent un des principaux postes d'intervention des régions : en 2012, la formation professionnelle représente 19 % des budgets régionaux soit un niveau proche de celui alloué aux dépenses d'enseignement et de transport<sup>105</sup>. Le graphique 2 présente la ventilation de ces montants entre les principaux postes de dépenses.

<sup>99</sup> Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

<sup>100</sup> Loi n° 93-1313 du 20 décembre 1993 quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle.

<sup>101</sup> Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

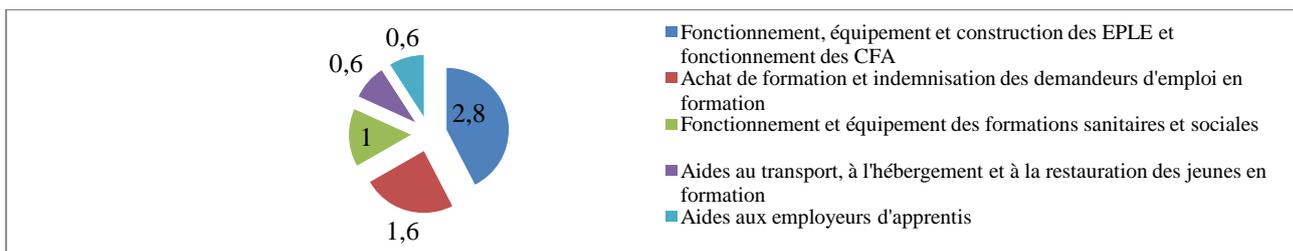
<sup>102</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>103</sup> En fait, cette loi a transféré les crédits précédemment dédiés à l' Afpa aux régions ; l' Afpa est désormais mise en concurrence avec les autres acteurs de la formation pour répondre aux appels d'offres lancés notamment par les régions.

<sup>104</sup> Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

<sup>105</sup> Voir DGCL, *Les finances des régions en 2012 – statistiques et finances locales*, janvier 2014 (page 23), <http://www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/FR2012.pdf>.

Graphique 2 : Types de dépenses de formation professionnelle financées par les régions année 2012 – en milliards d'euros



Source : CNEFOP, janvier 2015. EPLE correspond à « établissements publics locaux d'enseignement » et CFA correspond à « centres de formation des apprentis ».

Les transferts réguliers de compétences et les effets de décisions prises par l'Etat ou par des opérateurs ont des impacts financiers et de gestion pour les régions. La récente réforme de la formation professionnelle intervenue en 2014 a conforté le renforcement du rôle des régions notamment en leur transférant les compétences résiduelles de l'Etat en matière de formation professionnelle continue.

### 1.3 Des évolutions profondes introduites par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale

Cette loi constitue le dernier texte consacré spécifiquement à la formation professionnelle. Elle poursuit la dynamique de renforcement du rôle des régions et se caractérise par une coordination renforcée des actions des intervenants et des collectivités publiques compétentes.

Ce texte introduit plusieurs évolutions marquantes s'agissant des dispositifs et outils de formation professionnelle.

#### Principales évolutions des dispositifs assurées par la loi de 2014

- la création du compte personnel de formation (CPF) ; ce compte succède au droit individuel à la formation (DIF) ; il est universel et transférable ; il est doté d'un financement spécifique et dédié ; il ouvre droit à des formations qualifiantes<sup>106</sup> ; ce compte est abondé à hauteur de 24 heures par an jusqu'à 120 heures puis de 12 heures par an dans la limite de 150 heures ;
- la création du conseil en évolution professionnelle (CEP) pour tous les actifs quels que soient leurs statuts ;
- la création d'un nouvel entretien professionnel intervenant tous les deux ans et consistant, tous les six ans, en un état des lieux du parcours professionnel du salarié, cet état des lieux permet de s'assurer du bénéfice de mesures par le salarié (formation, VAE, progression salariale) ;
- le transfert aux régions de l'accompagnement du dispositif de VAE ;
- la refonte des modes de financement par les employeurs des actions de formation professionnelle (contribution unique à la formation professionnelle) ;
- des évolutions de l'apprentissage et la refonte de son système de financement ;
- la reconnaissance et l'encadrement des périodes de mise en situation professionnelle ;
- la reconnaissance du rôle de chef de file des régions en matière de formation professionnelle offerts aux travailleurs handicapés ;
- la définition du nouveau service public de l'orientation<sup>107</sup>.

<sup>106</sup> Soit des formations menant au socle commun de connaissances et de compétence, des dispositifs d'accompagnement de la VAE, des formations menant soit aux certifications inscrites dans le répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) soit aux certificats de qualification professionnelles ou des formations d'accès à la qualification offertes par les régions. Toutes ces formations sont recensées dans des listes de formations éligibles au CPF.

<sup>107</sup> Cette loi comporte également plusieurs évolutions complémentaires telles que le renforcement de la qualité des formations *via* la mise en place de critères de qualité devant être respectés et vérifiés par les acheteurs (Etat, OPCA,

Cette loi affirme le rôle clef dévolu aux régions en matière de formation professionnelle tant en actant leurs compétences générales qu'en prenant en compte leur rôle dans des domaines plus particuliers.

De manière générale, les missions et compétences des régions sont précisées :

- elles sont chargées, hormis pour les jeunes sous statut scolaire et universitaire ou en service militaire, « de la politique régionale d'accès à l'apprentissage et à la formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » (article L. 6121-1 nouveau CT), leur compétence générale sur la formation professionnelle des jeunes et des demandeurs d'emploi est ainsi réaffirmée,
- à cette fin, chaque région « définit et met en œuvre la politique d'apprentissage et de formation professionnelle, élabore le contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (...) et adopte la carte régionale des formations professionnelles initiales » (*idem*), cette compétence générale est reprise dans le code de l'éducation (article L. 214-12 nouveau CE),
- dans ce cadre, les régions peuvent accorder des aides individuelles aux jeunes et aux adultes, conclure des conventions avec les départements demandeurs dans le cadre de la mise en œuvre de leur programme départemental d'insertion, elles accompagnent les jeunes et les adultes à la recherche d'un emploi souhaitant bénéficier d'une VAE, *etc.* ;
- les régions se voient transférer la responsabilité intégrale de reconnaître un rôle de chef de file en matière d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées (article L. 5211-2 nouveau CT) ainsi que la détermination, en concertation avec les acteurs compétents, du programme régional d'accès à la formation et à la qualification professionnelle des personnes handicapées ;
- les régions se voient transférer la compétence en matière d'accompagnement à la VAE, d'illettrisme (compétences clés) et de formation à destination de publics spécifiques (publics sous main de justice, Français de l'étranger).

Par ailleurs, nombres de dispositions de la loi reconnaissent et confortent le rôle clef des régions.

#### **Dispositions principales de la loi de 2014 concernant le rôle des régions**

- en matière d'apprentissage, des conventions sont susceptibles d'être passées par les régions avec les institutions et organismes intervenant en cette matière (article L. 6211-3 nouveau CT) ;
- la mise en place d'un service public de l'orientation<sup>108</sup> piloté par l'Etat est assurée *via* une déclinaison régionale, les régions coordonnent ainsi la mise en place du nouveau dispositif de conseil en évolution professionnelle, les réseaux de conseil sur la VAE et assurent un rôle général d'information (article L. 6111-3 nouveau CT), les régions agréent par ailleurs les participants au service public de l'orientation (article L. 6111-5 nouveau CT) ;
- les régions, dans le cadre de l'organisation et du financement du service public de la formation professionnelle se voient reconnaître des compétences sur certains publics particuliers (personnes sous main de justice, illettrés, français établis hors de France..., article L. 6121-2 nouveau CT) et en matière d'accompagnement à la VAE ;
- les régions sont responsables de la programmation des formations collectives des demandeurs d'emploi, par conséquent l'achat de formations collectives par Pôle emploi est encadré par des conventions passées avec les régions (article L. 6121-4 nouveau CT) ;
- la loi reconnaît la possibilité de transférer aux régions le patrimoine immobilier de l'Afpa (article 21-VII de la loi) ;

Agefiph, régions, Pôle emploi) ; ou encore la redéfinition des missions et financements des OPACIF, chargés de collecter les ressources et de mettre en œuvre, pour les entreprises adhérentes, le congé individuel de formation.

<sup>108</sup> Sur ce point, voir H. Bernard, L. CAILLOT, J.-F. CERVEL, A. JELLAB et D. VIN-DATICHE, *Le service public de l'orientation : état des lieux et perspectives dans le cadre de la prochaine réforme de décentralisation*, IGAS / IGAENR / IGEN, janvier 2013.

- les nouvelles règles en matière d'inspection et de contrôle des intervenants de la formation professionnelle comportent des développements spécifiques au rôle des régions en ces matières ;
- la compétence des régions est enfin confortée pour les formations sanitaires et sociales (article L. 4383 *nouveau* CT).

Ainsi, sur le champ de la formation professionnelle<sup>109</sup>, la loi du 5 mars 2014 conduit à de très nombreuses évolutions structurelles. Celles-ci sont introduites en tirant les conséquences du mouvement de décentralisation conduit depuis les années quatre-vingts au bénéfice des régions.

Cet état du droit amène néanmoins la mission à interroger deux aspects : d'une part, les impacts financiers et de gestion des nouveaux dispositifs ou des évolutions de ces dispositifs et des compétences pour les régions et, d'autre part, l'existence de dispositions créant des charges pour les régions sans que celles-ci soient en mesure de les piloter. Sur ce dernier point, à titre d'exemple, dans le cadre retenu par cette loi, l'Etat demeure seul décisionnaire s'agissant du nombre de places offertes dans les formations sanitaires, ces formations étant financées par les régions (article L. 4383-2 *nouveau* CSP). Au-delà, se pose la question clef de la gouvernance de la formation professionnelle, problématique largement abordée par la loi du 5 mars 2014 (voir *infra*).

## **2. LES AXES EVENTUELS D'ALLEGEMENT ET DE TRANSFERT DE RESPONSABILITES EN MATIERE DE FORMATION PROFESSIONNELLE**

L'analyse du champ de la formation professionnelle conduit à souligner la démarche mise en œuvre dans la conduite de cette politique publique : aux responsabilités partagées entre de très nombreux acteurs répond un besoin de coordination très important des actions. La démarche de concertation à la fois dans la détermination des objectifs et actions de cette politique publique et l'élaboration des normes la régissant est une nécessité. De ce point de vue, la gouvernance retenue en matière de formation professionnelle constitue un modèle en matière de coproduction normative. Ce modèle pourrait inspirer les pratiques à retenir pour d'autres domaines de politique publique.

Les normes relatives à la formation professionnelle sont donc très largement co-construites dans le cadre d'une démarche associant tant les financeurs (Etat, régions, partenaires sociaux, entreprises) que les autres acteurs de la formation professionnelle (voir *supra*, 1.1).

Cette co-construction permet de tenir compte des impacts financiers et de gestion de toute norme dès sa conception, que ce soit pour les régions ou pour les autres acteurs. Elle n'est pas simplement souhaitable en termes de recherche d'efficacité de l'action publique ou de respect de la libre administration des collectivités. Elle s'impose comme un principe de réalité. Seule cette concertation est de nature à assurer la participation effective et efficace des très nombreux acteurs du secteur.

A cet égard, le domaine de la formation professionnelle peut apparaître comme un « modèle » s'agissant de la régulation tant du stock que du flux de normes. Les constats de la mission soulignent cette forte singularité du domaine, comme d'autres politiques sociales dans lesquelles, compte tenu des compétences des collectivités, les approches concertées et co-construites s'imposent d'elles-mêmes. Cette approche semble pouvoir utilement être transposée à d'autres domaines de politiques publiques pris en charge en tout ou partie par les collectivités territoriales.

Ce diagnostic général permet, d'une part, de souligner la spécificité de la gouvernance mise en œuvre (2.1) et, d'autre part, de présenter les problématiques d'articulation identifiées par la mission (2.2).

---

<sup>109</sup> Cette loi comporte également diverses dispositions relatives aux règles de représentativité patronales et syndicales et aux comités d'entreprise.

## 2.1 Une gouvernance originale garantissant la coproduction des politiques et des normes en matière de formation professionnelle

Dès la loi du 4 mai 2004<sup>110</sup>, une instance spécifique associant l'Etat, les Conseils régionaux ainsi que les partenaires sociaux et les autres partenaires a été créée. Le rôle du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) a par la suite été étendu<sup>111</sup>. Ce Conseil a ainsi été chargé d'émettre des avis sur la législation et la réglementation applicables, d'évaluer les politiques de formation, de clarifier les financements dans les domaines de la formation professionnelle et de l'apprentissage, de définir les orientations et les priorités annuelles des politiques de formation professionnelle et, enfin, d'animer le débat public sur l'organisation du système de formation professionnelle et ses évolutions<sup>112</sup>.

La loi du 5 mars 2014<sup>113</sup> a créé une nouvelle instance aux compétences élargies, le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Cnefop). Cette instance se substitue non seulement au CNFPTLV mais aussi au Conseil national de l'emploi (CNE). Elle est en outre compétente sur le champ de l'orientation, dans la continuité de la refonte du service public de l'orientation assuré par cette loi de 2014 (voir *supra*, 1.3). Cette approche globale de ces domaines connexes par une instance unique avait été souhaitée par de nombreux rapports<sup>114</sup>. Cette instance est dotée de compétences larges et placée auprès du Premier ministre.

### Le Cnefop : des missions nombreuses et diversifiées

Il a pour rôle d'émettre des avis sur :

- tous les projets de loi, d'ordonnance et de dispositions réglementaires dans le domaine de la politique de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue<sup>115</sup> ;
- le projet de convention tripartite pluriannuelle passée entre l'Etat, l'Unédic et l'opérateur Pôle emploi ;
- les décisions d'agrément des conventions d'assurance-chômage ;
- les programmes d'études des organismes publics sur les domaines relevant de son champ de compétence.

Au-delà de ces avis à caractère consultatif, le Cnefop est le lieu de la concertation nationale entre l'Etat, les régions, les départements et les partenaires sociaux pour permettre la « *définition des orientations pluriannuelles et d'une stratégie nationale coordonnée en matière d'orientation, de formation professionnelle, d'apprentissage, d'insertion, d'emploi et de maintien dans l'emploi* ».

Il doit contribuer aux débats sur l'articulation des actions conduites dans chaque domaine (emploi, formation et orientation). Il veille à la mise en réseau des systèmes d'information sur l'emploi, la formation et l'orientation professionnelles. Le Cnefop doit évaluer les politiques d'information et d'orientation professionnelles, de formation professionnelle initiale et continue et d'insertion et de maintien dans l'emploi. Le Conseil est par ailleurs chargé de deux missions particulières : d'une part, évaluer la mise en œuvre et l'utilisation du nouveau CPF et, d'autre part, contribuer à l'évaluation de la qualité des formations dispensées par les organismes de formation. Le Conseil est enfin, au-delà de ces missions générales, chargé d'assurer de nombreuses tâches plus ponctuelles, contribuant à affirmer son rôle central<sup>116</sup>.

<sup>110</sup> Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

<sup>111</sup> Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie et décret n° 2011-1002 du 24 août 2011 relatif aux missions, à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie.

<sup>112</sup> Pour une approche détaillée des actions et du fonctionnement du CNFPTLV, voir <http://www.cnfptlv.gouv.fr/>.

<sup>113</sup> L'article 24 de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale a traité au CNEFOP. Ces dispositions sont inscrites dans le code du travail (voir articles L. 6123-1 et suivants).

<sup>114</sup> Voir, par exemple, parmi les plus récents, P. BOREL, B. FERRAS, G. LE COZ et C. VILLE, *Evaluation de la politique territoriale de l'emploi : cartographie, bilan et recommandations – modernisation de l'action publique*, IGAS, RM2013-164P, octobre 2013.

<sup>115</sup> Voir article L2 CT.

<sup>116</sup> Le Cnefop est ainsi représenté dans la formation consultative du Cneser (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche). Dans le cadre du suivi du CPF, il prend connaissance des formations éligibles au compte. Il assure le suivi de la VAE. Il est destinataire des évaluations des conventions triennales conclues entre l'Etat et les OPCA et assure un bilan triennal sur l'activité des OPCA. Il est chargé de la détermination de la méthode d'évaluation des coûts des CFA.

La gouvernance n'est néanmoins pas uniquement nationale : le même schéma est mis en place dans les territoires. Ainsi, dans chaque région, les nouveaux conseils régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (Crefop) sont coprésidés par le président du Conseil régional et le préfet de région<sup>117</sup>. Les Crefop assurent notamment deux missions principales dans le cadre de la déclinaison et de l'adaptation régionales des politiques. Ces conseils :

- constituent le lieu d'élaboration des nouveaux contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP)<sup>118</sup>, qui succèdent aux CPRDF, et des conventions annuelles conclues pour leur application ;
- évaluent les actions et réalisations des politiques régionales d'information et d'orientation professionnelle, de formation professionnelle initiale et continue ainsi que des politiques d'insertion et de maintien dans l'emploi.

Le CPRDFOP constitue un support original de coordination des stratégies et des actions conduites. Il analyse les besoins des jeunes et des adultes de la région. Le contrat programme les actions concernant l'orientation et la formation professionnelle initiale et continue (*via* des objectifs de filière). Il assure également le schéma régional des formations sociales et sanitaires. Il détermine les priorités en matière de VAE. Il est étroitement articulé avec les cartes régionales des formations professionnelles initiales et leurs conventions annuelles arrêtées par l'Etat et la région<sup>119</sup>.

Ce souci de coordination et de co-construction entre l'Etat, la région et les autres partenaires se manifeste également par la mise en réseau des instances nationale et régionales. Le Cnefop est ainsi chargé d'évaluer les politiques en assurant notamment la synthèse des bilans régionaux réalisés par les Crefop, ces derniers étant établis à partir de la méthode arrêtée au niveau national<sup>120</sup>. Le Cnefop est également chargé de suivre les travaux des Crefop notamment concernant la mise en œuvre des conventions régionales pluriannuelles de coordination entre la région, l'Etat, Pôle emploi, les missions locales et les Cap'emploi<sup>121</sup>. Il suit la conclusion et le contenu des CRDFOP et de leurs conventions annuelles d'application.

Cette gouvernance est assurée au niveau national et déclinée localement sous l'égide de la « tête de réseau » institutionnelle, le Cnefop. Ce mode de fonctionnement est par ailleurs articulé avec les autres instances de gouvernance réunissant les partenaires sociaux.

#### **Les instances nationales et locales de concertation entre les partenaires sociaux en matière de formation professionnelle**

Les commissions paritaires nationales de l'emploi de chaque branche professionnelle ou des OPCACIF déterminent le contenu et la nature des formations propres à chaque secteur d'activité (et notamment celles éligibles au CPF).

Au-delà, la loi du 5 mars 2014 a substitué au Conseil paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) le nouveau Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (Copanef) et ses déclinaisons régionales (Coparef)<sup>122</sup>. Le Copanef est ainsi, à titre principal, chargé de la définition des orientations politiques paritaires en matière de formation et d'emploi et de leur suivi. Il en assure la coordination avec les politiques menées par les autres acteurs. Il élabore la liste des formations éligibles au

---

Il rend un avis sur le projet de convention passée entre l'Etat et l'association chargée de la gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des handicapés. Il rend un avis sur tout projet de décret relatif aux écoles de la deuxième chance (article L. 214-4 du code de l'éducation [CE]). Il rend également un avis sur le projet décret relatif aux contrats de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelles (article L. 214-13 CE).

<sup>117</sup> Voir articles L. 6123-3 et s. CT.

<sup>118</sup> Voir article L. 214-3 CE.

<sup>119</sup> Voir article L. 214-13-1 CE.

<sup>120</sup> Le Cnefop est ainsi chargé non seulement du recensement des études et analyses nationales et régionales mais aussi d'arrêter la méthodologie commune des bilans régionaux des actions financées au titre de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelles.

<sup>121</sup> Les réseaux des missions locales et Cap-emploi interviennent respectivement au bénéfice des jeunes et des handicapés. Ces conventions régionales sont prévues à l'article L. 6123-4 CT.

<sup>122</sup> Voir les articles L. 6123-5 et L. 6123-7 du code du travail et le décret n° 2014-966 du 22 août 2014 relatif au Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation.

CPF au niveau national et interprofessionnel après concertation avec les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et multiprofessionnel et suite à un avis du Cnefop. Ces travaux sont conduits au niveau régional dans les Coparef.

Cette nouvelle gouvernance est en cours de mise en œuvre. Son efficacité devra donc être évaluée au terme des premières années de fonctionnement. Elle se situe néanmoins dans une continuité forte de recherche de co-construction des politiques et des normes.

La mission a ainsi pu vérifier, à partir des travaux du Cnefop et de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), la matérialité de cette approche. Pour ces acteurs, la norme doit nécessairement être coproduite entre l'Etat et les régions car, à défaut, elle risquerait de ne pas être appliquée ou d'être mal mise en œuvre. Les consultations amont, tant informelles que formelles, nécessitent un investissement fort des entités en charge de la production de normes (DGEFP à titre principal). Elles permettent, dès la conception de la norme, d'intégrer les contraintes financières et de gestion des différents acteurs et, au premier chef, des régions.

Tant les représentants des régions que ceux de l'Etat<sup>123</sup> soulignent que les analyses détaillées et documentées des impacts telles qu'exigées dans les fiches accompagnant les textes législatifs et réglementaires perdent alors de leur importance voire sont sans objet : l'évaluation de l'impact n'est ainsi pas assurée après la conception de la norme mais *ex ante*. L'élaboration des textes se fait ainsi sur la base de premiers échanges avec les différents acteurs et notamment les collectivités concernées (à titre principal les régions et, le cas échéant, les départements<sup>124</sup>).

L'analyse du processus d'élaboration d'un récent projet de décret relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue<sup>125</sup> a permis à la mission de mesurer le caractère vertueux de la démarche ainsi mise en œuvre<sup>126</sup>. Ce texte à caractère technique présentait des enjeux de gestion particulièrement importants. L'objectif poursuivi est de garantir la qualité des formations dispensées. A cette fin, le texte détermine des critères précis d'évaluation. Il fixe en outre les modalités de contrôle à prendre en charge par les organismes d'achat ou de financement. Il a donc des impacts significatifs tant pour ces organismes que pour les structures de formation. Ce texte d'application de la loi du 5 mars 2014 complète les dispositions d'un décret d'octobre<sup>127</sup>. Le projet de texte a justifié des échanges informels puis formels avant d'être présenté au Cnefop (voir schéma 1) en décembre 2014. Il a donné lieu à des débats importants qui ont permis de procéder aux ajustements nécessaires. Ce projet a des impacts pour les régions en ce qu'elles doivent valider la nature des critères de qualité applicables aux formations qu'elles financent, intégrer ces critères dans leurs procédures d'achat (procédures de marché) et enfin procéder à leur vérification.

L'analyse de la qualité revêt donc une importance stratégique (efficacité de l'activité de la région), de gestion (capacité à intégrer ces critères dans les démarches courantes d'achat) et de contrôle (capacité à vérifier le respect desdits critères). Nombre d'éléments ont donc donné lieu à échanges : nature des critères, caractère cumulatif ou non de ces critères, modalité de leur opposabilité, nature des contrôles... *In fine*, au terme de concertations intervenues sur plusieurs mois, l'économie retenue par le texte a recueilli l'accord des acteurs et notamment des régions.

Cette démarche de co-construction présente donc pour principaux avantages : la « concertation amont » au stade de la rédaction du texte et non simplement au stade quasi-finalisé avant passage en CE ; des comitologies nationale et locale articulées de manière cohérente ; une

<sup>123</sup> Afin de garantir le bon déroulement des travaux, une charte de fonctionnement, engageant les deux parties, a été élaborée entre la DGEFP et le Cnefop.

<sup>124</sup> Dans le cas en particulier de l'insertion professionnelle, eu égard aux compétences du département en matière de précarité et de réinsertion.

<sup>125</sup> Son intitulé exact est projet de décret relatif à la qualité des actions de la formation professionnelle continue et portant mise en cohérence de dispositions relatives aux organismes mentionnés aux articles L.6332-1 et L.6333-1 du code du travail.

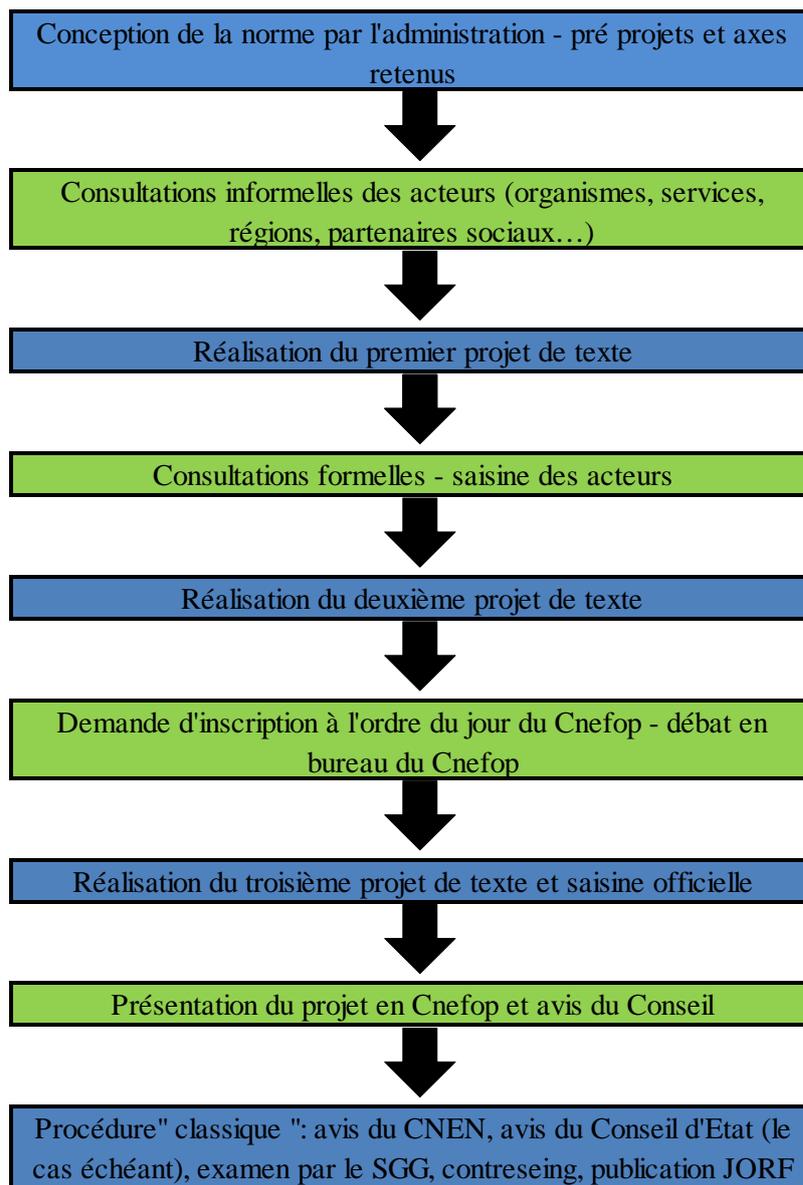
<sup>126</sup> Voir <http://www.cnefop.gouv.fr/actualites/dernieres-actualites/seance-pleniere-du-mardi-16-decembre-2014.html>.

<sup>127</sup> Décret n° 2014-1240 du 24 octobre 2014 relatif aux organismes paritaires agréés mentionnés aux articles L.6332-1, L.6333-1 et L.6333-2 du code du travail.

identité des personnes représentant les collectivités, les partenaires sociaux et les administrations au cours de la procédure facilitant la convergence et la cohérence des points de vue exprimés. Elle peut en cela inspirer la gouvernance d'autres secteurs de normes, en particulier ceux qui sont l'objet de transferts de responsabilités conséquents aux collectivités territoriales.

**Ces constats et analyses conduisent la mission à formuler les mesures n°1 et 2 recensées dans le tableau annexé et présentées dans la partie 3.1 *infra*.**

Schéma 1 : Présentation des étapes du dispositif de coproduction des normes dans le domaine de la formation professionnelle



*Source : Travaux de la mission. Les étapes de consultation sont en vert, les étapes de réalisation technique de la norme en bleu.*

## 2.2 Les problématiques identifiées par la mission

Toutefois, l'approche par la mission des normes sources de perturbation pour les collectivités et ayant des impacts financiers et en gestion significatifs a permis de mettre à jour plusieurs problématiques à analyser. La mission n'a toutefois pas estimé comme relevant de son champ d'intervention les mesures récemment adoptées à la suite de concertations importantes. Les différents points, qui ont vocation - suite à la remise du rapport - à être analysés par les entités compétentes pour leur éventuelle mise en œuvre, sont évoqués ci-après de manière succincte et synthétique. Ces problématiques ne concernent que les seuls aspects de la formation professionnelle concernant les régions.

**Cette partie présente le contexte des mesures techniques envisagées, elle renvoie - le cas échéant - aux mesures retenues qui figurent dans le tableau annexé et sont présentées dans la partie 3.2.**

### 2.2.1 Une coproduction normative pouvant être encore facilitée par des échanges réguliers avec l'ensemble des régions

Dans le cadre des auditions conduites par la mission, est apparue la nécessité de prolonger les échanges entre la DGEFP et les régions de manière directe. En effet, si le Cnefop constitue l'instance idoine pour les échanges stratégiques, des échanges complémentaires apparaissent nécessaires entre la DGEFP et les régions non *via* leurs seuls représentants au Cnefop mais dans leur diversité. Des réunions annuelles ou bi-annuelles pourraient ainsi intervenir entre la DGEFP et toutes les régions afin d'identifier les problématiques ponctuelles rencontrées par l'administration centrale et chacune des régions, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie nationale en matière de formation professionnelle. Ces réunions à tonalité opérationnelle permettraient de fluidifier les relations, de faciliter la gestion et les échanges et donc de limiter les coûts de coordination (dépenses de fonctionnement ou d'investissement superflues notamment).

**La mission formule la mesure n°3 à ce sujet qui est présentée en partie 3.1 et reprise dans le tableau annexé.**

### 2.2.2 La nécessaire précision de la portée, pour les régions, du service public régional de la formation professionnelle défini par la loi du 5 mars 2014<sup>128</sup>

L'article 21 de cette loi crée un service public régional de la formation professionnelle (SPRFP), organisé et financé par les régions, ouvert aux personnes cherchant à s'insérer sur le marché du travail<sup>129</sup>. A cette fin, la loi prévoit que toute personne dispose d'un droit à la formation. Cette formulation est source d'inquiétude en ce qu'elle pourrait être appréciée comme un droit-créance de tout jeune ou adulte opposable aux régions de bénéficier d'une formation gratuite. Il en résulterait nécessairement des charges importantes pour les régions, le transfert ayant été opéré sans que le droit à formation se soit vu conférer cette portée et donc sans que les compensations correspondantes aient été déterminées.

Cette opposabilité reposerait sur la possibilité, pour un titulaire du droit, d'ester en justice. Elle reviendrait donc à faire supporter aux régions des obligations de moyens et de résultats. Toutefois, la Constitution<sup>130</sup> ne reconnaît pas de droit-créance en ces matières. Par ailleurs, les

<sup>128</sup> Loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

<sup>129</sup> Cette formulation s'entend de tout actif « souhaitant acquérir un premier niveau de qualification ainsi que de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion ».

<sup>130</sup> Soit le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946 repris par la Constitution du 4 octobre 1958.

autres lois reconnaissant un droit opposable<sup>131</sup> assortissent celui-ci des modalités de recours et de garanties permettant effectivement de faire valoir l'obligation incombant à une collectivité publique. Tel n'est pas le cas de la loi du 5 mars 2014.

Par ailleurs, les personnes dont le droit à la formation est mis en œuvre dans le cadre du SPRFP, et qui suivent une formation « *conduisant à un diplôme ou à un titre à finalité professionnelle classé au plus au niveau IV et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles* » disposent, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2015, d'un accès gratuit à la formation. Le législateur a cependant confié au pouvoir réglementaire la responsabilité de la fixation des conditions à la gratuité. Le texte correspondant pourrait donc fixer la liste des dépenses qui pourraient rester à la charge du bénéficiaire (frais d'inscription universitaire, fournitures, matériel pédagogique, frais d'équipement, *etc.*).

En l'état actuel du texte de loi, une précision par voie réglementaire semble donc nécessaire afin de :

- préciser l'absence de droit-créance à la formation ;
- indiquer que les régions peuvent encadrer l'accès aux formations et donc fixer les modalités d'accès au SPRFP, à partir de critères objectifs conformes au principe d'égalité notamment les besoins de qualification professionnelle du territoire, la pertinence du projet du bénéficiaire, le respect des pré-requis d'accès à la formation ;
- confirmer la capacité des régions, dans un cadre respectueux du principe d'égalité, à fixer les dépenses pouvant rester à la charge des bénéficiaires.

**Ces précisions apparaissent nécessaires à la mission. Elles donnent lieu à la mesure n°4 présentée dans la partie 3.2 *infra*.**

### 2.2.3 La problématique liée à la mise en œuvre du compte personnel de formation (CPF)

Le déploiement du nouveau CPF marque une évolution forte pour les régions. Celles-ci devront, en tant que financeurs, notamment mobiliser le compte afin de pouvoir justifier auprès du FPSPP des durées de formation offertes aux demandeurs d'emploi. Il en résulte donc une charge nouvelle de gestion. Toutefois, la mise en place du CPF permet également aux régions de bénéficier désormais, *via* la mobilisation du compte de chaque demandeur d'emploi, d'un financement des formations. Là où, précédemment, les régions assuraient seules la charge de ces formations, elles pourront disposer d'un cofinancement *via* les crédits figurant au CPF d'un demandeur d'emploi. A ce stade, la charge en gestion semble donc moindre que le gain lié à la nouvelle possibilité de cofinancement.

Sur un autre plan, le CPF est confié en gestion à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) qui déploie un système d'information dédié. Une plate-forme d'échanges doit être mise en œuvre entre les opérateurs de la formation professionnelle et le système d'information de la CDC. L'élargissement de cette plate-forme aux opérateurs du CEP est actuellement envisagé et nécessiterait une modification de la loi<sup>132</sup>. De plus, se pose la question de faire de ce système d'information le réceptacle de l'ensemble des formations financées par les régions, que celles-ci soient ou non éligibles au CPF. Les régions<sup>133</sup> ont été amenées à souligner l'opportunité de la mise en œuvre d'un nouveau système d'information, la plate-forme proposée par Pôle emploi n'étant pas, à ce stade, susceptible de répondre à l'ensemble des attentes en matière de pilotage et de suivi.

<sup>131</sup> Soit, en particulier, la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale.

<sup>132</sup> Article L. 6121-3 CT n'impose actuellement l'information de Pôle emploi qu'aux seuls opérateurs de formation et non à l'ensemble des opérateurs du CEP. Il ne concerne en outre que les entrées et non les sorties de formation.

<sup>133</sup> Note de l'ARF d'avril 2015 sur les enjeux d'interfaçage entre systèmes d'information sur la formation (orientation, entrée en formation, suivi et informations sur les sorties de formation).

### **La mission n'avance néanmoins pas de mesure à ce sujet.**

#### 2.2.4 La question des achats de formation collective par Pôle emploi

Comme cela a été indiqué *supra* (point 1.3), chaque région est désormais compétente pour ces achats, Pôle emploi n'étant réputé ne pouvoir intervenir que dans le cadre d'une convention passée avec la région. Pour les représentants des régions, la mise en place de ce dispositif conduit à certaines difficultés, Pôle emploi étant considéré comme ayant une conception extensive de cette mission, conception pouvant aller à l'encontre du rôle d'impulsion et de responsabilité première confiée aux régions.

Un plus grand encadrement du dispositif ou une précision des dispositions devant être arrêtées entre Pôle emploi et chaque région pourrait passer soit par une réécriture de la loi (article L. 6121-4 CT) soit par des dispositions d'application exigeantes (décret d'application).

Ce point doit être évalué. On rappelle néanmoins que la question de transfert des fonds au titre de ces formations collectives de Pôle emploi vers les régions avait été analysée mais écartée compte tenu de la nécessité de préserver le rôle des partenaires sociaux en ces matières. Ce nouveau transfert de responsabilité ayant été écarté, il s'agit donc désormais d'analyser les modalités idoines de mise en œuvre des dispositions de la loi du 5 mars 2014.

### **La mission n'avance pas de mesure à ce sujet qui est évoqué *infra* en partie 3.2.**

#### 2.2.5 Les difficultés rencontrées suite aux transferts des formations sanitaires et sociales

La loi du 13 août 2004<sup>134</sup> a transféré aux régions la compétence du financement de la formation initiale des professions sociales et paramédicales. Ce mouvement a été confirmé par la loi du 17 mai 2011<sup>135</sup> qui a transféré aux régions la formation des cadres de santé. La région est désormais responsable, tant pour les volets de formation initiale que pour ceux de formation continue, du fonctionnement et de l'équipement des écoles et instituts publics. Elle peut participer au financement des établissements et instituts privés. Le président du Conseil régional dispose de pouvoirs propres : il autorise la création des structures, agréé leur directeur et, s'agissant des formations sanitaires, répartit le *quota* d'étudiants à former, déterminé nationalement par l'Etat, entre les structures.

La mission a été amenée à identifier les difficultés importantes liées à ces transferts et les surcoûts en résultant. Ces difficultés ont été renforcées par le processus d'« universitarisation » de certains diplômes, arrêté dans un cadre européen, poursuivi par les pouvoirs publics et s'inscrivant dans des revendications professionnelles répétées. Ce processus conduit à des frais plus importants de formation pour les régions. Les difficultés sont particulièrement prononcées pour les formations sanitaires (infirmiers, autres formations paramédicales et sages-femmes). Elles ont donné lieu à de nombreux rapports<sup>136</sup>. Plusieurs volets du transfert ont posé ou posent des difficultés. Les enjeux sont significatifs : les seules professions paramédicales représentaient 120 000 étudiants en 2011.

Les charges d'entretien et de fonctionnement des locaux dédiés aux formations sanitaires relèvent, depuis 2004, des régions. Or, celles-ci contestent fortement, depuis 2004, l'état du parc : certains établissements présenteraient une vétusté importante. Tel serait le cas en particulier de certains instituts de formation en soins infirmiers (IFSI) hébergés dans des structures hospitalières.

<sup>134</sup> Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

<sup>135</sup> Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.

<sup>136</sup> Voir notamment, ACKER D., LESAGE G., MORELLE A., NOIRE D. et VEYRET J., *Evaluation de l'impact du dispositif LMD sur les formations et le statut des professions paramédicales*, Rapport IGAS / CGES / IGAENR, septembre 2008 et P. ALLAL, I. ROUSSEL et V. MARSALA, *Les formations paramédicales : bilan et poursuite du processus d'intégration dans le dispositif LMD*, IGAS / IGAENR, RM 2013-129P, juillet 2013.

La vétusté des locaux n'a pas été prise en compte dans les compensations arrêtées depuis 2004. Ces locaux ne sont en outre pas la propriété des régions mais bien souvent celle de tiers (établissements de santé publics ou privés, structures privées).

Concernant ce transfert, l'Etat n'a donc pas recouru aux modalités retenues dans le cadre du transfert des lycées (évaluation progressive de l'état du parc par des équipes dédiées et mise en place de compensations entre 1988 et 1999). Une approche de cette nature mobilisant les expertises idoines pourrait être mise en œuvre. Au-delà, la question du transfert de propriété de tout ou partie des locaux nécessiterait d'être analysée, les régions étant actuellement conduites à palier les insuffisances d'entretien des propriétaires.

L'objectif poursuivi est donc double. Il s'agirait, d'une part, de reconnaître et objectiver les surcoûts liés à la vétusté du parc et d'en assurer la compensation aux régions et, d'autre part, de déterminer les modalités structurelles de gestion efficiente, rationnelle et simplifiée de ce parc en analysant notamment les conditions dans lesquelles la propriété de celui-ci pourrait être transférée aux régions.

Par ailleurs, se pose la question des profils des personnes formées dont le financement incombe aux régions. Ces collectivités doivent assumer les coûts liés aux jeunes et aux demandeurs d'emploi. Or, certains étudiants présentent un profil particulier puisqu'ils ont travaillé avant leur entrée en études paramédicales. Les régions ont souligné que certains se déclaraient demandeurs d'emploi afin de pouvoir bénéficier du financement régional. Cette problématique a été identifiée en 2012, alors que les derniers échanges de nature à permettre d'arrêter définitivement la compensation des opérations de transfert étaient en cours d'achèvement. Ce sujet, objet de tensions fortes entre l'Etat et les régions, a conduit à procéder à un recensement des étudiants concernés. Ce recensement est en cours d'analyse par les administrations compétentes<sup>137</sup>. Il a vocation à être arrêté définitivement et à donner lieu aux compensations correspondantes par l'Etat, des contentieux étant susceptibles de se multiplier.

Enfin, deux problématiques particulières ont pu être identifiées :

- les obligations de certification de certains personnels aux gestes d'urgence par les organismes *ad hoc*, dont le financement incombait aux régions, ont été intégrées dans la compensation ;
- la compensation des charges liées à l'« universitarisation » des formations, qui a un impact en matière de programmes, de contenus de diplômes et de durées de formation, paraît désormais jugulée suite à la détermination par l'administration (DGOS), en lien avec la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) du Comité des finances locales (CFL), d'une méthode de compensation conçue et mise en œuvre à l'occasion de l'évolution des diplômes de masseurs-kinésithérapeutes.

Les difficultés rencontrées suite au transfert du financement et de la gestion des formations paramédicales constituent, *a posteriori*, un contre-exemple des relations entre l'Etat et les collectivités dans le cadre de transferts de compétences. Alors que les transferts ont été opérés en 2004, plusieurs sujets demeurent en cours d'examen. De l'aveu des acteurs, ce transfert n'a pas été précédé d'échanges ou d'une concertation approfondis qui auraient pu limiter les difficultés rencontrées. D'autres difficultés demeurent : elles n'ont pas été estimées comme relevant du champ de la mission<sup>138</sup>.

**Ces différentes analyses conduisent la mission à proposer les mesures n°5 à 7 qui sont reprises *infra* dans la partie 3.2 et mentionnées dans le tableau annexé.**

<sup>137</sup> Direction générale des collectivités locales, Direction générale de l'offre de soins et Direction du budget.

<sup>138</sup> Le passage au dispositif LMD de formations conduit à formaliser un partenariat entre les régions et les universités. Ces dernières seraient réticentes à procéder à ce conventionnement car elles considèrent ne pas obtenir la prise en compte financière de leur action par l'Etat ou par les régions. Sur ce sujet, voir P. ALLAL, I. ROUSSEL et V. MARSALA, *Les formations paramédicales... op. cit.*

## 2.2.6 L'anticipation à faciliter des évolutions des programmes, des formations et des certifications par les collectivités

Les dépenses de formation professionnelle des régions comprennent notamment la mise à disposition de certains locaux, des équipements et des autres dépenses de fonctionnement permettant de dispenser les enseignements pratiques et théoriques. Cette problématique avait été évoquée de manière plus large par le rapport du Sénateur DOLIGE<sup>139</sup>.

La création ou l'aménagement des diplômes et du contenu ou de la durée des formations ont des impacts très importants. Les travaux de la mission ont permis de constater que, sur ces questions de création ou d'évolution de diplôme, de qualification ou de formation, il n'existe pas de doctrine claire de saisine du Conseil national d'évaluation des normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics (CNEN) ou du Cnefop. Pourtant, la mission a constaté les effets de ces évolutions : les échanges avec l'association des régions de France (ARF) ont permis ainsi de souligner des cas d'investissement par les régions rendus obsolètes dans des délais courts du fait de ces évolutions<sup>140</sup>. De même, le passage au dispositif LMD des formations paramédicales constitue un point fort de tensions (voir *supra*).

En l'état actuel du droit, les collectivités territoriales ne participent pas aux processus d'élaboration ou d'évolution des programmes, des contenus et durées de formation et des modalités d'octroi des diplômes, qualifications et certifications. En effet, ces actions sont complexes et associent un grand nombre d'acteurs<sup>141</sup>. Elles revêtent une approche par nature nationale afin de permettre aux formations d'être mises en œuvre et valables sur l'ensemble du territoire. Les interlocuteurs rencontrés par la mission soulignent que ces actions prennent entre une année et demie et trois ans.

La mission constate que des actions sont conduites afin de recenser et intégrer les effets de ces évolutions :

- compte tenu des difficultés rencontrées en matière de formations sanitaires et sociales, des échanges réguliers ont lieu entre les ministères compétents et les représentants de région afin notamment d'accompagner les évolutions ou les passages au dispositif LMD ;
- le ministère chargé de l'éducation nationale transmet, chaque année, aux recteurs d'académie et à l'ARF, le programme de travail des commissions professionnelles consultatives (CPC) afin que les évolutions puissent être prises en compte dans le CPRDFOP et les différents schémas et conventions de programmation élaborés au niveau régional ;
- la loi du 5 mars 2014 a lancé, notamment dans le cadre de l'accompagnement de la montée en charge du CPF, un travail d'inventaire des certifications *via* le nouveau répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) sous l'égide de la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) ; cet inventaire doit faciliter l'approche en stock et en flux des certifications<sup>142</sup>.

---

<sup>139</sup> E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; l'approche est plus large en ce qu'elle concerne l'ensemble du champ de l'éducation et comprend donc également les enseignements dispensés dans les écoles, collèges et lycées (voir recommandations n°204 et 205 du rapport).

<sup>140</sup> Ont ainsi été évoqués les évolutions concernant les professions de boulanger et de *barman*.

<sup>141</sup> Selon le type de formation et de diplômes envisagés, sont susceptibles d'intervenir le Conseil supérieur des programmes, le Conseil supérieur de l'éducation, le Conseil national éducation-économie, les commissions professionnelles consultatives, les OPCA et les OPCACIF, le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation ainsi que, en matière de formation sanitaire et sociale, les organes spécialisés correspondants.

<sup>142</sup> Sur le RNCP, l'inventaire et la CNCP, voir les articles L. 6323-6 CT et L. 335-6 CE.

Un plus fort encadrement de ces échanges d'information serait nécessaire afin de garantir la cohérence des investissements et programmations arrêtés dans chaque région et de prendre en compte de manière pérenne les évolutions.

Dans ce cadre, pourraient être envisagés :

- des échanges d'information annuels au bénéfice du Cnefop, à l'initiative du ministère chargé de l'éducation et des ministères en charge des formations sanitaires et sociales, à partir des travaux différents et notamment de ceux de la CNCP, concernant les évolutions conduites au titre de la dernière année et leur date de mise en œuvre ainsi que les travaux conduits par les différentes instances au titre de l'année en cours et des deux années à venir, afin de faciliter l'anticipation des évolutions envisagées ;
- un avis du Cnefop sur ces éléments de bilan et de prospective afin de
  - mettre en œuvre, le cas échéant, en cas de modifications substantielles, une évaluation des impacts financiers et de gestion pour les régions, sur la base de la méthode retenue pour la formation des masseurs-kinésithérapeutes, méthode qui a été considérée comme adaptée par la CCEC et qui pourrait utilement être appliquée à l'ensemble des formations ;
  - diffuser aux Crefop ces éléments afin de permettre aux acteurs régionaux de programmer les actions et investissements de manière adaptée.

Ces nouvelles modalités d'échange pourraient, dans un premier temps, être mises en œuvre sur la base d'une pratique de gestion des ministères compétents et du Cnefop. Elles pourraient, à terme et à l'occasion du prochain véhicule législatif disponible, figurer dans la loi<sup>143</sup>.

**Ces propositions sont reprises dans la mesure n°9 qui est également présentée dans la partie 3.2 *infra* et dans le tableau annexé.**

### 2.2.7 L'opportunité de reconnaître les pouvoirs d'adaptation des régions en matière d'indemnisation des stagiaires de la formation professionnelle

Les demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas d'une indemnisation au titre de l'assurance-chômage peuvent, dans le cadre d'un dispositif de formation, bénéficier d'une indemnisation qui est le plus souvent à la charge des régions. Le tableau 1 recense les différentes modalités d'indemnisation applicables.

---

<sup>143</sup> Elles conduiraient à rappeler ces échanges et actions dans les articles relatifs au Cnefop (article L. 6123-1 CT), au Crefop (article L. 6123-3 CT) et au CRDPFOP (article L. 214-3 CE).

Tableau 1 : Montant de la rémunération mensuelle du demandeur d'emploi pendant une formation d'une durée maximum d'un an

Statut / situation	Situation particulière	Montant d'indemnisation
Travailleur handicapé	Travailleur handicapé justifiant d'une période d'activité salariée antérieure d'au moins 6 mois (910 h) sur une période de 12 mois ou d'au moins 12 mois (1 820 h) sur une période 24 mois	Comprise entre 652,02 € et 1 932,52 € (calculée sur la base de la moyenne des salaires perçus au cours des 6 ou 12 mois d'activité)
	Travailleur handicapé ne justifiant pas de la condition d'activité salariée antérieure	652,02 €
Personne ayant des enfants à charge	Personne veuve, divorcée, séparée, abandonnée ou célibataire assumant seule la charge d'au moins un enfant	652,02 €
	Mère de famille ayant eu au moins 3 enfants	652,02 €
Femme veuve, divorcée, séparée	Femme veuve, divorcée ou séparée judiciairement depuis moins de 3 ans	652,02 €
Femme enceinte	Femme seule en état de grossesse ayant effectué la déclaration et les examens prénataux prévus par la loi	652,02 €
Primo demandeur d'emploi	Primo demandeur d'emploi (c'est-à-dire justifiant d'une période d'activité antérieure inférieure à 6 mois) âgé de moins de 18 ans	130,34 €
	Primo demandeur d'emploi de 18 à 20 ans	310,39 €
	Primo demandeur d'emploi de 21 à 25 ans	339,35 €
	Primo demandeur d'emploi de 26 ans et plus	401,09 €
Autre demandeur d'emploi	Autre demandeur d'emploi justifiant d'une période d'activité salariée antérieure d'au moins 6 mois (910 h) sur une période de 12 mois ou d'au moins 12 mois (1 820 h) sur une période 24 mois	652,02 €

Source : <http://vosdroits.service-public.fr/particuliers/F760.xhtml>.

A ces indemnisations s'ajoutent les éventuelles aides individuelles déterminées par chaque région. Ainsi, le droit applicable impose :

- des montants forfaitaires d'indemnisation pour la plupart des demandeurs d'emploi qui peuvent être complétés par des aides individuelles à l'initiative des régions ;
- des montants propres aux travailleurs handicapés ayant exercé précédemment une activité professionnelle, encadrés par des montants plancher et plafond, qui varient selon la rémunération perçue précédemment ; ce dernier cadre est fréquemment contesté au regard des freins qu'il pourrait constituer à l'ouverture de formations au bénéfice des travailleurs handicapés et des éventuels effets d'aubaine qu'il introduirait, effets potentiellement défavorables au développement de l'emploi des travailleurs handicapés (moindre volonté des collectivités de proposer des places de formation de ce type compte tenu de leur coût élevé) ; des réflexions complémentaires mériteraient d'être conduites sur cet état du droit et ses effets par rapport aux objectifs poursuivis<sup>144</sup> ; là également, des aides individuelles peuvent être accordées par les régions à ces stagiaires.

<sup>144</sup> La DGEFP a déclaré à la mission entendre conduire ces réflexions avec les différents acteurs concernés et notamment l'ARF.

Le cadre applicable pourrait ainsi être clarifié en posant des montants planchers d'indemnisation, opposables aux régions, reposant sur des groupes plus homogènes de demandeurs et en traitant de la problématique spécifique des travailleurs handicapés tout en reconnaissant la possibilité pour les régions, pour certaines catégories, de majorer le montant de l'indemnisation *via* des aides individuelles spécifiques et respectueuses du principe d'égalité. La démarche consisterait ainsi à supprimer, dans le code du travail, toute référence à des modalités spécifiques d'indemnisation au bénéfice d'un cadre unique<sup>145</sup>, les régions demeurant libres de déterminer les modalités complémentaires d'indemnisation retenues, en cohérence avec les interventions des autres acteurs<sup>146</sup>.

**La mission estime nécessaire de procéder en ces matières à une clarification et à un transfert de responsabilités au bénéfice des régions. Tel est l'objet de la mesure n°8 qui est rappelée en partie 3.2 *infra* et mentionnée dans le tableau annexé.**

### 2.2.8 Les transferts complémentaires de compétence et de responsabilité évoqués par les régions dans le champ de la formation professionnelle et de l'emploi

L'architecture actuelle tire les conséquences des compétences respectives de l'Etat, des opérateurs et des régions. Elle permet aux régions de rapprocher leurs interventions en matière de développement économique de celles en matière d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles.

Toutefois, un élément intervient de manière régulière dans les débats : l'association des régions au pilotage des opérateurs du service public de l'emploi que sont Pôle emploi, le réseau des missions locales et celui des Cap'emploi voire le rattachement de ces structures à ces collectivités<sup>147</sup>. Ces différentes demandes sont en cours de discussion par le Parlement dans le cadre du projet de loi relative à la nouvelle organisation territoriale de la république (NOTRe). La mission n'entend donc pas se prononcer sur des débats en cours. Elle souligne néanmoins que des efforts renforcés de formalisation des relations et de coordination des actions (voir *supra*) ont été activement poursuivis au cours des années. Ils devraient donc pouvoir, à terme, produire les effets escomptés.

**La mission estime par trop anticipé de formuler des mesures d'ajustement ou d'allègement sur ces questions qui sont néanmoins mentionnées dans la partie 3.2 *infra*.**

## 3. LES PISTES PROPOSEES PAR LA MISSION

Un tableau de synthèse des mesures d'allègement et de transferts de responsabilités proposées est produit à la fin de cette deuxième partie du présent rapport thématique. Sont précisées dans ce cadre les mesures relevant, à titre principal, plutôt de l'une ou de l'autre catégorie.

<sup>145</sup> Voir notamment les articles L. 5123-3 et suivants, L. 6341-7 à 8 et R. 6341-25 à 32 CT.

<sup>146</sup> Soit l'Etat, les autres collectivités, Pôle emploi, l'Agefiph et le réseau Cap'emploi.

<sup>147</sup> Voir notamment les amendements n°2041 déposé par L. MARCANGELLI, n°906 par M. PIRON et enfin n°707 par A. ROUSSET déposés dans le cadre de la première lecture du projet de loi relatif à la nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), [http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation\\_regions\\_organisation\\_territoriale.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/14/dossiers/delimitation_regions_organisation_territoriale.asp).

### 3.1 L'affirmation du secteur de la formation professionnelle comme un domaine de co-construction normative entre l'Etat et les collectivités territoriales

#### 3.1.1 Reconnaître la logique de co-construction et inscrire le principe d'adaptabilité dans le droit de la formation professionnelle

Dans le cadre des travaux conduits sur l'ensemble des normes applicables aux collectivités, la mission a été amenée à envisager les modalités de coproduction normative mis en œuvre entre l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que la reconnaissance d'un pouvoir d'adaptabilité des normes au niveau local. En effet, les apports de la coproduction normative sont nombreux : plus grande qualité du droit, meilleure appropriation par les acteurs et coûts liés à la norme maîtrisés et consentis.

Il appert que cette démarche est à l'œuvre en matière de formation professionnelle. Toutefois, compte tenu des spécificités du domaine, cette logique concerne tant l'Etat et les régions que les autres acteurs et, en particulier, les partenaires sociaux. Par ailleurs, s'agissant des régions, celles-ci ont la possibilité d'adapter dans leur territoire, dans le respect du principe d'égalité, l'accès au service public de l'orientation et de la formation par exemple en conditionnant le bénéfice de certaines prestations à des critères particuliers ou en octroyant des aides individuelles spécifiques. La mission propose donc de faire formellement figurer ces principes de co-construction et d'adaptabilité dans le code du travail afin, par la suite, de préciser, le cas échéant, le pouvoir d'adaptation dont disposent les régions sur les différentes normes en matière de formation professionnelle. La mission considère que ces démarches sont déjà à l'œuvre et qu'il serait donc utile de les prolonger et de les encourager.

**Mesure : Reconnaître la logique de co-construction assurée dans le cadre du Cnefop et des Crefop et inscrire le principe d'adaptabilité dans le code du travail et, pour ce principe, préciser, pour chaque norme édictée, le pouvoir d'adaptation dont dispose les régions dans le respect de normes plancher définies au niveau national.**

#### 3.1.2 Reconnaître l'action du Cnefop en articulant ses travaux avec ceux du CNEN

Par ailleurs, la mission constate que deux instances sont compétentes pour se prononcer sur les impacts des normes relatives à la formation professionnelle (voir *supra*, point 2.1) : d'une part, le Cnefop qui constitue le lieu de confirmation de la pertinence de la démarche de coproduction normative à l'œuvre entre l'Etat, les partenaires sociaux et les régions et, d'autre part, le CNEN qui intervient dans ce champ comme dans les autres. Ces doubles interventions semblent redondantes et peu adaptées. En effet, la coproduction concerne ici d'autres acteurs. Elle se fait largement avec les régions qui sont les seules collectivités directement concernées par le domaine de la formation professionnelle. Dans un souci d'allègement du processus de production normatif et afin de permettre à chaque instance de se concentrer sur ses missions, trois scénarios sont envisageables et pourraient se matérialiser dans les articles L. 6123-1 CT et L. 1212-2 CGCT :

- la reconnaissance du Cnefop comme occupant la même position que la Commission d'examen des règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs (Cerfres)<sup>148</sup> ;

---

<sup>148</sup> La Cerfres est compétente s'agissant de l'examen des normes techniques des équipements sportifs. Elle détermine si elle entend saisir le CNEN dans le cadre arrêté par le III de l'article L. 1212-2 du CGCT « A la demande de son président ou du tiers de ses membres, la commission d'examen des projets de règlements fédéraux relatifs aux équipements sportifs peut, avant de prononcer son avis définitif, soumettre un projet de norme d'une fédération délégataire à l'avis du conseil national. ». Une approche de même nature serait à privilégier en matière de normes relatives à la formation professionnelle, quelle que soit la nature de ces normes.

- la délégation au Cnefop de la compétence pour se prononcer sur l'impact de l'intégralité des normes intervenant en matière de formation professionnelle, le Cnefop étant chargé de transmettre ses avis au CNEN ;
- une approche plus générique permettant au CNEN de déléguer son pouvoir d'avis à une instance tierce pour un ensemble de normes relevant d'un champ spécifique, cette approche plus générique étant susceptible d'être mobilisée au-delà du seul champ de la formation professionnelle.

**Mesure : Articuler les travaux du Cnefop et du CNEN par la réécriture des articles L. 6123-1 CT et L. 1212-2 CGCT ; *a minima* en reconnaissant au Cnefop le même rôle que celui reconnu à la Cerfres s'agissant des équipements sportifs.**

### 3.1.3 Faciliter des échanges directs entre l'administration et toutes les régions

Enfin, la mission avance une dernière proposition de nature à renforcer la démarche de coproduction à l'œuvre (voir *supra*, point 2.2.1). Au-delà des concertations avec l'ARF et des échanges intervenant dans le cadre du Cnefop, des échanges réguliers à dimension opérationnelle doivent intervenir entre la DGEFP et toutes les régions. Des réunions annuelles ou biennuelles pourraient utilement être mises en œuvre dans ce cadre.

**Mesure : Prévoir des échanges réguliers entre la DGEFP et toutes les régions.**

## 3.2 Des axes non retenus par la mission dans l'attente de l'évaluation des démarches en cours

La mission n'estime pas nécessaire de recommander de mesures dans les domaines suivants :

- l'accompagnement de la mise en œuvre du CPF, tant s'agissant de ses impacts en gestion et des nouvelles possibilités de financement qu'il offre que pour la mise en place du système d'information cible ; ces éléments sont d'importance mais le suivi de la mise en œuvre du CPF est confié au Cnefop et il est apparu trop anticipé de se prononcer sur des mesures correctrices alors même que le nouveau dispositif est en cours de déploiement ;
- l'encadrement renforcé des modalités d'achat de formation collective par Pôle emploi qui ne pourrait intervenir qu'au bénéfice d'une évaluation de la mise en œuvre des dispositions prévues par la loi du 5 mars 2014 ; la mission note que cette évaluation a vocation à être assurée, notamment dans le cadre des travaux du Cnefop ;
- s'agissant des formations paramédicales, la question des obligations de certification de certains personnels aux gestes d'urgence ainsi que la problématique de compensation des charges liées à l'« universitarisation » des formations ; au bénéfice des investigations conduites par la mission, ces difficultés ont été résolues et ne nécessitent plus de mesures spécifiques ;
- les transferts complémentaires de responsabilité aux régions concernant les opérateurs des politiques d'emploi et de formation professionnelle qui sont actuellement débattus au Parlement et qui constitueraient un nouveau changement de paradigme.

### 3.3 Des mesures complémentaires d'allégement ou de transfert de responsabilité recommandées par la mission

La mission estime néanmoins nécessaire de retenir plusieurs dispositions parmi les autres problématiques analysées.

#### 3.3.1 Préciser la portée et le champ du service public régional de la formation professionnelle

S'agissant du nouveau service public régional de la formation professionnelle (voir *supra*, point 2.2.2), dans la rédaction issue de la loi du 5 mars 2014, la mission estime nécessaire d'en encadrer la portée et d'en sécuriser l'application par les régions, notamment en écartant toute possibilité de droit-créance et en précisant les modalités d'accès au service et les conditions de gratuité de celui-ci pouvant être déterminées par les régions dans le respect du principe d'égalité.

**Mesure : Préciser, par décret en Conseil d'Etat, la portée du droit à la formation affirmé par la loi du 5 mars 2014 et déterminer les conditions d'accès pouvant être déterminées par les régions dans le respect du principe d'égalité.**

#### 3.3.2 Achever l'accompagnement du transfert aux régions des formations paramédicales

En ce qui concerne les formations paramédicales prises en charge par les régions (voir *supra*, point 2.2.6), la mission souligne que le transfert opéré en 2004 constitue un contre exemple en ce qu'il n'a pas été préparé, négocié et construit avec les collectivités concernées. La mission prend acte des travaux et actions correctrices conduites depuis le transfert et notamment les modalités d'accompagnement du passage au dispositif « LMD » desdites formations. Deux points demeurent à clarifier néanmoins : la compensation des charges liés à la vétusté des locaux de formation et l'opportunité d'envisager un transfert de propriété de ces locaux aux régions et, par ailleurs, la détermination définitive des étudiants dont le financement incombe aux régions et ceux devant être intégrés dans le champ de la compensation assurée par l'Etat (problématique d'indemnisation des demandeurs d'emploi en formation en particulier). La mission avance deux mesures à ce titre.

**Mesure : Déterminer, par des travaux experts, les charges liées à la vétusté des bâtiments affectés aux formations paramédicales pour les intégrer dans la compensation aux régions et arrêter les modalités efficaces de gestion du parc en envisageant un transfert de propriété aux régions.**

**Mesure : Arrêter les modalités de décompte des étudiants en formation paramédicale ne relevant pas du financement par les régions au regard du recensement conduit et intégrer ce décompte dans la compensation.**

### 3.3.3 Assurer une information des régions sur les évolutions de programmes, de diplômes et de formations

Concernant l'information de tous les acteurs de la formation professionnelle et, au premier chef, des régions, s'agissant des évolutions de formations, de diplômes et de certifications (voir *supra*, point 2.2.7) qui ont un impact sur les locaux de formation, la durée des formations et les équipements, la mission estime indispensable de mettre en œuvre une procédure spécifique au bénéfice du Cnefop et des Crefop.

**Mesure : Prévoir une information régulière du Cnefop et des Crefop sur les évolutions de programmes, de diplômes et de formations à la charge des ministères chargés de l'éducation nationale, de la santé et des affaires sociales et, le cas échéant, de l'agriculture.**

### 3.3.4 Transférer aux régions la responsabilité de déterminer les indemnisations des stagiaires de la formation professionnelle

Enfin, l'analyse des montants d'indemnisation des demandeurs d'emploi fixés par la réglementation conduit à souligner l'existence de nombreuses catégories qui pourraient utilement être regroupées ainsi que des questionnements liés à la situation de certains bénéficiaires (indemnisation des travailleurs handicapés en particulier) et les effets de ces dispositions particulières concernant les formations offertes et l'accès à l'emploi. Au-delà, la mission rappelle que ces indemnisations peuvent être complétées par les collectivités dans le cadre de leurs politiques d'aides et de soutiens individuels. Pour toutes ces raisons, suite à des analyses plus approfondies, la mission se prononce pour la définition par l'Etat de grandes catégories de bénéficiaires et, pour chacun d'entre eux, d'un montant plancher d'indemnisation. Les régions se verraient transférer la responsabilité d'aller au-delà de ces montants plancher dans le cadre de leurs politiques territoriales d'aides individuelles.

**Mesure : Transférer aux régions la responsabilité de déterminer les conditions d'indemnisation de tous les demandeurs d'emploi en formation au-delà d'un montant plancher posé par les textes**

Au final, la mission souligne la spécificité de ce domaine qui a mis en place une mécanique de coproduction qui serait à encourager dans d'autres secteurs. Reflet de cette situation, les travaux n'ont pas permis d'identifier de normes aberrantes ou particulièrement irritantes. Ils ont permis néanmoins de cerner diverses dispositions de nature à fluidifier le contexte normatif.

Tableau 2 : Récapitulatif des mesures proposées par la mission pour le domaine de la formation professionnelle

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Reconnaître la logique de co-construction assurée dans le cadre du Cnefop et des Crefop et inscrire le principe d'adaptabilité dans le code du travail et, pour ce principe, préciser, pour chaque norme édictée, le pouvoir d'adaptation dont dispose les régions dans le respect de normes plancher définies au niveau national	Améliorer la qualité du droit de la formation professionnelle, par l'anticipation systématique en amont du coût indirect des normes pour les régions dans la concertation en matière de formation professionnelle et reconnaître les pouvoirs propres des régions	Article L2 CT Puis précision au fil de l'eau des compétences encadrées des régions dans les textes à venir	La formation professionnelle représente, en 2012, 26,8 Mds€ dont 7Mds€ sont financés par les régions
2	Articuler les travaux du Cnefop et du CNEN par la réécriture des articles L. 6123-1 CT et L. 1212-2 CGCT ; <i>a minima</i> en reconnaissant au Cnefop le même rôle que celui reconnu à la Cerfres s'agissant des équipements sportifs	<i>A minima</i> , sur le modèle retenu pour les équipements sportifs (rôle de la Cerfres), confier au Cnefop l'analyse des impacts pour les régions des différentes normes en matière de formation professionnelle et prévoir un compte rendu des travaux du Cnefop au CNEN, ce dernier demeurant libre de se saisir des points lui apparaissant problématiques. Deux scénarios alternatifs sont proposés dans la deuxième partie du rapport thématique (point 3.2)	Articles L. 6123-1 CT et L. 1212-2 CGCT	Economies de gouvernance non chiffrables
3	Prévoir des échanges opérationnels entre toutes les régions et la DGEFP	Ces échanges opérationnels interviendraient en complément de ceux existant avec l'ARF et au sein du Cnefop	Mesure de gestion sans disposition légale	Economies de gouvernance non chiffrables
4	Préciser, par décret en Conseil d'Etat, la portée du droit à la formation affirmé par la loi du 5 mars 2014 et déterminer les conditions d'accès pouvant être déterminées par les régions dans le respect du principe d'égalité	Déterminer l'absence de droit-crédence à la formation ; préciser que les régions peuvent encadrer l'accès aux formations et donc fixer les modalités d'accès au SPRFP, à partir de critères objectifs conformes au principe d'égalité (besoins de qualification professionnelle du territoire, pertinence du projet du bénéficiaire, respect des pré-requis d'accès à la formation...) ; confirmer la capacité des régions, dans un cadre respectueux du principe d'égalité, à fixer les dépenses pouvant rester à la charge des bénéficiaires	Décret en CE d'application de la loi du 5 mars 2014	Encadrer les effets potentiellement inflationnistes de la loi pour les régions qui ont consacré 7 Mds€ à la formation professionnelle en 2012 ; éviter des contentieux

n°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
5	Déterminer, par des travaux experts, les charges liées à la vétusté des bâtiments affectés aux formations paramédicales pour les intégrer dans la compensation aux régions et arrêter les modalités efficaces de gestion du parc en envisageant un transfert de propriété aux régions	Diligenter une mission d'inspection ou mobiliser des ressources expertes à cette fin pour analyser le parc et déterminer les solutions idoines s'agissant de l'intégration dans la compensation des coûts aux régions et s'agissant des modalités structurelles de gestion de ce parc en envisageant un transfert de propriété aux régions (IFSI relevant des hôpitaux notamment)	Prise en compte dans l'arrêté de compensation et / ou disposition législative de transfert de propriété	Aspect à chiffrer dans la cadre de l'expertise proposée
6	Arrêter les modalités de décompte des étudiants en formation paramédicale ne relevant pas du financement par les régions au regard du recensement conduit et intégrer ce décompte dans la compensation	Intégrer dans la compensation les montants correspondants financés par l'Etat	Prise en compte dans l'arrêté de compensation	Entre 1 et 3M€ en base de compensation
7	Transférer aux régions la responsabilité de déterminer les conditions d'indemnisation de tous les demandeurs d'emploi en formation au-delà d'un montant plancher posé par les textes	Déterminer un montant plancher pour des catégories homogènes de bénéficiaires pris en charge par les régions ; articuler le statut des travailleurs handicapés avec les autres statuts ; confier aux régions le monopole des indemnisations supplémentaires <i>via</i> les aides individuelles	Articles L. 5123-3 et suivants, L. 6341-7 à 8 et R. 6341-25 à 32 CT	Transfert de responsabilité au bénéfice des régions, impact non directement chiffrable
8	Prévoir une information régulière du Cnefop et des Crefop sur les évolutions de programmes, de diplômes et de formations à la charge des ministères chargés de l'éducation nationale, de la santé et des affaires sociales et, le cas échéant, de l'agriculture	Garantir la pertinence des opérations de planification d'équipement et d'investissement des régions <i>via</i> des échanges entre les ministères concernés et les Cnefop et Crefop pour éviter des dépenses non adaptées aux évolutions arrêtées ou programmées de diplômes, de formations et de certifications	Procédure sans texte puis inscription dans les articles L. 6123-1 et L. 6123-3 CT et L. 214-3 CE	Recherche d'efficience non chiffrable

*Source : Travaux de la mission ; les mesures 1, 3, 4, 5, 6, 7 et 9 sont des mesures d'allégement ; les mesures 2 et 8 concernent des transferts de responsabilité.*

## **TROISIEME PARTIE - DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL**



## SYNTHESE DE LA TROISIEME PARTIE - DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL

D'une manière générale, le secteur des politiques sociales est marqué par une forte décentralisation se traduisant par des actions communes et partenariales entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale<sup>149</sup>.

Les normes y sont fréquemment élaborées dans le cadre de concertations avec les collectivités : ainsi, pour les secteurs envisagés ci-après, à savoir la petite enfance et la prise en charge des personnes âgées dépendantes, il existe des consultations informelles et officielles, le cas échéant dans des structures *ad hoc* (conseil d'administration de la CNSA par exemple).

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) et les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) sont des services publics de proximité et cofinancés. Ils connaissent des tensions importantes car ils sont confrontés à des problématiques de même nature : il s'agit de répondre aux besoins croissants de la population en matière de services spécifiques de prise en charge de la dépendance et de garde collective des jeunes enfants.

Ces deux types de structures représentent donc, d'une part, un poste important des dépenses locales (communes et départements) et, d'autre part, un enjeu important pour les territoires afin de disposer des services et équipements attendus. A ce titre, la mission a jugé essentiel d'étudier les pistes de simplifications les concernant.

Elle s'est également intéressée ponctuellement aux instances locales en matière de politiques sociales.

Des approches de simplifications innovantes sont mises en œuvre dans ces secteurs : au-delà de la seule approche du *corpus* normatif, les travaux conduisent les acteurs à analyser, de manière opérationnelle, les difficultés rencontrées par les opérateurs que ceux-ci soient financés exclusivement par les collectivités ou qu'ils relèvent d'une logique de cofinancement entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

Au bénéfice des travaux qui ont été portés à la connaissance de la mission, peuvent être avancées les préconisations ci-après.

### ➤ **Les pistes d'allégement normatif proposées par la mission dans le secteur de l'enfance et de la petite enfance**

#### ➤ *Tirer les enseignements des travaux d'analyse des règlements de protection maternelle et infantile*

Les services de protection maternelle et infantile des conseils départementaux déterminent des normes diverses dans leurs champs de compétences, notamment en matière d'accueil et de garde des jeunes enfants. Cela se traduit par des doctrines locales diverses. La DGCS mène actuellement des travaux d'analyse des règlements locaux de protection maternelle et infantile.

Aussi, la mission recommande-t-elle d'alléger les dispositions du code de la santé publique en matière d'accueil et de garde des jeunes enfants au bénéfice des travaux en cours en précisant la réglementation applicable et, le cas échéant, en fixant des standards et normes minimales à respecter pour éviter toute sur-transposition subie par les collectivités.

---

<sup>149</sup> Voir, par exemple, la deuxième partie « formation professionnelle » du présent rapport thématique.

➤ ***Accompagner l'application des allègements apportés en matière de construction au bénéfice des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)***

Deux objectifs potentiellement complémentaires sont actuellement poursuivis par les pouvoirs publics : encourager la création de logements et de bâtiments neufs et simultanément assurer le développement des places offertes dans les structures d'accueil collectif des jeunes enfants, notamment par la création de nouveaux établissements ou l'extension des structures existantes<sup>150</sup>.

L'introduction de ces différents allègements doit produire ses pleins effets. Il convient donc de conduire une campagne spécifique de sensibilisation auprès des collectivités en ce que celles-ci peuvent veiller au respect de normes ou de procédures qui sont désormais datées ou en ce qu'elles peuvent être amenées à encourager la création d'EAJE dans ce nouveau cadre.

Aussi, la mission recommande-t-elle de conduire une action spécifique de sensibilisation auprès des collectivités concernant les allègements apportés en matière de construction d'établissements d'accueil du jeune enfant.

➤ ***Déterminer un seuil minimal de surfaces pour les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)***

La réglementation élaborée par l'Etat pour les EAJE ne propose actuellement aucune définition des surfaces minimales devant être offertes par ces structures pour exercer leurs missions. On constate donc une très grande variété de normes de surfaces appliquées par les acteurs locaux. Il en résulte une perte de temps et, potentiellement, une moindre efficacité, dans le cas de détermination de normes trop rigoureuses.

L'adoption de standards et de normes minimales dans les EAJE semble nécessaire et de nature à faciliter l'application de la norme nationale et son éventuelle adaptation par les collectivités.

Aussi, la mission recommande-t-elle de déterminer, dans le code de la santé publique, une norme minimale de surface par enfant pour les établissements d'accueil du jeune enfant.

➤ ***Déterminer les taux d'encadrement minimal dans les structures d'accueil des jeunes enfants et des enfants dans le cadre des activités périscolaires et extrascolaires***

Les normes d'encadrement définissent le nombre d'adultes au contact des enfants dans le cadre des différentes structures collectives d'accueil.

L'expérimentation de l'assouplissement des taux d'encadrement des activités périscolaires et extrascolaires se déroule entre 2013 et 2016. Un dispositif d'évaluation doit être mis en place afin d'apprécier l'impact de ces nouvelles normes sur les structures, sur la qualité et la sécurité de la prise en charge des enfants ainsi que sur les standards de mesures et modalités de contrôle des seuils déterminés par les textes.

Il apparaîtrait pertinent d'étendre ces évaluations au champ de l'accueil collectif de la petite enfance. Elles permettraient, le cas échéant, de faire évoluer les seuils applicables et posés par la réglementation nationale et d'éclairer les collectivités sur les effets diversifiés des normes supplémentaires qu'elles édictent dans les territoires départementaux.

Aussi, la mission recommande-t-elle d'intégrer les accueils collectifs de la petite enfance dans les évaluations des effets des normes d'encadrement extra et périscolaires pour, le cas échéant,

---

<sup>150</sup> En effet, la création de nouveaux logements peut être l'occasion soit de prévoir l'affectation d'une partie des bâtiments à des EAJE ou alors peut entraîner une croissance des demandes de places en EAJE.

faire évoluer les normes d'encadrement posées par la réglementation et déterminer leurs modalités idoines de contrôle.

➤ **Les allègements de normes applicables aux établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD)**

➤ *Concrétiser la démarche engagée par la CNSA pour assurer la mise en œuvre rapide de ses conclusions et des allègements correspondants*

La CNSA a engagé une revue générale des normes applicables aux EHPAD, conduite en 2014 et en 2015. Cette revue, en cours d'achèvement, est riche d'enseignements pour la conduite d'une démarche de simplification du « stock » de normes.

Aussi, la mission recommande-t-elle, à la suite de ces travaux :

- ✓ d'arrêter un programme de simplification au bénéfice des conclusions de l'étude conduite par la CNSA en lien avec la DGCS ;
- ✓ d'identifier les conflits de normes auxquels les EHPAD sont confrontés et, suite à une concertation interministérielle, de procéder aux évolutions normatives nécessaires ;
- ✓ de renforcer l'accompagnement des établissements dans l'application des normes en réalisant à leur intention des guides recensant l'ensemble des normes applicables, soit sur l'ensemble du champ soit sur des événements clefs.

➤ *Préciser le caractère obligatoire ou indicatif des références figurant dans les cahiers des charges des EHPAD*

L'arrêté du 26 avril 1999 fixant le contenu du cahier des charges de la convention pluriannuelle entre l'EHPAD, le département et l'Etat, renvoie à une annexe juridiquement opposable. Toutefois, cette annexe fixe un cahier des charges déterminant des « références qualitatives souples ». Une clarification sur la portée de ces références apparaît nécessaire. Elle est demandée par les collectivités.

Aussi, la mission recommande-t-elle de préciser la portée des références qualitatives mentionnées par l'annexe de cet arrêté.

➤ *Etudier les mesures de facilitation de l'application de la norme de continuité énergétique*

Certains établissements de santé et établissements médico-sociaux, dont les EHPAD, sont tenus de garantir la sécurité de leurs conditions d'exploitation en cas de défaillance du réseau électrique soit en mettant en place des moyens d'alimentation autonome en énergie (groupe électrogène par exemple) soit en prévoyant les mesures proportionnées aux besoins qui permettraient d'assurer la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance du réseau d'énergie<sup>151</sup>.

Sans revenir sur le principe de continuité énergétique, ni plus largement sur les normes de sécurité concernant les risques d'incendie et de panique protégeant une population particulièrement fragile, il conviendrait de dresser à nouveau un bilan précis de l'application de ces dispositions.

<sup>151</sup> L'article R. 313-31 du CASF renvoie à la sous-section 2 de la section 4 du chapitre II du titre III du livre VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction modifiée par le décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure. Les dispositions visées sont celles prévues à l'article L732-6 du code de la sécurité intérieure. Ces obligations ont été introduites par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

Aussi, la mission recommande-t-elle de dresser le bilan de l'application de la norme énergétique par les EHPAD et d'en faciliter l'application.

➤ ***Accorder une dérogation aux unités réservées aux grands dépendants en ce qui concerne l'obligation de disposer de douches individuelles***

L'arrêté du 26 avril 1999 fixe le cahier des charges des EHPAD. Il définit notamment les conditions de fonctionnement de l'établissement et la qualité de la prise en charge et des soins. La fourniture de chambres individuelles équipées de salles d'eau privatives compte parmi les obligations posées.

Le bénéfice de cette obligation n'est pourtant pas toujours avéré pour les grands dépendants, le dispositif de douche étant peu exploité lorsque que le niveau de dépendance est élevé. Les salles de bain inexploitées sont par ailleurs susceptibles de constituer des foyers de légionelle et engendrent des frais de fonctionnement « perdus ».

Aussi, la mission recommande-t-elle d'instaurer une dérogation en matière d'équipement en douches individuelles pour ce qui concerne les unités réservées aux grands dépendants et de modifier l'arrêté du 26 avril 1999 à cette fin.

➤ ***Simplifier les extensions d'EHPAD en les exonérant de procédure d'appel à projet***

Les extensions d'établissements sociaux et médico-sociaux (ESMS), et donc celles de tout EHPAD, sont soumises à la procédure dite d'appel à projet prévu aux articles L. 313-1-1 et suivants du CASF lorsqu'elles dépassent le seuil de 30 % des capacités initiales de l'établissement<sup>152</sup>.

Cette procédure impose des délais que les gestionnaires estiment trop longs, notamment au regard des moyens budgétaires et humains devant être déployés pour financer ces extensions, et ce alors que cette procédure est simplement consultative.

Aussi, la mission recommande-t-elle de modifier l'article L. 313-1-1 du CASF afin d'exonérer les extensions d'EHPAD de la procédure d'appel à projet.

➤ **Allègements procéduraux et instances locales dans le domaine social**

➤ ***Alléger la contrainte concernant l'analyse des besoins sociaux (ABS) devant être réalisée par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS)***

Le décret de 1995<sup>153</sup>, modifié à plusieurs reprises et qui détermine précisément l'organisation, le fonctionnement et le rôle des CCAS et des CIAS, prévoit que ces centres « procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté ».

<sup>152</sup> Seuil défini à l'article D. 313-2 du CASF, dans sa rédaction modifiée par l'article 1 du décret n° 2014-565 du 30 mai 2014 modifiant la procédure d'appel à projet et d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

<sup>153</sup> Soit le décret n°95-562 modifié du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux sections de centre communal d'action sociale des communes associées et portant dispositions particulières applicables aux centres communaux d'action sociale de Marseille et de Lyon.

La démarche annuelle d'ABS est peu appliquée et serait encore à généraliser. Elle conduit, en outre, nombre de centres à recourir, à titre onéreux, aux services d'organes privés afin d'exploiter des données publiques (Insee et autres).

Aussi, la mission recommande-t-elle d'accompagner la réalisation des ABS par la mutualisation des travaux (mobilisation des travaux des CAF notamment) et des données des tiers et de passer d'une obligation annuelle à une obligation biennale.

➤ ***L'articulation entre les différentes commissions au niveau départemental***

La Commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI) et sa formation spécialisée en matière d'emploi, le Conseil départemental de l'emploi (CDE)<sup>154</sup>, assurent des fonctions proches du Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)<sup>155</sup>.

Compte tenu des redondances de leurs actions et interventions, qui vont à l'encontre des objectifs de simplification, par souci d'efficience et d'optimisation du temps alloué à ces instances par les acteurs, la mission propose de rationaliser cette comitologie, par la suppression d'une instance, en prévoyant un délai d'entrée en vigueur adapté et de nature à faciliter la transition entre ces deux configurations institutionnelles.

Aussi, la mission recommande-t-elle de rationaliser les instances au niveau départemental dans un calendrier compatible avec les conventionnements en cours / à conclure, en supprimant la CDEI et le CDE (articles R. 5112-14 et 15 CT) et en conservant la CDIAE comme instance unique.

\* \*  
\*

---

<sup>154</sup> Institués respectivement par les articles R. 5112-14 et 15 du code du travail - CT.

<sup>155</sup> Voir article R. 5112-17 CT.

## INTRODUCTION DE LA TROISIEME PARTIE - DIVERSES MESURES D'ORDRE SOCIAL

Le cadrage de la mission, validé par les commanditaires<sup>156</sup>, avait conduit à retenir deux champs privilégiés d'analyse dans le domaine social : les problématiques d'accessibilité des bâtiments aux personnes handicapées (voir première partie « accessibilité » du présent rapport thématique) et celle relatives à la formation professionnelle (deuxième partie du présent rapport thématique). Le choix de ces deux domaines était lié notamment à l'exclusion des mesures concernant les cotisations et les prestations sociales, approche conduisant *de facto* à limiter le champ des possibles dans le domaine social.

L'analyse des mesures dans le cadre de la cartographie (annexe 1 du rapport conjoint réalisé par les trois corps) a confirmé cette approche : sur les 29 mesures recensées concernant le champ « social – médicosocial – sanitaire », 15 correspondent à des mesures à caractère financier concernant les prestations (en particulier en matière de revenu de solidarité active, RSA).

De même, dans l'enquête conduite par la Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation du Sénat auprès des adhérents de l'association des maires de France (AMF) au début de l'année 2015, seules des difficultés ponctuelles sont évoquées dans le domaine social : la problématique qui a retenu le plus l'attention des communes répondantes concerne le déblocage par les caisses d'allocations familiales des crédits accompagnant la réforme des rythmes scolaires, difficulté qui est tempérée par la Délégation<sup>157</sup>.

Le cadrage de la mission précisait néanmoins que, d'une part, les secteurs financés *via* des prestations pourraient, indirectement, relever des travaux par une approche des normes générales et techniques applicables (sécurité, encadrement...) et, d'autre part, les investigations conduites par la mission pourraient l'amener à avancer des mesures dans des domaines non indiqués *ex ante*. Cette troisième partie du présent rapport thématique s'inscrit dans ces deux logiques.

En effet, la mission a constaté que, d'une manière générale, le secteur des politiques sociales est marqué par une forte décentralisation se traduisant par des actions communes et partenariales entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de protection sociale<sup>158</sup>. Les normes y sont fréquemment élaborées dans le cadre de concertations avec les collectivités : ainsi, la mission a pu constater, pour tous les secteurs envisagés ci-après, l'existence de consultations informelles et officielles, le cas échéant dans des structures *ad hoc* (conseil d'administration de la CNSA par exemple).

Des approches innovantes sont mises en œuvre : au-delà de la seule approche du *corpus* normatif, les travaux conduisent les acteurs à analyser, de manière opérationnelle, les difficultés rencontrées par les opérateurs que ceux-ci soient financés exclusivement par les collectivités ou qu'ils relèvent d'une logique de cofinancement entre l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale.

La mission a ainsi constaté que des démarches originales étaient à l'œuvre concernant les établissements d'hébergement des personnes âgées dépendantes (EHPAD) et s'agissant des réglementations édictées par les services départementaux de protection maternelle et infantile (PMI) qui concernent notamment les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE) dans le cadre qui leur est dévolu par les textes et dans le respect des normes édictées par l'Etat.

---

<sup>156</sup> La note de cadrage est proposée dans le rapport conjoint réalisé par les trois corps.

<sup>157</sup> Délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, *Résultats de la consultation des élus locaux sur la simplification des normes*, Sénat, 16 mars 2015.

<sup>158</sup> Voir, par exemple, la deuxième partie « formation professionnelle » du présent rapport thématique.

Cette troisième partie rend compte de ces travaux. En effet, les EHPAD et les EAJE sont des services publics de proximité et cofinancés. Ils connaissent des tensions importantes car ils sont confrontés à des problématiques de même nature : il s'agit de répondre aux besoins croissants de la population en matière de services spécifiques de prise en charge de la dépendance et de garde collective des jeunes enfants.

Ces deux structures représentent donc, d'une part, un poste important des dépenses locales (communes et départements) mais aussi, d'autre part, un enjeu important pour les territoires afin de disposer des services et équipements attendus par les habitants. Elles doivent respecter des normes nombreuses et complexes tant lors de la construction ou de l'évolution de la structure que lors de son fonctionnement courant. On peut notamment mentionner trois types de normes : construction et équipement, encadrement et qualité de service (y compris les approches de soins, de restauration...) et, enfin, formalités administratives de prise en charge. Cette dernière catégorie découle du droit aux prestations. Elle n'a donc pas été analysée par la mission.

Cette troisième partie présente, pour les structures d'accueil de la petite enfance (1) et celles concernant les établissements d'hébergement des personnes âgées (2), non seulement le cadre normatif d'intervention mais aussi les coûts en résultant pour les collectivités ainsi que les mesures d'allégement proposées par la mission. Par ailleurs, la mission avance, de manière plus ponctuelle, des mesures de simplification d'instances et de procédures dans le champ des politiques sociales locales (3).

## **1. LES STRUCTURES D'ACCUEIL COLLECTIF DE LA PETITE ENFANCE**

La prise en charge de la petite enfance (enfants jusqu'à 6 ans) revêt une importance particulière : la France se caractérise par un haut niveau de fécondité puisqu'elle atteint un taux proche de 2 enfants par femme alors que l'Union européenne (UE28) présente un taux de 1,6 enfant par femme. La réponse aux besoins de garde des jeunes ou très jeunes enfants constitue un objectif important des politiques sociales territorialisées : une des clefs concerne le développement de structures collectives d'accueil.

On rappellera la spécificité du secteur et la diversité des modes de prise en charge (1.1) avant de souligner l'importance des dépenses à ce titre (1.2) et de présenter les mesures de simplification introduites ou en cours de mise en œuvre (1.3) pour, enfin, avancer quatre pistes d'allégement de l'environnement normatif proposées par la mission (1.4).

### **1.1 L'accueil de la petite enfance : diversité des acteurs et de l'encadrement normatif**

#### **1.1.1 Des structures d'accueil collectif mises en œuvre majoritairement par les communes et cofinancées**

L'accueil des jeunes enfants doit être organisé pour permettre aux parents de concilier vie professionnelle et vie familiale, notamment lorsque leur enfant n'a pas atteint l'âge de la scolarisation facultative (3 ans) ou obligatoire (6 ans).

A cette fin, ont été développés des établissements et services d'accueil des jeunes enfants, qui doivent veiller à leur santé, à leur sécurité et leur développement<sup>159</sup>. Des objectifs de même nature, adaptés au cadre distinct d'intervention, sont assignés à la garde à domicile par assistant maternel que celui-ci soit agréé (intervention des services départementaux de protection maternelle et infantile – PMI) ou non.

---

<sup>159</sup> Voir décret n°2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

On distingue en pratique trois modes de garde différents<sup>160</sup> :

- la garde par un employé à domicile (garde d'enfant non agréé) ;
- les assistants maternels gardant, à leur domicile personnel ou dans des locaux spécifiques (maisons d'assistants maternels), un ou plusieurs enfants ;
- les établissements d'accueil collectif de jeunes enfants (EAJE), structures d'accueil collectif, qui comprennent en particulier les crèches<sup>161</sup>, les jardins d'éveil et d'enfants et les haltes-garderies.

En 2013, 64 % des enfants de moins de 3 ans sont gardés, la majeure partie du temps, par leurs parents ou un autre membre de la famille, 19 % le sont par un assistant maternel agréé et 13 % le sont en établissement (dont 9 % en crèches gérées par une collectivité, 2 % en crèches parentales ou familiales, 1 % en micro-crèches, 1 % dans des établissements d'autres types)<sup>162</sup>. Pour près de 5 % des jeunes enfants, le mode de garde est dit alternatif (gardes par employés à domicile notamment). Le dernier mode de garde est l'école maternelle, éventuellement dès 2 ans mais surtout à partir de 3 ans.

Fin 2012, environ 387 100 places étaient offertes par l'ensemble des EAJE, auxquelles s'ajoutent 944 300 places proposées par les assistants maternels.

Les structures d'accueil collectif sont diverses de par leurs fonctionnements, le nombre d'enfants accueillis et leurs statuts et obligations juridiques. La gestion des modes d'accueil collectif relève essentiellement des collectivités territoriales (communes) ou d'associations. De manière plus limitée, les mutuelles, les fondations et les entreprises peuvent déployer des accueils collectifs.

#### **Les différents modes d'accueil<sup>163</sup>**

Une pluralité de modes d'accueil et de catégories de structures d'accueil existent ; on distingue notamment :

➤ *Les crèches collectives*

Ce sont de structures aménagées et organisées pour recevoir les enfants dans la journée. On compte dans cette catégorie les crèches traditionnelles de quartier, les crèches de personnels implantées sur le lieu de travail et les crèches dites « parentales » qui sont gérées par les parents dans le cadre d'une association de type loi 1901.

➤ *Les micro-crèches*

Créées par le décret n°2010- 613 du 7 juin 2010<sup>164</sup>, ces structures, se voient appliquer des normes allégées en matière de qualification du personnel de direction et du nombre d'encadrants nécessaire. Elles peuvent accueillir 10 enfants maximum.

➤ *Les haltes-garderies*

De quartier ou parentales, elles offrent des temps de rencontre entre enfants en bas-âge avant l'accession à l'école maternelle.

➤ *Les jardins d'éveil*

Ces structures accueillent des enfants pour une demi-journée, et sur une base régulière, de manière à faciliter l'intégration dans l'enseignement de premier degré.

➤ *Les jardins d'enfants*

Ces services sont conçus comme une alternative à l'école maternelle.

<sup>160</sup> Pour une approche détaillée, voir Ministère de la santé et des solidarités, *Accueil de la petite enfance – guide pratique*, 2012 ([http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Accueil\\_de\\_la\\_petite\\_enfance.pdf](http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/Accueil_de_la_petite_enfance.pdf)) et, sur un plan plus académique, P. PENAUD (dir.), *Politiques sociales*, PFNSP – Dalloz, septembre 2014, pages 450 à 454.

<sup>161</sup> Parmi elles, les crèches familiales consistent en l'accueil de plusieurs enfants au domicile d'assistants maternels et la participation de ceux-ci à certaines activités offertes par les établissements.

<sup>162</sup> Voir E. LEGENDRE et S. VILLAUME, *Mode de garde et d'accueil des jeunes enfants en 2013*, DREES, Etudes et résultats, n°896, octobre 2014.

<sup>163</sup> Voir F. BORDERIES, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2012*, DREES, document de travail – série statistiques, n°194, avril 2015.

<sup>164</sup> Décret n°2010- 613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de 6 ans.

- *Les établissements multi-accueil*  
Différents modes d'accueil, notamment occasionnel ou régulier, sont offerts dans le cadre de ces services parentaux ou traditionnels.
- *Les crèches familiales*  
Elles permettent l'accueil de plusieurs enfants au domicile d'assistants maternels agréés. Elles sont financées et gérées comme les crèches collectives de sorte que l'assistant maternel est rémunéré soit par la collectivité soit par l'organisme privé qui l'emploie.

Les structures sont dites mono-accueil quand elles proposent un mode de prise en charge unique aux familles : par exemple, un accueil régulier. Elles sont dites multi-accueil quand elles proposent différentes solutions : un accueil régulier et un accueil occasionnel (certains enfants sont accueillis toute la semaine comme dans une crèche collective et d'autres ponctuellement comme dans une halte-garderie) ou un accueil collectif et un accueil familial (certains enfants sont accueillis exclusivement dans les locaux de l'établissement comme dans une crèche collective et d'autres au domicile d'assistants maternels employés par l'établissement comme dans une crèche familiale)<sup>165</sup>.

Ces structures d'accueil collectif (toutes catégories confondues) sont très majoritairement gérées par les collectivités territoriales, et en particulier les communes (tableau 1). Ainsi, les collectivités gèrent 57,6 % des structures mono-accueil, 54,5 % des structures multi-accueil et 88,8 % des services d'accueil familiaux.

Tableau 1 : Répartition des établissements et services d'accueil des jeunes enfants par catégorie de gestionnaires - France métropolitaine, en %, en 2012

	<i>Personnes publiques</i>			<i>Personnes privées</i>				<b>Ensemble (%)</b>
	<i>Communes</i>	<i>Départements</i>	<i>Autres</i>	<i>Associations</i>	<i>CAF</i>	<i>Organismes privé à but lucratif</i>	<i>Autres</i>	
<i>Structures mono-accueil</i>	53,8	3,8	3,7	28,2	1,4	8,0	1,1	100
<i>Structures multi-accueil</i>	53,9	0,6	2,2	31,8	0,5	9,5	1,5	100
<i>Services d'accueil familial</i>	88,5	0,3	2,7	7,8	0,2	0,2	0,3	100

Source : F. BORDERIES, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2012*, DREES, document de travail – série statistiques, n°194, avril 2015.

### 1.1.2 Le rôle des collectivités en matière d'application de nombreuses normes à la fois générales et techniques

Si les communes sont souvent à l'origine des projets de création ou d'extension de structures d'accueil collectif, les départements constituent un acteur important en ce qu'ils déterminent, dans le respect des normes nationales (code de l'action sociale et des familles et code de la santé publique en particulier), les modalités d'application de la réglementation nationale. Ils sont également, le cas échéant, amenés à édicter des normes ou exigences supplémentaires et font respecter celles-ci en sus des normes nationales. Ainsi, ils interviennent à deux titres dans le secteur de la petite enfance : d'une part, ils exercent leur compétence en matière de protection maternelle et infantile par des services dédiés et, d'autre part, ils régulent pour partie le secteur et financent nombre des structures d'accueil.

<sup>165</sup> Voir F. BORDERIES, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2012*, DREES, document de travail – série statistiques, n°194, avril 2015.

Le service de la protection maternelle et infantile (PMI), placé sous l'autorité du Président du conseil départemental, a pour mission de veiller à la bonne santé des mères et des enfants<sup>166</sup>.

S'agissant de l'accueil des enfants, les départements ne disposent pas d'une compétence exclusive. Ils sont néanmoins chargés de prendre des décisions techniques ou administratives de première importance et, notamment, les :

- autorisations, après avis du service de PMI, de création, d'extension ou de transformation d'un établissement ou service d'accueil à gestion privée ;
- avis simples, formulés par le service de PMI, sur la création, l'extension ou la transformation d'un établissement ou service d'accueil géré par une autre collectivité territoriale ;
- agréments accordés aux assistants maternels par l'intermédiaire du service de PMI<sup>167</sup> ;
- de manière non systématique selon les départements, la commission départementale de l'accueil des jeunes enfants (prévue à l'article L. 214-5 du CASF) présidée par le président du conseil départemental, réalise les diagnostics territorialisés des besoins d'accueil des familles rencontrant des difficultés d'accès à un mode d'accueil pour leurs jeunes enfants (article D. 214-1 du code de l'action sociale et des familles - CASF).

Pour ce qui concerne les interventions des départements comme financeurs, elles comprennent le plus souvent : la réalisation d'études et de diagnostics ; l'investissement dans les structures ; des dotations pour le fonctionnement des structures ; de l'accompagnement et des aides pour les projets ; des actions de soutien aux assistants maternels. Il est à noter que les caisses d'allocations familiales finançant les EAJE peuvent être amenées, au niveau national ou local, à formuler des exigences particulières s'apparentant donc à des « normes » au sens large retenu par la mission. Compte tenu des délais impartis, l'approche de ces exigences n'a pu être réalisée.

Les normes de l'accueil en EAJE sont diverses et complexes à combiner, ne serait-ce que pour les normes relevant du droit commun décrites ci-après.

#### **Normes de droit commun applicables aux EAJE<sup>168</sup>**

Les principales catégories et secteurs de normes applicables aux EAJE, ainsi que leurs sources, identifiées par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) sont les suivantes :

- les normes liées à la création, l'extension, la transformation et à la fermeture des EAJE (code de la santé publique) ;
- l'organisation et le fonctionnement des EAJE (code de la santé publique) ;
- la formation et le personnel des EAJE (code de la santé publique) ;
- l'action sociale et familiale conduite dans les EAJE (code de l'action sociale et des familles) ;
- les normes en matière de sécurité, de prévention des incendies et d'accessibilité des établissements aux personnes handicapées (code de la construction et de l'habitation) ;
- les autres règles concernant les conditions de sécurité et d'hygiène (hygiène alimentaire, qualité de l'air intérieur, aires collectives de jeux...) ;
- les dispositions applicables à la fonction publique et au personnel des EAJE (statut de la fonction publique et code du travail).

En complément de ces normes législatives et réglementaires nationales, les approches retenues par la CNAF (circulaires CNAF) et par les CAF sont également applicables concernant notamment les conditions d'attribution de financements<sup>169</sup>, le taux de fréquentation des structures, la fourniture des couches et des repas, *etc.*

<sup>166</sup> Son organisation, ses missions et son fonctionnement sont définis aux articles L.2111-1 et s. du Code de la santé publique (CSP).

<sup>167</sup> Le département détermine notamment le nombre d'enfants dont l'assistant maternel peut avoir la charge.

<sup>168</sup> Pour une lecture détaillée, voir Haut Conseil à la famille, *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants*, note pour la séance du 9 octobre 2014.

<sup>169</sup> Prestation de service unique et fonds spécifiques entre autres.

Les collectivités, et en particulier les services de PMI, précisent l'ensemble du *corpus* applicable et sont amenées à déterminer leurs propres normes et niveaux d'exigence sur le territoire de leur ressort. Les critères que doit respecter un EAJE pour obtenir l'agrément, par exemple la surface minimale en m<sup>2</sup> par enfant, varient d'un département à l'autre.

Ces deux sources normatives décentralisées ont une importance non négligeable sur la délivrance des services d'accueil à la petite enfance et notamment le coût moyen de la place en fonctionnement comme en investissement.

Des guides pratiques, comme celui consacré à « l'espace d'accueil de la petite enfance » du ministère des affaires sociales, ont pour but de faciliter l'application complexe de ces multiples normes par les gestionnaires et d'harmoniser les approches sur l'ensemble du territoire national.

Pour ce qui est des normes spécifiques à la petite enfance, celles-ci ont souvent trait à la qualité de l'accueil et portent notamment sur<sup>170</sup> :

- les standards sociaux et sanitaires de prise en charge des enfants ;
- le taux et les modalités d'encadrement des enfants ;
- les qualifications professionnelles des agents prenant en charge les enfants.

Les taux d'encadrement<sup>171</sup> varient selon le nombre d'enfant et le type de structure d'accueil. Ils sont présentés dans le détail dans le tableau 4 proposé *infra* (point 1.4.4). Pour ce qui est de l'accueil par les assistants maternels, la loi n° 2008-1330 de financement de la sécurité sociale pour 2009 du 17 décembre 2009 a relevé à 4 le nombre d'enfants que ceux-ci peuvent accueillir simultanément.

S'agissant des qualifications et de l'expérience, les structures doivent être gérées par une équipe pluridisciplinaire, composée d'éducateurs de jeunes enfants, d'auxiliaires de puériculture. Elles peuvent être dirigées par un médecin, une puéricultrice ou par un éducateur de jeunes enfants<sup>172</sup> pour les structures de 40 places au plus.

Il n'existe pas de données fiables et actualisées concernant les ressources humaines des EAJE. Les seules données disponibles concernent les services de PMI<sup>173</sup>.

Le niveau de qualification requis varie en fonction du type d'établissement et du nombre d'enfants accueillis. Plus le nombre de places de l'établissement est élevé, plus le personnel de direction doit comprendre une proportion élevée de puériculteurs. Sur ce point aussi l'on observe une « sur-application » de la norme. La part de puériculteurs dans les directions d'établissement est en effet supérieur au nombre imposé par la réglementation quelle que soit la taille de la structure<sup>174</sup>, ce qui génère des surcoûts en dépenses de personnel.

<sup>170</sup> Pour une lecture plus détaillée, voir C. COLLOMBET, Caisse nationale des allocations familiales, *Qualité de l'accueil du jeune enfant en France et développement de l'enfant*, 2012.

<sup>171</sup> Nombre d'enfant par adulte et part de professionnels parmi les encadrants.

<sup>172</sup> Dans ce dernier cas, seulement pour les structures de 40 places au plus.

<sup>173</sup> A titre d'exemple, le nombre d'agents travaillant à temps plein ou partiel, en équivalent temps plein, au sein des seuls services de PMI s'élevait, fin 2012, à 2 090 médecins, 1 170 sages-femmes, 4 200 puéricultrices, 1 340 infirmières, 910 auxiliaires de puériculture, 340 conseillères conjugales, 480 psychologues et 210 éducateurs de jeunes enfants, voir F. BORDERIES, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2012*, DREES, document de travail – série statistiques, n°194, avril 2015.

<sup>174</sup> F. BORDERIES, *L'offre d'accueil collectif des enfants de moins de trois ans en 2012*, DREES, document de travail – série statistiques, n°194, avril 2015.

## 1.2 L'accueil de la petite enfance, poste important de dépenses pour les collectivités

Les collectivités territoriales, en particulier les communes, participent largement au financement des accueils collectifs de jeunes enfants. Les communes ont ainsi dépensé entre 5 et 6 Mds € pour les crèches en 2013<sup>175</sup>.

Les deux postes de coûts principaux s'agissant de l'accueil de la petite enfance sont la masse salariale et l'investissement.

On note une hausse très soutenue des coûts à l'investissement en établissement d'accueil du jeune enfant (EAJE) entre 2000 et 2013 : + 89 %<sup>176</sup>. Cela représente, coûts de construction et de réaménagement de locaux confondus, une hausse de l'investissement moyen par place de 18 079 € à 34 312 € sur la période.

S'agissant du fonctionnement, le coût moyen d'une place en EAJE s'élevait, en 2012, chaque année, à 14 250 € pour les secteurs public et privé confondus<sup>177</sup>. La masse salariale représente environ 82 % du coût de fonctionnement d'une place, les services extérieurs 7 %, et les achats 6 % (tableau 2).

Tableau 2 : Coût moyen de fonctionnement par an d'une place en EAJE – par poste de dépense et statut du gestionnaire, en 2012

	Achats	Services extérieurs	Masse salariale	Autres	Total
<b>Association</b>	6,1 % 848€	10,8 % 1 501€	73,8 % 10 255€	9,3 % 1 292€	100,0 % 13 895 €
<b>Privé</b>	6,7 % 1099€	22,1 % 3626€	56,5 % 9269€	14,7 % 2412€	100,0 % 16 406 €
<b>Collectivité territoriale</b>	5,7 % 807€	4,3 % 609€	88,0 % 12463€	2,0 % 283€	100,0 % 14 162 €
<b>Ensemble</b>	5,8 % 827€	7,3 % 1040€	82,1 % 11699€	4,8 % 684€	100,0 % 14 250 €

Source : Haut Conseil à la famille, Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants, note pour la séance du 9 octobre 2014<sup>178</sup>.

Les principaux déterminants de la dépense de fonctionnement par place en EAJE sont donc classiquement la rémunération des professionnels, le taux d'encadrement des jeunes enfants (qui influe sur le nombre de professionnels employés) et le taux d'occupation des structures (nombre d'enfants sur lesquels la dépense de personnel peut donc être répartie).

Dans ce contexte, le principal levier de simplification disponible pour réduire les charges incombant aux EAJE concerne les taux d'encadrement des jeunes enfants, qui sont, dans les faits, souvent supérieurs aux normes minimales posées par la législation<sup>179</sup>.

<sup>175</sup> Pour une approche détaillée, voir notamment P. PENAUD (dir.), *Politiques sociales*, PFNSP – Dalloz, septembre 2014, pages 450 à 463.

<sup>176</sup> Haut Conseil à la famille, *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants*, note pour la séance du 9 octobre 2014.

<sup>177</sup> Haut Conseil à la famille, *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants*, note pour la séance du 9 octobre 2014.

<sup>178</sup> Ces chiffres doivent être appréciés avec prudence car il est possible que les coûts recensés ne soient pas tous des coûts complets.

<sup>179</sup> Haut Conseil à la famille, *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants*, note pour la séance du 9 octobre 2014.

Un autre axe d'optimisation consisterait à opter le plus souvent possible pour le mode de garde le moins onéreux. Toutefois, deux difficultés sont identifiées : premièrement, l'offre en structure et le choix de tel ou tel mode de garde sont décentralisés (initiatives locales concernant les ouvertures de places et les choix des parents) ; deuxièmement, aucun mode de garde s'avère par nature plus compétitif au regard de l'analyse des différents prix de revient (tableau 3).

Tableau 3 : Répartition des EAJE selon leur prix de revient par heure facturée<sup>180</sup> (2011)

	<5€	5-6€	6-7€	7-8€	8€<	Total
<b>Accueil collectif</b>	2 %	7 %	20 %	24 %	48 %	100 %
<b>Accueil familial</b>	0 %	6 %	18 %	30 %	46 %	100 %
<b>Accueil parental</b>	5 %	26 %	30 %	26 %	13 %	100 %
<b>Jardins d'enfants</b>	14 %	20 %	17 %	26 %	23 %	100 %
<b>Micro-crèches</b>	2 %	11 %	21 %	10 %	55 %	100 %
<b>Total</b>	2 %	8 %	20 %	24 %	47 %	100 %
<b>Nombre d'EAJE</b>	204	866	2 204	2 705	5 269	11 248

*Source : Haut Conseil à la famille, Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants, note pour la séance du 9 octobre 2014<sup>181</sup>.*

### 1.3 Les travaux de simplification engagés ont surtout porté sur le développement de structures d'accueil de la petite enfance

#### 1.3.1 Micro-crèches : une réussite juridique, un développement en cours dans des modalités à apprécier

L'allègement des normes en matière d'accueil de petite enfance s'est traduit par la création du statut de micro-crèches aux termes du décret n°2010-613 du 7 juin 2010. Instaurées sur un mode expérimental<sup>182</sup>, les micro-crèches sont désormais l'une des catégories d'EAJE de droit commun (comprises dans la catégorie «crèches collectives »).

L'objectif est de permettre le déploiement de petites structures (10 places maximum), en particulier par les collectivités, grâce à des normes allégées en matière de taux d'encadrement et de qualification des personnels.

Ainsi, au sein de ces structures, deux encadrants sont nécessaires à compter du quatrième enfant accueilli. L'équipe peut fonctionner sans directeur à la condition d'être associée à un référent technique. Ce référent peut être intégré totalement ou partiellement à l'équipe, voire situé en dehors de celle-ci. Il est chargé du suivi technique de l'établissement, de l'élaboration et de la mise en œuvre du projet d'accueil.

S'agissant des qualifications et de l'expérience des équipes de micro-crèches, les agents doivent soit être diplômés dans le secteur de la petite enfance (puériculteurs, éducateurs de jeunes enfants, *etc.*), soit justifier de deux ans d'expérience auprès d'enfant et être titulaire d'une certification de niveau V au moins (CAP petite enfance, diplôme d'assistants familiaux). Les assistants maternels peuvent également intégrer l'équipe dès lors qu'ils ont exercé au moins trois années.

<sup>180</sup> Il s'agit des charges constatées sur l'exercice rapportées au nombre d'heures facturées aux familles sur l'exercice.

<sup>181</sup> Ces chiffres doivent être appréciés avec prudence car il est possible que les coûts recensés ne soient pas tous des coûts complets.

<sup>182</sup> Voir le décret n° 2007-206 du 20 février 2007 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans et modifiant le code de la santé publique (partie réglementaire).

L'autorisation d'ouverture d'une micro-crèche est donnée par le président du conseil départemental sur avis du service PMI.

Les micro-crèches permettent donc le développement de l'accueil de la petite enfance dans les petites communes et les communes rurales en facilitant l'ouverture de crèches pour un nombre d'enfants limité. L'allègement des normes d'encadrement et de qualification permet de maîtriser les coûts de fonctionnement de ces structures (poste rémunérations), pour des conditions de sécurité et d'accompagnement des enfants satisfaisantes. Ces structures seraient en développement important selon la DGCS (données à paraître prochainement permettant de constater leur forte contribution aux places actuellement créées).

Toutefois, au bénéfice des travaux conduits par la mission, le recours à ces structures par les collectivités souffre d'un déficit d'image. Nombre de collectivités renoncent, en effet, à ouvrir des micro-crèches par crainte d'afficher une « crèche au rabais ». De plus, certaines micro-crèches soulignent appliquer les mêmes normes et standards que les structures plus grandes afin de promouvoir la qualité de leur prise en charge. A ce stade, uniquement 1 % des enfants de moins de trois ans sont gardés au sein de ce mode d'accueil.

Cet exemple souligne que les simplifications sont parfois confrontées à des enjeux de communication et d'affichage délicats pour les acteurs territoriaux.

### 1.3.2 La démarche en cours de clarification des normes appliquées ou déterminées par les services de PMI

Les services de PMI ont élaboré des référentiels pour l'application des normes diverses s'appliquant aux EAJE en matière de conception, de fonctionnement et d'organisation. La complexité et la multiplicité des réglementations concernées conduit à des pratiques et doctrines diverses d'un service de PMI à l'autre.

Le Haut conseil à la famille (HCF) a estimé que l'harmonisation et la clarification des normes et de leur mise en œuvre par les services de PMI est nécessaire dans ce contexte. Les guides publiés par le ministère des affaires sociales « l'espace d'accueil de la petite enfance » (1995) et « l'accueil de la petite enfance » (2000, mis à jour en 2007) constituent de premières avancées à capitaliser.

Fin 2014, la DGCS a engagé des travaux sur l'harmonisation et la clarification des normes appliquées par les services de PMI. Ces travaux ont vocation à être achevés en septembre ou en octobre 2015.

Au cours d'une première étape, une étude est réalisée dans l'objectif de disposer d'un recensement de l'ensemble des textes législatifs et réglementaires<sup>183</sup>, d'un état des lieux des pratiques et des interprétations de PMI et d'options pour la mise à jour des guides ministériels précités. S'agissant de la méthodologie, cette étude s'appuie notamment sur une enquête de terrain par voie de questionnaire auprès des services départementaux de PMI, complétée d'entretiens et d'investigations sur place auprès d'un échantillon représentatif d'établissements et de services PMI. La DGCS pilote ces travaux au moyen d'un comité de pilotage réunissant les directions d'administrations centrales ainsi que des partenaires nationaux et locaux.

La réalisation de ces travaux a été confiée au même prestataire que celui qui conduit la revue générale des normes applicables aux EHPAD pour le compte de la CNSA (voir *infra*).

---

<sup>183</sup> Ainsi que, à titre subsidiaire, des critères de financement CNAF.

Au cours d'une seconde étape, la portée obligatoire ou non des différentes normes identifiées pourrait être clarifiée, le cas échéant par voie de modifications réglementaires. Cette action demeure en cours et n'a pu être analysée par la mission comme celle concernant les EHPAD (voir *infra*, 2). Elle est néanmoins prometteuse car permettant potentiellement de :

- rappeler l'environnement normatif socle défini par l'Etat et, à ce titre, encadrer un risque de sur transposition subie ;
- déterminer les éventuels conflits de normes à appliquer ;
- apprécier les normes déterminées par chaque acteur (Etat, département).

Par ailleurs, suite à la demande du Haut conseil de la famille (HCF), la CNAF conduit actuellement une étude des coûts de fonctionnement et d'investissement des EAJE et de leurs déterminants<sup>184</sup>. Les résultats combinés des deux études sont donc susceptibles de permettre des enseignements communs sur le secteur.

## 1.4 Les pistes d'allègement normatif proposées par la mission dans le secteur de l'enfance et de la petite enfance

Dans le cadre et les délais impartis, la mission n'a pu expertiser de manière exhaustive l'ensemble des mesures d'allègement pouvant intervenir dans ce secteur. Des travaux complémentaires seraient pertinents. La mission constate que nombres de travaux sur la petite enfance sont menés par le Haut Conseil à la famille, les différents corps d'inspection, les opérateurs (CNAF en particulier) et les administrations compétentes (DSS et DGCS). Ces travaux pourraient utilement être enrichis d'analyses spécifiques concernant l'environnement normatif applicable et les allègements pouvant intervenir<sup>185</sup>.

Sans préjudice de ces travaux complémentaires qui seraient à encourager, la mission entend souligner l'opportunité d'apporter plusieurs clarifications.

### 1.4.1 Tirer les enseignements des travaux d'analyse des règlements de protection maternelle et infantile

La démarche conduite par un prestataire, sous l'égide de la DGCS, paraît des plus prometteuses (voir *supra*, 1.3.2). Elle s'inscrit dans une approche, assez inédite et propre au secteur social.

Il ne s'agit naturellement pas de remettre en cause la capacité des collectivités, dans le cadre de leur libre administration, à fixer des règles et critères concernant les services qu'elles mettent en œuvre et dont elles ont la charge. Il est néanmoins nécessaire d'identifier si la perception par les collectivités des obligations posées par la réglementation d'Etat est idoine afin de limiter d'éventuels phénomènes que l'on qualifiera de « sur transposition subie ». Par ailleurs, il convient d'objectiver les normes complémentaires déterminées par les collectivités afin de s'assurer qu'elles répondent aux objectifs poursuivis. A ce titre, la démarche comparative peut contribuer à des améliorations substantielles.

<sup>184</sup> Cette étude a été confiée à un prestataire (*Ernst&Young*). Ses conclusions devraient être rendues avant la fin de l'année 2015.

<sup>185</sup> A cet égard, postérieurement à la rédaction de ce rapport thématique, la mission a pris connaissance d'un rapport récent (C. PELLELAT, *Les modes d'accueil des jeunes enfants : un enjeu de l'égalité entre les femmes et les hommes*, Rapport d'information au nom de la délégation aux droits des femmes et à l'égalité des chances entre les femmes et les hommes, Sénat, 28 mai 2015). Ce rapport pose plusieurs diagnostics convergents avec ceux formulés par la mission notamment concernant ses propositions sur la nécessité de « clarifier l'environnement juridique de la petite enfance » (pages 55 et 56).

Concernant la problématique d'allégement normatif, la mission recommande aux administrations compétentes d'exploiter les travaux réalisés sous deux axes particuliers et complémentaires :

- identifier les domaines de la réglementation posée par l'Etat dont la portée nécessite d'être précisée et arrêtée (caractère informatif ou prescriptif de recommandations, clarification des champs relevant de la bonne pratique et ceux relevant de l'obligation) ;
- déterminer les cas dans lesquels la réglementation doit fixer des seuils minimaux devant être respectés par les collectivités et les différents opérateurs ; ainsi, les travaux du Haut Conseil de la famille ont permis d'identifier plusieurs champs nécessitant des précisions de cette nature<sup>186</sup>, les travaux conduits pourraient utilement prolonger cette démarche en déterminant les champs et domaines dans lesquels l'Etat doit définir des standards de mesure et des normes minimales afin d'harmoniser l'environnement normatif applicable sur l'ensemble du territoire.

**Mesure : Alléger les dispositions du code de la santé publique en matière d'accueil et de garde des jeunes enfants au bénéfice des travaux en cours en précisant la réglementation applicable et, le cas échéant, en fixant des standards et normes minimales à respecter pour éviter toute sur transposition subie par les collectivités.**

#### 1.4.2 Accompagner l'application des allègements apportés en matière de construction au bénéfice des établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

Deux objectifs congruents sont actuellement poursuivis par les pouvoirs publics : encourager la création de logements et de bâtiments neufs et assurer le développement des places offertes dans les structures d'accueils collectifs des jeunes enfants, notamment par la création de nouveaux établissements ou l'extension des structures existantes.

Le plan de simplification pour la construction de logement annoncé en juin 2014<sup>187</sup> a pris en compte la spécificité des EAJE en ce qui concerne la législation relative aux ascenseurs, à la performance thermique, à l'électricité et au confort intérieur.

Par ailleurs, les évolutions intervenues en décembre 2014<sup>188</sup> concernant les normes d'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public (sur l'approche générale, voir la première partie « accessibilité » du présent rapport thématique) ont également été élaborées dans le respect des spécificités des crèches et autres structures d'accueil collectif.

Par ailleurs, les EAJE bénéficient également des allègements procéduraux en matière de construction tels que le recours à une déclaration préalable de travaux et non à un permis de construire, dès lors que les travaux envisagés ne concernent pas les structures clefs du bâtiment.

L'introduction de ces différents allègements doit produire ses pleins effets. Il convient, à ce titre de conduire une campagne spécifique de sensibilisation auprès des collectivités en ce que celles-ci peuvent veiller au respect de normes ou de procédures qui sont désormais datées ou en ce qu'elles peuvent être amenées à encourager la création d'EAJE dans ce nouveau cadre.

<sup>186</sup> Voir Haut Conseil à la famille, *Point sur le développement de l'accueil des jeunes enfants*, note pour la séance du 9 octobre 2014 (pages 18 et s.).

<sup>187</sup> La démarche est pilotée par le ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité et a été annoncée le 25 juin 2014, le document présentant le plan est disponible sur <http://www.territoires.gouv.fr/50-mesures-de-simplification-pour-la-construction>.

<sup>188</sup> Soit en particulier les décrets n°2014-1326 du 5 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public et n°2014-1327 du 5 novembre 2014 relatif à l'agenda d'accessibilité programmée pour la mise en accessibilité des établissements recevant du public et des installations ouvertes au public.

**Mesure : Conduire une action spécifique de sensibilisation auprès des collectivités concernant les allègements apportés en matière de construction d'établissements d'accueil du jeune enfant.**

#### 1.4.3 Déterminer un seuil minimal de surfaces pour les établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE)

La réglementation élaborée par l'Etat pour les EAJE ne propose actuellement aucune définition des surfaces minimales devant être offertes par ces structures pour exercer leurs missions. De plus, il n'existe aucune définition standard de l'appréciation de ces surfaces (SUN, SHON, prise en compte ou non des espaces de circulation, de stockage ou des locaux destinés aux encadrants...).

Par conséquent, on constate une très grande variété de normes de surfaces appliquées par les acteurs locaux. Il en résulte une perte de temps et, potentiellement, une moindre efficacité, dans le cas de détermination de normes trop rigoureuses.

L'adoption de standards et de normes minimales dans les EAJE semble nécessaire et de nature à faciliter l'application de la norme nationale et son éventuelle adaptation par les collectivités.

Ces normes doivent nécessairement être déterminées dans un cadre de co-construction avec les acteurs. L'enquête en cours peut y contribuer. Une approche complémentaire sera, le cas échéant, nécessaire.

Si la mission estime nécessaire des précisions s'agissant des surfaces, elle ne retient pas une approche de seuils concernant les horaires et amplitudes horaires du service qui lui semblent relever des échanges entre les gestionnaires, les usagers et les acteurs locaux.

**Mesure : Déterminer, dans le code de la santé publique, une norme minimale de surface par enfant pour les établissements d'accueil du jeune enfant.**

#### 1.4.4 Déterminer les taux d'encadrement minimal dans les structures d'accueil des jeunes enfants et des enfants dans le cadre des activités périscolaires et extrascolaires

Les normes d'encadrement définissent le nombre d'adultes au contact des enfants dans le cadre des différentes structures collectives d'accueil.

La mise en place des nouveaux rythmes scolaires, qui concerne tant les enfants de 2 ou 3 ans en maternelle que les enfants de 6 ans et plus, a conduit à procéder à plusieurs allègements<sup>189</sup>. Les structures d'accueil en temps périscolaire (temps en lien avec les temps scolaires) peuvent accueillir un nombre d'enfants équivalent à celui de l'école à laquelle ils sont, le cas échéant, adossés. Une conception plus large des temps périscolaires a été retenue, ces activités donnant lieu à des normes d'encadrement moins exigeantes que les temps extrascolaires (temps de loisirs sans lien avec les temps scolaires, intervenant les jours de congés). L'allègement le plus significatif est intervenu, à titre expérimental et pour une période de trois ans, *via* un relèvement du taux d'encadrement pour les structures ayant conclu un projet éducatif territorial avec les autorités compétentes de l'Etat.

---

<sup>189</sup> Voir, à titre principal, le décret n°2013-707 du 2 août 2013 relatif au projet éducatif territorial et portant expérimentation relative à l'encadrement des enfants scolarisés bénéficiant d'activités périscolaires dans ce cadre et le décret n° 2014-1320 du 3 novembre 2014 modifiant les articles R.227-1 et R.227-16 du code de l'action sociale et des familles.

Ces assouplissements sont intervenus à l'occasion de cette réforme importante sachant que l'opportunité d'allègements des normes d'encadrement avait été précédemment soulignée par plusieurs rapports<sup>190</sup>. L'opportunité d'assouplissements de même nature dans les EAJE a également été évoquée à plusieurs reprises.

Les normes d'accueil dans les structures collectives dédiées à la petite enfance ont été à nouveau précisées par décret en 2010<sup>191</sup>. S'agissant de l'accueil individuel des très jeunes enfants par des assistants maternels<sup>192</sup>, les normes applicables ont évolué en 2009 en ouvrant notamment la possibilité pour ces professionnels de garder à leur domicile non plus trois mais quatre enfants de moins de trois ans<sup>193</sup>.

L'Etat a été amené, pour les assistants maternels, à préciser leur activité et, plus récemment, le cadre dans lequel ils obtiennent leur encadrement auprès des services du département afin de garantir l'application homogène d'un socle normatif sur l'ensemble du territoire<sup>194</sup>.

Les politiques conduites au cours des dernières années tendent ainsi à développer les différents modes de garde et de loisir extra et périscolaires des enfants et des jeunes enfants. Dans ce cadre, les normes d'encadrement déterminées par les textes revêtent une importance toute particulière (tableau 4).

---

<sup>190</sup> Voir notamment A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013 (pages 30 et 31).

<sup>191</sup> Décret n° 2010-613 du 7 juin 2010 relatif aux établissements et services d'accueil des enfants de moins de six ans.

<sup>192</sup> Sur ce point, voir Haut Conseil à la famille, *Point sur l'évolution de l'accueil des enfants de moins de trois ans*, note pour la séance du 13 juin 2013 (annexe 7 en particulier).

<sup>193</sup> Voir l'article L. 421-4 CASF dans sa rédaction issue de la loi n°2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009

<sup>194</sup> Voir le décret n° 2014-918 du 18 août 2014 relatif au référentiel fixant les critères d'agrément des assistants familiaux.

Tableau 4 : Normes d'encadrement applicables en matière d'accueils collectifs d'enfants et de jeunes enfants – par type de structure, normes applicables en 2015

	Norme d'encadrement	Modalités particulières de calcul	Références	
Petite enfance - cas général (enfants de 0 à 6 ans)	1 pour 5 enfants ne marchant pas	Intégration dans le dénombrement des professionnels (i) dans les établissements de capacité allant jusqu'à 30 places du directeur, sous certaines conditions et (ii) dans les établissements de capacité supérieure à 60 places du directeur adjoint sous conditions ; pas de prise en compte des assistants maternels et des enfants qui les accompagnent	R. 2324-43 du code de la santé publique	
	1 pour 8 enfants qui marchent			
Petite enfance - Jardins d'enfants (enfants de 3 à 6 ans)	1 pour 15		R. 2324-47-1 du code de la santé publique	
Petite enfance - Jardins d'éveil (enfants de 2 à 6 ans)	1 pour 12			
Petite enfance (moins de 6 ans)- loisirs extrascolaires (en dehors des périodes scolaires)	1 pour 8		Toutes les catégories d'animateurs sont pris en compte dans le dénombrement, le bénéfice des normes les plus importantes est accordé aux établissements ayant souscrit un projet éducatif territorial, cet assouplissement revêt un caractère expérimental (expérimentation entre 2013 et 2016)	Décret n°2013-707 du 2 août 2013, Décret n°2014-1320 du 3 novembre 2014 modifiant les articles R.227-1 et R.227-16 du code de l'action sociale et des familles
Petite enfance (moins de 6 ans) - loisirs périscolaires (lors des périodes scolaires, avant / après les cours)	1 pour 14 ou 1 pour 10			
Enfance (6 ans et plus)-loisirs extrascolaires (en dehors des périodes scolaires)	1 pour 12			
Enfance (6 ans et plus)-loisirs périscolaires (lors des périodes scolaires, avant / après les cours)	1 pour 18 enfants ou 1 pour 14 enfants			

Source : Travaux de la mission

L'expérimentation de l'assouplissement des taux d'encadrement des activités périscolaires et extrascolaires se déroule entre 2013 et 2016. Un dispositif d'évaluation doit être mis en place afin d'apprécier l'impact de ces nouvelles normes sur les structures, sur la qualité et la sécurité de la prise en charge des enfants ainsi que sur les standards de mesures et les modalités de contrôle des seuils déterminés par les textes.

Il apparaîtrait pertinent d'étendre ces évaluations au champ de l'accueil collectif de la petite enfance en capitalisant les enseignements de l'enquête conduite par la DGCS sur les services départementaux de protection maternelle infantile et celle conduite par la CNAF sur les coûts des EAJE (voir *supra* 1.3.2)<sup>195</sup>. Ces évaluations permettraient ainsi, le cas échéant, de faire évoluer les seuils applicables et posés par la réglementation nationale et d'éclairer les collectivités sur les effets diversifiés des normes supplémentaires qu'elles édictent dans les territoires départementaux.

**Mesure : Intégrer les accueils collectifs de la petite enfance dans les évaluations des effets des normes d'encadrement extra et périscolaires pour, le cas échéant, faire évoluer les normes d'encadrement posées par la réglementation et déterminer leurs modalités de contrôle.**

<sup>195</sup> En effet, si ces deux enquêtes ne portent pas directement, elles sont susceptibles de produire des enseignements à rapprocher de l'analyse à conduire des seuils.

## 2. LES ALLEGEMENTS DE NORMES APPLICABLES AUX ETABLISSEMENTS D'HEBERGEMENT POUR PERSONNES AGEES DEPENDANTES (EHPAD)

Les établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) sont des établissements médico-sociaux dont la création et l'exploitation sont soumis à autorisation conjointe de l'Etat et du département<sup>196</sup>. Ils sont dotés de personnel médical et paramédical ainsi que d'équipements permettant de fournir des services diversifiés aux personnes âgées (soins, restauration, *etc.*).

La construction des établissements et leur fonctionnement courant sont soumis à de nombreuses normes. Cet environnement normatif complexe est important pour les collectivités territoriales qui participent au financement des établissements. Les EHPAD prennent en charge une population nombreuse : 7 752 établissements accueillait 592 900 personnes âgées en perte d'autonomie en 2013<sup>197</sup>. Ils bénéficient de concours publics importants, à hauteur de 11 Mds € en 2012<sup>198</sup>, dont une part non négligeable est apportée par les départements. Les normes applicables aux EHPAD ont donc des impacts sur les budgets locaux *via* les dotations des départements aux dépenses consacrées à l'accompagnement des personnes âgées dépendantes.

La prise en compte du vieillissement démographique<sup>199</sup> et de ses conséquences en matière de perte d'autonomie, appelle des efforts importants d'équipements et d'investissements pour augmenter le nombre de places offertes par ces structures, notamment *via* le renouvellement ou l'adaptation d'une partie du parc<sup>200</sup>.

La montée en puissance de la problématique de la dépendance a conduit à créer un nouvel organisme, la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA). Depuis 2004, cette caisse prend en charge le risque de perte d'autonomie tant des personnes âgées que des personnes handicapées. Elle finance les prestations offertes que celles-ci soient en espèces (en particulier l'allocation personnalisée d'autonomie) ou en nature (dépenses de soins). Elle soutient le développement des structures en contribuant aux coûts d'investissement. La CNSA est financée par une contribution des régimes d'assurance maladie<sup>201</sup>, par les recettes liées à la journée de solidarité instaurée en 2004 qui consiste, pour les salariés, à travailler une journée sans être rémunéré, le produit de ces rémunérations étant versé à la CNSA. Des contributions spécifiques affectées à la CNSA ont, par ailleurs, été instituées sur les revenus du capital et des placements ainsi que sur les revenus de remplacement.

Dans ce contexte de développement de la prise en charge de la dépendance et des EHPAD, l'allègement des normes constitue une piste pour limiter l'augmentation des dépenses prises en charge à ce titre par les collectivités et faciliter la création ou l'extension d'établissements. Les EHPAD sont tenus d'appliquer une multiplicité de réglementations, générales ou techniques, dans leur activité (ressources humaines, budgétaires et comptables, hygiène et sécurité, accessibilité, restauration, risques, *etc.*). Un inventaire exhaustif des normes qui leur sont applicables apparaît donc nécessaire.

---

<sup>196</sup> Procédure d'autorisation préalable conjointe du directeur général de l'ARS et du président du Conseil départemental (articles L.312-1 et L.313-3 du code de l'action sociale et des familles - CASF).

<sup>197</sup> Voir DREES, *L'offre en établissements d'hébergement pour personnes âgées en 2011*, Études et résultats, n°877, février 2014.

<sup>198</sup> Voir Cour des comptes, *Le financement des établissements pour personnes âgées dépendantes et adultes handicapés*, référé n°70592, 11 septembre 2014.

<sup>199</sup> Compte tenu des prévisions de l'INSEE mobilisées par le Conseil d'orientation des retraites : alors que, en 2010, on compte 2,1 actifs pour 1 inactif de plus de 60 ans, ce rapport ne serait plus que de 1,7 à horizon 2030 et de 1,5 en 2060.

<sup>200</sup> 66 % du parc des EHPAD publics et 46 % des EHPAD privés non lucratifs (PNL) ont été construits dans les années 80 (voir KPMG, Observatoire des EHPAD, avril 2014).

<sup>201</sup> Deux sous objectifs sont déployés dans l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) voté en loi de financement de la sécurité sociale : l'un au titre des personnes âgées, l'autre au titre des personnes handicapées.

Ne sont ici analysées que les normes d'origine nationale, et non les exigences que pourraient en pratique formuler les départements pour les établissements de leur ressort. Les EHPAD faisaient l'objet de deux propositions de simplification dans les rapports analysés par la mission dans le cadre de la cartographie<sup>202</sup>.

Les difficultés rencontrées par les EHPAD dans leur gestion illustrent les problématiques d'application de normes diverses. Le défi réside, pour des acteurs de ce type, davantage dans l'application combinée de normes multiples et transversales que dans la complexité d'une norme ou d'un *corpus* normatif appréhendé isolément (obligations sanitaires, de sécurité, de restauration...).

## 2.1 Le financement des EHPAD, une charge importante pour les départements

Le financement des EHPAD est assuré par plusieurs acteurs : assurance maladie, départements ainsi que les résidents ou leurs familles<sup>203</sup>. Les règles de tarification applicables sont plurielles et complexes<sup>204</sup>. Les principaux déterminants de la dépense du secteur sont en particulier : le nombre de personnes âgées dépendantes, le nombre de places d'accueil en établissement, la nature des services offerts, la rémunération des professionnels et les autres dépenses de fonctionnement.

S'agissant des ordres de grandeur financiers disponibles, la contribution des régimes d'assurance maladie aux dépenses des établissements et services pour personnes âgées s'est élevée à 8,4 Mds € en 2013<sup>205</sup>. Rapportés aux 11 Mds € de crédits publics accordés aux EHPAD en 2012<sup>206</sup>, la part financée par les départements représente donc, chaque année, un apport substantiel. Ainsi, les dépenses d'allocation personnalisée d'autonomie (APA) pour les personnes âgées, se sont élevées à 5,5 Mds € en 2013 et les frais d'hébergement en établissements des enfants et des personnes âgées et handicapées admis à l'aide sociale ont représenté 11,8 Mds €<sup>207</sup>.

---

<sup>202</sup> Voir les recommandations n°218 et 234 du rapport du Sénateur DOLIGE. Pour mémoire, les rapports suivants ont été analysés par la mission : E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables aux collectivités locales*, Mission sur la simplification du droit applicable aux collectivités territoriales, rapport au Président de la République, juin 2011 ; C. BELOT, *Les normes applicables aux collectivités territoriales*, rapport d'information au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, Sénat, février 2011 ; A. LAMBERT et J.-C. BOULARD, *Rapport de la mission de lutte contre l'inflation normative*, rapport au Premier ministre, mars 2013.

<sup>203</sup> Le reste à charge moyen pour les résidents ou leurs familles s'élevait à 1 448 € par mois en 2012 (KPMG, *Observatoire des EHPAD*, 2012).

<sup>204</sup> La tarification des EHPAD a donné lieu à plusieurs rapports, notamment : N. DESTAIS, *Le financement des soins dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD)*, rapport IGAS, RM 2013-121 P, octobre 2013 et N. DESTAIS, V. RUOL, et M. THIERRY, *Le financement des soins dans les établissements hébergeant des personnes âgées dépendantes (EHPAD) – évaluation de l'option tarifaire dite globale, 2011*, rapport IGAS, RM 2011-113 P, octobre 2011.

<sup>205</sup> Annexe 7, relative à l'ONDAM et aux dépenses de santé, du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

<sup>206</sup> Cour des comptes, référé n°70592, en date du 11 septembre 2014 (sur la base d'une enquête de la CNSA réalisée à la demande de la Cour des comptes).

<sup>207</sup> Voir Cour des comptes, *Les finances publiques locales*, rapport thématique, octobre 2014.

Chaque EHPAD doit signer une convention pluriannuelle avec l'Etat et le département. Cette convention définit leurs conditions de fonctionnement et les critères de qualité de prise en charge à respecter<sup>208</sup>. La tarification est composée de trois sections :

- le tarif « soins », correspondant aux dépenses de santé, à la charge de l'assurance maladie ;
- le tarif « hébergement », à la charge de la personne, et fixé par le département pour ce qui est des établissements habilités à recevoir les bénéficiaires de l'aide sociale pris en charge dans le cadre des compétences de la collectivité ;
- le tarif « dépendance », à la charge de la personne<sup>209</sup> et du département, fixé par la collectivité notamment en fonction des charges de l'établissement.

Cette tarification vise à financer l'ensemble des coûts incombant aux établissements (soins, prestations d'aide et de surveillance pour accomplir les actes de vie, restauration, *etc.*). La rémunération et les charges de personnels sont réparties entre les différentes sections. Le coût journalier net moyen s'établit à 93 € pour les EHPAD publics et à 99 € pour les EHPAD privés non lucratifs, soit entre 2 790 et 3 000 € par mois<sup>210</sup>.

Deux prestations d'aide sociale, financées par les départements, sont liées aux deux dernières sections tarifaires :

- pour ce qui est du tarif « hébergement », l'aide sociale à l'hébergement peut bénéficier à un résident lorsque ses ressources (ou celles de ses obligés alimentaires) ne lui permettent pas de couvrir les frais d'hébergement<sup>211</sup> ; les bénéficiaires de l'aide sociale représentaient 16,1 % des places occupées en 2012<sup>212</sup> ;
- pour ce qui est du tarif « dépendance », l'APA est versée par le Conseil général aux personnes de plus de 60 ans en fonction de leur degré de perte d'autonomie.

Les départements participent, en outre, aux projets de construction ou de restructuration d'EHPAD, *via* des subventions. Par ailleurs, les dépenses immobilières (entretien et maintenance compris) représentent une part non négligeable du coût journalier, que l'EHPAD soit propriétaire ou locataire des locaux.

Tableau 5 : Coût de l'immobilier par place en EHPAD

	EPHAD publics	EPHAD privés non lucratifs
<b>Coût moyen de l'immobilier par place propriétaire/jour</b>	7€	8€
<b>Coût moyen de l'immobilier par place locataire/jour</b>	11€	9€

Source : KPMG, Observatoire des EHPAD, avril 2014.

Dans les prochaines années, les différents acteurs devront augmenter leur participation financière à la prise en charge de la dépendance<sup>213</sup>, pour répondre, notamment, à la demande

<sup>208</sup> L'Etat est représenté par le directeur général de l'agence régionale de santé, le département par le Président du Conseil général ; l'article L313-12 du CASF prévoit également que la convention est signée pour cinq ans et prorogeable à titre exceptionnel d'un an.

<sup>209</sup> Pour la partie non prise en charge par l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) supportée par le département.

<sup>210</sup> KPMG, Observatoire des EHPAD, avril 2014.

<sup>211</sup> Sous réserve que la structure soit habilitée à l'aide sociale.

<sup>212</sup> DREES, *Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2012*, Etudes et résultats, n°858, novembre 2013.

<sup>213</sup> KPMG, Observatoire des EHPAD, avril 2014.

d'hébergement causée par le vieillissement : la création de 14 099 nouvelles places en EHPAD est ainsi prévue sur la période 2014-2017<sup>214</sup>.

## 2.2 Un processus de simplification des normes engagé à l'initiative de la CNSA

L'analyse de la situation d'un acteur, en l'occurrence les EPHAD, de manière verticale et ascendante, dans un environnement normatif particulier, constitue une action prometteuse de simplification du stock de normes. Dans le cadre des investigations de la mission, une démarche inédite de ce type a été identifiée : elle est actuellement conduite pour les EHPAD, par la CNSA, en lien avec la direction générale de la cohésion sociale (DGCS).

La CNSA a engagé une revue générale des normes applicables aux EHPAD, conduite en 2014 et en 2015. Cette revue est riche en leçons pour la conduite d'une démarche de simplification du « stock » de normes (cf. encadré *infra* et annexe 2 du rapport conjoint réalisé par les trois corps)<sup>215</sup>.

La Commission normes et moyens du Conseil de la CNSA<sup>216</sup> a conduit des travaux sur les normes applicables aux EHPAD à compter de 2008. Les premiers travaux ont permis d'inventorier ces règles dans toute leur diversité (qualité de service, hygiène et sécurité, architecture, droit du travail entre autres). Fin 2014, une nouvelle étape a été franchie : la Commission a commandé la réalisation d'une mission « normes » à un cabinet de conseil avec pour objectif d'étudier l'impact financier et organisationnel des normes sur les établissements. La détermination de la méthode idoine a ainsi pris plusieurs années. Une capitalisation de la démarche et de ses ajustements pourrait être opportune dans le cadre du développement d'analyses de cette nature pour d'autres acteurs et domaines.

Ces travaux sont en voie d'achèvement. Leur clôture interviendra sur la base de l'analyse des données par les services et par la Commission normes et moyens. D'ores et déjà, les résultats intermédiaires transmis à la mission permettent d'avancer plusieurs enseignements et pistes d'évolution.

22 domaines de normes ont été recensés. Leur application par les établissements a été appréciée par voie de sondage et de visites sur place (tableau 6). A titre d'exemple, 69 % des EHPAD interrogés par la mission d'étude déclarent ainsi appliquer en totalité les normes concourant à la continuité énergétique. L'application des différents domaines de normes par les établissements est inégale, et ce pour des causes variées (graphique 1) allant de la complexité du droit à l'insuffisance des ressources nécessaire à leur pleine mise en œuvre.

---

<sup>214</sup> Comme prévu par les programmes interdépartementaux d'accompagnement des handicaps et de la perte d'autonomie (PRIAC) pour la période 2014-2017 (CNSA, *Rapport d'activité 2013*, Annexe 3).

<sup>215</sup> Cette initiative a été lancée à compter de 2012. Elle s'est concrétisée au cours des derniers mois.

<sup>216</sup> La CNSA a été créée par la loi du 30 juin 2004 et renforcée par la loi du 11 juin 2005 sur l'égalité des droits et des chances des personnes handicapées. Une Commission des Normes et moyens, ayant pour mission d'élaborer des indicateurs sur les moyens nécessaires aux structures pour remplir leurs objectifs de qualité ainsi que leurs obligations légales et réglementaires, a été créée en 2008 au sein du conseil de la CNSA chargé de déterminer les orientations et les objectifs de la caisse (voir SAS EQR Conseil, *Note de cadrage CNSA*, Novembre 2014).

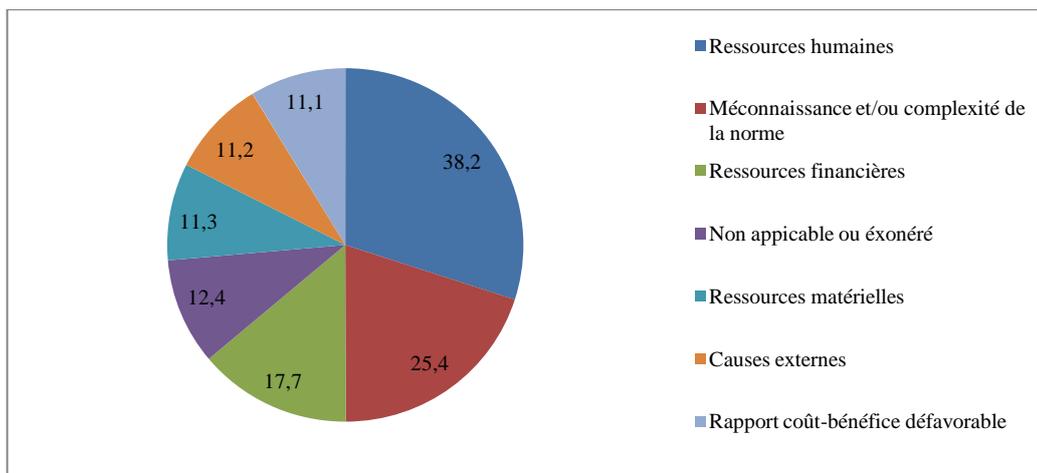
Tableau 6 : Recensement et application des normes applicables aux EHPAD

Secteurs de normes recensés	Part des EHPAD déclarant appliquer les normes du secteur dans leur totalité
Affichage obligatoire	98 %
Procédure budgétaire	94 %
Légionelle	92 %
Déchets d'activités de soins à risques infectieux (DASRI)	91 %
Sécurité incendie	87 %
Restauration et normes HACCP (standards de normes d'hygiène)	86 %
Rapport d'activité annuel	84 %
Unités d'hébergement renforcé(UHR)	82 %
Risques climatiques et sanitaires	79 %
Accessibilité	78 %
Ressources humaines	77 %
Obligations spécifiques radon et amiante	76 %
Pôle d'activités et de soins adaptés (PASA)	75 %
Continuité énergétique	73 %
Accompagnement et droits des patients et de leurs proches (Outils introduits par la loi n°2002-2 du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-social)	74 %
Autres obligations de soins	66 %
Accueil temporaire	73 %
Fin de vie	72 %
Accueil de jour	72 %
Mission du médecin coordonnateur	69 %
Lutte contre le tabagisme	69 %

Source : EQR Conseil, CNSA – Mission Normes et moyens, Etude sur les normes en EHPAD, résultats intermédiaires, 27 mars 2015.

Cette démarche a, en outre, le mérite de sérier les causes de non application, ou d'application partielle de la norme. Six motifs ont été identifiés dans le cas des EHPAD (ressources humaines, financières ou matérielles limitées, méconnaissance et/ou complexité de la norme, exonérations, causes exogènes) et leurs poids respectifs ont été évalués.

Graphique 1 : Causes de non application ou d'application partielle des normes applicables aux EHPAD - en %, année 2014



Source : EQR Conseil, CNSA – Mission Normes et moyens, Etude sur les normes en EHPAD, résultats intermédiaires, 27 mars 2015.

Les travaux permettent donc d'identifier non seulement les normes à forts enjeux financiers (notamment les réglementations fortement appliquées) mais aussi le type de mesures correctrices à apporter (suppression de la norme, adaptation de celle-ci, facilitation de son application, etc.). Trois axes de simplification à court terme ont été identifiés :

- aménager certaines normes complexes à la spécificité des EHPAD ;
- rationaliser les obligations administratives obsolètes ou excessivement formalistes ;
- appuyer les établissements pour faciliter l'application de la norme.

**Mission « normes » - démarche conduite sous l'égide de la CNSA<sup>217</sup> - une méthode source potentielle d'inspiration pour des revues opérationnelles de normes**

**1/ Cadre général**

La CNSA a confié la mission de revue opérationnelle de normes et de détermination des simplifications en découlant à un cabinet de conseil (EQR Conseil) suite à une procédure de marché. Les objectifs de la mission sont les suivants :

- assurer le diagnostic des normes appliquées ou partiellement appliquées par les EHPAD ;
- établir le risque induit par le non-respect des normes ;
- établir, pour chaque norme, un coût complet de mise en œuvre pour les EHPAD ;
- évaluer le bénéfice des normes pour les usagers ;
- identifier les normes dont le rapport entre la charge pour l'établissement et l'intérêt des résidents apparaît le moins favorable ;
- proposer des recommandations qui pourront s'adresser aux établissements (identification de bonnes pratiques dans la mise en œuvre des normes) comme aux producteurs de normes (proposition de simplification).

**2/ Premières conclusions en matière de simplification du stock de normes**

- *Une simplification engagée dans la durée*  
La démarche a été engagée sur plus de 5 mois à compter de l'automne 2014. Les recommandations d'allègements interviennent au terme d'un processus ayant conduit à répertorier les normes et analyser leurs avantages et inconvénients pour toutes les parties (usagers, gestionnaires d'EHPAD, etc.).

<sup>217</sup>Voir EQR Conseil, CNSA – Mission Normes et moyens, COPIL n°1 en date du 4 novembre 2014.

<p>► <i>Des travaux articulés en plusieurs étapes</i></p> <p>Une première étape de cadrage, conduite les deux premiers mois, a consisté en un inventaire qualitatif des normes applicables aux EHPAD. Les causes de non application ou d'application partielle de la norme sont également analysées et pondérées. Les principaux « irritants », les secteurs de normes dont la simplification représente un fort effet de levier financier et la nature des mesures à préconiser sont, ainsi, identifiées avec précision.</p> <p>Une deuxième étape d'exploitation et de recommandation, au cours des trois derniers mois, doit définir les mesures de simplification.</p> <p>Une phase de mise en œuvre doit clôturer la démarche.</p> <p>► <i>Les compétences et outils mobilisés</i></p> <p>De nombreux outils ont été utilisés ou créés dans le cadre des travaux. On peut ainsi citer l'inventaire des normes réalisé par la CNSA et une enquête en ligne de 125 questions à destination des directions d'établissements.</p> <p>Les compétences mobilisées associent étroitement des expertises généralistes (audit et conseil, direction de la CNSA), « métiers » et managériales. L'équipe projet est structurée sur la base d'un responsable de mission, d'un chef de projet et d'une équipe opérationnelle en lien avec le comité de pilotage placé auprès de la commission normes et moyens de la CNSA.</p> <p>► <i>L'association de l'ensemble des acteurs aux travaux</i></p> <p>De nombreux acteurs, notamment les usagers, sont sollicités dans le cadre de cette démarche, soit par voie de questionnaire soit par voie d'entretien ou de visite sur site. On compte également, parmi les acteurs interrogés, les autorités administratives (centrales, déconcentrées, territoriales), les gestionnaires (directions et encadrement des établissements), les salariés et les usagers au sens large (les résidents et leurs familles).</p> <p>La proximité de cette démarche « métier » avec le terrain est ainsi garantie. La remontée d'informations sur les « irritants » et les préconisations opérationnelles est assurée, dans une approche verticale plus ascendante que descendante.</p> <p>Ont été en définitive sollicités, outre les services de la CNSA : la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), les directions des ESMS, la direction de l'habitat et de l'urbanisme (DHUP), la direction générale de la sécurité civile (DGSC), la délégation interministérielle à la modernisation de l'action publique (DIMAP), la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), 5 ARS, 5 conseils départementaux, les principales fédérations du secteur, les principaux gestionnaires d'EHPAD, l'assemblée des départements de France (ADF), l'agence nationale de l'évaluation et de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (ANESM), l'agence nationale d'appui à la performance des établissements de santé et médico-sociaux (ANAP), les bureaux de vérification, ainsi que certains EHPAD de l'échantillon d'étude.</p> <p>On aurait également pu imaginer constituer des groupes qualitatifs de professionnels et d'acteurs à la manière des instituts de sondages ou de certains projets de simplification conduit par le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP).</p>
--

## 2.3 Préconisations de la mission

### 2.3.1 Concrétiser la démarche engagée par la CNSA pour assurer la mise en œuvre rapide de ses conclusions et des allègements correspondants

Au terme de l'inventaire des normes applicables aux EHPAD et du diagnostic de leur application, on distingue :

- des normes dont l'application partielle par les établissements encourage la suppression ou la révision, sans risque pour la qualité de l'accompagnement.

A titre d'exemple, la réalisation d'un document individuel de prise en charge, en l'absence de la signature d'un contrat de séjour, est souvent citée par les gestionnaires d'EHPAD.

- des normes dont la complexité et la spécificité empêchent de considérer leur suppression mais qui pourraient être aménagées pour tenir compte de la spécificité des EHPAD.

Tel est le cas, en particulier, des normes en matière de sécurité et d'hygiène. Il se trouve en outre que l'application de ces normes peut se heurter aux principes, prônés par ailleurs, de respect de l'indépendance et des choix de vie des résidents. Ainsi, concernant le tabac, se pose la question de laisser aux résidents la possibilité d'en consommer dans leurs chambres ou dans des espaces dédiés. Cette possibilité est rarement ouverte, compte tenu des contraintes de sécurité et des coûts qu'elles induisent : nombre d'EHPAD appliquent une interdiction complète de fumer dans tous les locaux. Une approche de même type est applicable concernant la nature et la régularité horaire de l'alimentation des résidents, normes qui peuvent aller à l'encontre de leurs volontés, rythmes et choix personnels.

Sans préjuger des conclusions et propositions qui seront formulées sur l'ensemble de ce champ au terme des travaux, un appui à la mise en œuvre des simplifications sera nécessaire *via* une forte mobilisation des administrations compétentes qui suivent avec attention les conclusions de la mission.

**Mesure : Arrêter un programme de simplification au bénéfice des conclusions de l'étude conduite par la CNSA en lien avec la DGCS.**

Ces travaux peuvent en outre contribuer à deux types d'avancées complémentaires :

- comme ils s'attachent à évaluer un environnement normatif, ils contribuent à identifier les conflits de normes<sup>218</sup> et les coûts liés à l'application combinée de plusieurs prescriptions ; la mission souligne la nécessité de recenser ces conflits de normes et de les soumettre à des arbitrages rapides et, par nature, interministériels, entre les administrations concernées ;

**Mesure : Identifier les conflits de normes auxquels les EHPAD sont confrontés et, suite à une concertation interministérielle, procéder aux évolutions normatives nécessaires.**

- ces travaux permettent en outre de mettre à disposition des acteurs le recensement de l'ensemble des normes applicables en EHPAD ; une démarche d'accompagnement et d'harmonisation dans l'application des normes consisterait à formaliser ce recensement soit de manière générale (recueil des normes applicables à un EHPAD de tel type) soit s'agissant d'évènements clefs (les normes à respecter lors de la création ou de l'évolution d'un établissement).

**Mesure : Renforcer l'accompagnement des établissements dans l'application des normes en réalisant à leur intention des guides, recensant l'ensemble des normes applicables, soit sur l'ensemble du champ soit sur des évènements clefs.**

---

<sup>218</sup> Soit l'impossibilité ou la difficulté d'appliquer deux normes simultanément.

### 2.3.2 Préciser le caractère obligatoire ou indicatif des références figurant dans les cahiers des charges des EHPAD

Le rapport du Sénateur DOLIGE avait souligné cette problématique<sup>219</sup>. L'arrêté du 26 avril 1999<sup>220</sup> fixant le contenu du cahier des charges de la convention pluriannuelle entre l'EHPAD, le département et l'Etat, renvoie à une annexe, juridiquement opposable. Toutefois, cette annexe fixe un cahier des charges déterminant des « références qualitatives souples ». Une clarification sur la portée de ces références apparaît nécessaire. Elle est demandée par les collectivités.

Les travaux conduits par la CNSA pourraient ainsi utilement être mobilisés pour éclairer les précisions attendues des administrations compétentes.

**Mesure : Préciser la portée des références qualitatives mentionnées par l'annexe de l'arrêté du 26 avril 1999 fixant le contenu du cahier des charges de la convention pluriannuelle passée entre chaque EHPAD, l'Etat et le département.**

### 2.3.3 Etudier les mesures de facilitation de l'application de la norme de continuité énergétique

Certains établissements de santé et établissements médico-sociaux, dont les EHPAD, sont tenus de garantir la sécurité de leurs conditions d'exploitation en cas de défaillance du réseau électrique soit en mettant en place des moyens d'alimentation autonome en énergie (groupe électrogène par exemple) soit en prévoyant des mesures, proportionnées aux besoins, leur permettant d'assurer la sécurité des personnes hébergées en cas de défaillance du réseau d'énergie<sup>221</sup>.

S'agissant des établissements médico-sociaux, ne sont tenus de disposer d'un groupe électrogène (ou tout autre moyens d'alimentation autonome en énergie) que les établissements relevant de l'article R. 732-16 du code de la sécurité intérieure (CSI). Ceux-ci devaient s'être mis à jour de cette obligation au plus tard le 14 septembre 2012<sup>222</sup> (seuls 58 % des EHPAD déclaraient être équipés de groupes électrogènes en 2011<sup>223</sup>).

Comme toute norme imposée sur le bâti ou les équipements, cette obligation participe à l'augmentation de la part de l'investissement dans le prix de journée des EHPAD. Le rapport du Sénateur DOLIGE avait proposé de reporter l'obligation d'installation de groupe électrogène après 2012<sup>224</sup>.

Sans revenir sur le principe de continuité énergétique, ni plus largement sur les normes de sécurité concernant les risques d'incendie et de panique protégeant une population particulièrement fragile, il conviendrait de dresser à nouveau un bilan précis de l'application de ces dispositions.

---

<sup>219</sup> Voir E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables...* op. cit. et en particulier sa recommandation n°234.

<sup>220</sup> Dans sa version modifiée par l'arrêté du 13 août 2004.

<sup>221</sup> L'article R. 313-31 du CASF renvoie à la sous-section 2 de la section 4 du chapitre II du titre III du livre VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure, dans sa rédaction modifiée par le décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014 relatif aux dispositions des livres III, VI et VII de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure. Les dispositions visées sont celles prévues à l'article L732-6 du code de la sécurité intérieure. Ces obligations ont été introduites par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile.

<sup>222</sup> En application du décret n° 2009-597 du 26 mai 2009 pris pour l'application de l'article L732-6 du code de la sécurité intérieure et relatif à l'agrément ministériel des conventions et accords dans les établissements sociaux et médico-sociaux.

<sup>223</sup> Selon les résultats de l'enquête EHPAD communiqués par la DGCS à la mission, 3 684 EHPAD (sur un total de 6 334 consultés) ont déclaré avoir un groupe électrogène.

<sup>224</sup> Voir E. DOLIGE, *La simplification des normes applicables...* op. cit. et en particulier sa recommandation n°218.

Des mesures de facilitation d'application de cette norme devraient, le cas échéant, être proposées tant dans un objectif de simplification que de garantie de conditions de sécurité optimales.

**Mesure : Dresser le bilan de l'application de la norme énergétique par les EHPAD et en faciliter l'application.**

#### 2.3.4 Accorder une dérogation aux unités réservées aux grands dépendants en ce qui concerne l'obligation de disposer de douches individuelles

L'arrêté du 26 avril 1999 évoqué ci-dessus fixe le cahier des charges des EHPAD. Il définit notamment les conditions de fonctionnement de l'établissement et la qualité de la prise en charge et des soins. La fourniture de chambres individuelles équipées de salles d'eau privatives compte parmi les obligations posées.

Cette obligation représente un coût non négligeable dans les projets de restructuration ou de construction d'EHPAD. Elle se traduit par une inflation du prix de journée. Elle impacte aussi indirectement les budgets départementaux.

Le bénéfice de cette obligation n'est pourtant pas toujours avéré pour les grands dépendants, le dispositif de douche étant peu exploité lorsque que le niveau de dépendance est élevé. Les salles de bain inexploitées sont par ailleurs susceptibles de constituer des foyers de légionelle et engendrent des frais de fonctionnement « perdus ».

De nombreux gestionnaires d'EHPAD, ainsi que l'association nationale des directeurs d'action sociale et de santé des Départements et des Métropoles (ANDASS)<sup>225</sup>, soulignent l'opportunité d'assouplissements de cette norme.

Il paraîtrait donc pertinent d'accorder des dérogations aux projets de restructuration pour ce qui est des unités réservées aux grands dépendants. L'obligation de salle d'eau individuelle et privative pourrait être remplacée par une obligation de salle d'eau commune équipée en nombre de dispositifs de douche suffisants pour permettre un accompagnement adapté.

Cette approche entraînerait une modification de l'annexe 1 de l'arrêté du 26 avril 1999.

**Mesure : Instaurer une dérogation en matière d'équipement en douches individuelles pour ce qui concerne les unités réservées aux grands dépendants et modifier l'arrêté du 26 avril 1999 à cette fin.**

#### 2.3.5 Simplifier les extensions d'EHPAD en les exonérant de procédure d'appel à projet

Les extensions d'ESMS, et donc celles de tout EHPAD, sont soumises à la procédure dite d'appel à projet prévu à l'article L. 313-1-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles (CASF) lorsque celles-ci dépassent le seuil de 30 % des capacités de l'établissement<sup>226</sup>.

Cette procédure impose des délais que les gestionnaires estiment trop longs, notamment au regard des moyens budgétaires et humains devant être redéployés pour financer ces extensions, et ce alors que celle-ci est simplement consultative.

---

<sup>225</sup> L'ANDASS a porté cette proposition à connaissance de la mission par voie de questionnaire (voir annexe 3 du rapport conjoint réalisé par les trois corps).

<sup>226</sup> Seuil défini à l'article D. 313-2 du CASF, dans sa rédaction modifiée par l'article 1 du décret n° 2014-565 du 30 mai 2014 modifiant la procédure d'appel à projet et d'autorisation mentionnée à l'article L. 313-1-1 du code de l'action sociale et des familles.

L'ANDASS soutient l'exonération des extensions d'EHPAD de la procédure d'appel à projet, en réservant celle-ci aux seules créations d'établissements<sup>227</sup>. L'article L. 313-1-1 du CASF pourrait être modifié dans ce sens, le cas échéant en étendant cette exonération aux extensions de l'ensemble des ESMS. A défaut, le seuil réglementaire devrait, selon l'association, être relevé à plus de 30 % par modification de l'article D. 313-2 du CASF qui l'a défini.

Le projet de loi relatif à l'adaptation de la société au vieillissement contient une disposition de ce type qui répond à ces préoccupations. Les projets de textes adoptés en première lecture par l'Assemblée nationale le 17 septembre, et par le Sénat le 19 mars 2015, exonèrent ainsi de procédures d'appels à projet notamment les opérations de regroupement d'ESMS, les projets de transformation d'établissement ou de service ne comportant pas de modification de la catégorie de bénéficiaires, les projets d'extension de capacité des ESMS d'une capacité inférieure à dix places (selon un seuil fixé par décret).

**Mesure : Modifier l'article L. 313-1-1 du CASF afin d'exonérer les extensions d'EHPAD de la procédure d'appel à projet.**

### **3. ALLEGEMENTS PROCEDURAUX ET INSTANCES LOCALES DANS LE DOMAINE SOCIAL**

Dans le cadre des différents travaux, échanges et rencontres avec les administrations, la mission a été amenée à identifier deux mesures complémentaires de simplification concernant, d'une part, l'analyse des besoins sociaux réalisés par les centres communaux d'action sociale et, d'autre part, les instances départementales compétentes en matière d'emploi et d'insertion.

#### **3.1 Alléger la contrainte concernant l'analyse des besoins sociaux (ABS) devant être réalisée par les centres communaux et intercommunaux d'action sociale (CCAS et CIAS)**

Le décret de 1995<sup>228</sup>, modifié à plusieurs reprises et déterminant précisément l'organisation, le fonctionnement et le rôle des CCAS et des CIAS prévoit que ces centres « procèdent annuellement à une analyse des besoins sociaux de l'ensemble de la population qui relève d'eux, et notamment de ceux des familles, des jeunes, des personnes âgées, des personnes handicapées et des personnes en difficulté ». Les rapports et travaux analysés par la mission ainsi que les auditions conduites soulignent que cette obligation s'avère particulièrement lourde. Elle conduit nombre de centres à recourir, à titre onéreux, aux services d'organes privés afin d'exploiter des données publiques (Insee et autres).

La démarche annuelle d'ABS est peu appliquée et serait encore à généraliser. Les textes ne prévoient aucune sanction en cas d'absence de réalisation de l'ABS chaque année. Sur un plan opérationnel, un accompagnement est parfois proposé aux centres pour conduire leurs ABS<sup>229</sup>. Enfin, des analyses similaires sont susceptibles d'être conduites par d'autres acteurs et, au premier chef, par les caisses d'allocations familiales et les services du département.

Le réexamen du contenu et des modalités des ABS semble donc des plus nécessaires. La mission propose ainsi, d'une part, dans le cadre d'une action nationale associant la DGCS, la CNAF, l'ADF et l'AMF, de mutualiser les travaux réalisés par les acteurs territoriaux et, d'autre

<sup>227</sup> L'ANDASS a porté cette proposition à connaissance de la mission (voir annexe 3 du rapport conjoint réalisé par les trois corps).

<sup>228</sup> Soit le décret n°95-562 modifié du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux sections de centre communal d'action sociale des communes associées et portant dispositions particulières applicables aux centres communaux d'action sociale de Marseille et de Lyon.

<sup>229</sup> Voir, par exemple, les démarches recommandées par l'Union nationale des centres communaux et intercommunaux d'action sociale (Uncas), <http://www.unccas.org/thematiques/abs.asp>.

part, de transformer cette obligation annuelle *a minima* en obligation biennale. Ces mesures ont vocation à alléger les coûts de ces ABS pour les communes et à alléger les contraintes procédurales en leur permettant de pratiquer ces analyses lourdes sur plusieurs années. Les centres pratiquant d'ores et déjà cette analyse à périodicité annuelle seront ainsi en capacité de retenir la modalité la plus adaptée. La mise en place des ABS dans les autres centres sera facilitée par ces allègements.

**Mesure : Accompagner la réalisation des ABS par la mutualisation des travaux et des données des tiers et passer d'une obligation annuelle à une obligation biennale.**

### 3.2 Articuler les différentes commissions au niveau départemental

Les travaux conduits en matière de simplification des commissions locales<sup>230</sup> ont permis d'identifier la redondance d'instances au niveau départemental : la Commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI) et sa formation spécialisée en matière d'emploi, le Conseil départemental de l'emploi (CDE)<sup>231</sup> assurent en effet des fonctions proches du Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE)<sup>232</sup>.

Cette redondance va à l'encontre des objectifs de simplification ayant présidé à la mise en place des nouvelles instances régionales compétentes en matière d'emploi et de formation professionnelle (Crefop, voir le point 2.1 de la deuxième partie « formation professionnelle » du présent rapport thématique). Les travaux conduisent à privilégier le maintien du CDIAE. Une éventuelle suppression des CDEI et des CDE devrait néanmoins tenir compte de leur activité, notamment concernant les conventions qu'ils seraient susceptibles de finaliser ou en train de négocier avec les acteurs du territoire.

Compte tenu des redondances des actions et interventions entre la Commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI) - *via* notamment sa formation spécialisée en matière d'emploi, le Conseil départemental de l'emploi (CDE) - et le Conseil départemental de l'insertion par l'activité économique (CDIAE), par souci d'efficience et d'optimisation du temps alloué à ces instances par les acteurs, la mission propose de rationaliser cette comitologie en prévoyant un délai d'entrée en vigueur adapté et de nature à faciliter la transition entre ces deux configurations institutionnelles.

**Mesure : Rationaliser les instances au niveau départemental dans un calendrier compatible avec les conventionnements en cours / à conclure, en supprimant la CDEI et le CDE (articles R. 5112-14 et 15 CT) et en conservant la CDIAE comme instance unique.**

---

<sup>230</sup> M.-L. SIMONI, F. PICHON, J.-P. RIDAO, M. RAYMOND, D. VIGNOLLES, P. CLEMENT, H. GOETZ, D. FABRE et F.-G. LE THEULE, *Rapport relatif à la réforme des commissions consultatives locales*, IGA/CGEIET/CGEDD/CGAAER/IGAS, janvier 2015,.

<sup>231</sup> Institués respectivement par les articles R. 5112-14 et 15 du code du travail - CT.

<sup>232</sup> Voir article R. 5112-17 CT.

Tableau 1 : Récapitulatif des mesures proposées par la mission concernant divers domaines des politiques sociales

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
1	Alléger les dispositions du code d'action sociale et des familles en matière d'accueil et de garde des jeunes enfants au bénéfice des travaux en cours en précisant la réglementation applicable et, le cas échéant, en fixant des standards et normes minimales à respecter pour éviter toute sur transposition subie par les collectivités	Encourager le développement des EAJE et des autres modes de gardes d'enfants par des professionnels agréés, éviter les phénomènes de surtransposition liés à une mauvaise compréhension ou interprétation des normes nationales, diminuer les coûts liés à cet environnement normatif des collectivités	Dispositions du code de l'action sociale et des familles et du code de la santé publique identifiées à l'issue des travaux « PMI » en cours sous l'égide de la DGCS	Ordres de grandeur : En 2012, 387 000 places dans environ 12200 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), pour 920 000 enfants de moins de trois ans accueillis (sur des durées variables). Objectif de création de 275 000 solutions d'accueil entre 2013 et 2017. Pas de données disponibles concernant le coût de la nouvelle place.
2	Conduire une action spécifique de sensibilisation auprès des collectivités concernant les allègements apportés en matière de construction d'établissements d'accueil du jeune enfant	Faciliter la création ou l'extension des EAJE et diminuer les coûts liés à ces opérations pour les collectivités	Faire connaître les nouvelles normes par voie d'instruction et par une campagne de communication <i>ad hoc</i>	Ordres de grandeur : En 2012, 387 000 places dans environ 12200 établissements d'accueil du jeune enfant (EAJE), pour 920 000 enfants de moins de trois ans accueillis (sur des durées variables). Objectif de création de 275 000 solutions d'accueil entre 2013 et 2017. Pas de données disponibles concernant le coût de la nouvelle place.
3	Déterminer, dans le code de la santé publique, un standard de mesure des surfaces et une norme minimale de surfaces par enfant pour les établissements d'accueil du jeune enfant	Clarifier le droit applicable pour l'appliquer uniformément sur le territoire, éviter toute surtransposition liée à une mauvaise compréhension ou interprétation des normes nationales	Articles à créer dans le code de la santé publique	Economie à ce stade non chiffrable du fait de l'absence de données détail à ce titre

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
4	Intégrer les accueils collectifs de la petite enfance dans les évaluations des effets des normes d'encadrement extra et périscolaires pour, le cas échéant, faire évoluer les normes expérimentales d'encadrement posées par la réglementation et déterminer leurs modalités idoines de contrôle	Adapter, de manière coordonnée, les taux d'encadrement aux besoins effectifs et évalués en matière de sécurité et de qualité de prise en charge des très jeunes enfants, des jeunes enfants et des enfants	Articles R. 2324-43 et R. 2324-47-1 du code de la santé publique Décret n°2013-707 du 2 août 2013 Décret n°2014-1320 du 3 novembre 2014 modifiant les articles R.227-1 et R.227-16 du code de l'action sociale et des familles	Economies en dépenses de personnel à évaluer au regard des allègements issus des évaluations à conduire
5	Arrêter un programme de simplification au bénéfice des conclusions de l'étude conduite par la CNSA en lien avec la DGCS	Adapter la réglementation au regard des contraintes rencontrées par les opérateurs et des problématiques identifiées dans le cadre de l'enquête et de la « revue de normes » en cours	Dispositions des différents codes, interprétations (locales et nationales) des normes et normes professionnelles	2013 : 7 752 établissements et 592 900 personnes âgées en perte d'autonomie. Concours publics aux EHPAD en 2012 : 11 Mds €
6	Identifier les conflits de normes auxquels les EHPAD sont confrontés et suite à une concertation interministérielle, procéder aux évolutions normatives nécessaires.	Clarifier le droit applicable et garantir une application homogène de normes socles, dans le respect des coûts qu'elles engendrent	Dispositions des différents codes, interprétations (locales et nationales) des normes et normes professionnelles	2013 : 7 752 établissements et 592 900 personnes âgées en perte d'autonomie. Concours publics aux EHPAD en 2012 : 11 Mds €
7	Renforcer l'accompagnement des établissements dans l'application des normes en réalisant à leur intention des guides, recensant l'ensemble des normes applicables, soit sur l'ensemble du champ, soit sur des événements clefs	Clarifier le droit applicable et garantir une application homogène de normes socles, dans le respect des coûts qu'elles engendrent	Dispositions des différents codes, interprétations (locales et nationales) des normes et normes professionnelles	2013 : 7 752 établissements et 592 900 personnes âgées en perte d'autonomie. Concours publics aux EHPAD en 2012 : 11 Mds €

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
8	Préciser la portée des références qualitatives mentionnées par l'annexe de l'arrêté du 26 avril 1999 fixant le contenu du cahier des charges de la convention pluriannuelle passée entre chaque EHPAD, l'Etat et le département	Déterminer le caractère opposable ou non de normes professionnelles ou de recommandations de bonnes pratiques dépourvues de portée normative	Arrêté du 26 avril 1999 et interprétations de celui-ci	2013 : 7 752 établissements et 592 900 personnes âgées en perte d'autonomie. Concours publics aux EHPAD en 2012 : 11 Mds €
9	Dresser le bilan de l'application de la norme énergétique par les EHPAD et en faciliter l'application	Déterminer un équilibre entre les changements à conduire, les normes applicables et appliquées et les coûts générés par la nouvelle réglementation	Article R. 313-31 du CASF, décret n° 2014-1253 du 27 octobre 2014, article L732-6 du code de la sécurité intérieure. Ces obligations ont été introduites par la loi n° 2004-811 du 13 août 2004 de modernisation de la sécurité civile	2013 : 7 752 établissements soumis à cette obligation
10	Instaurer une dérogation en matière d'équipement en douches individuelles pour ce qui concerne les unités réservées aux grands dépendants et modifier l'arrêté du 26 avril 1999 à cette fin	Eviter des obligations d'équipement dont la pertinence n'est pas avérée pour certains résidents	Arrêté du 26 avril 1999 et interprétations de celui-ci	2013 : 7 752 établissements soumis à cette obligation
11	Modifier l'article L. 313-1-1 du CASF afin d'exonérer les extensions d'EHPAD de la procédure d'appel à projet	Faciliter la création de nouvelles places en EHPAD en limitant le coût des procédures correspondantes, retenir la rédaction soumise actuellement au Parlement dans le cadre du projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement (dispositions adoptées dans les mêmes termes par le Sénat et l'Assemblée nationale en première lecture)	Article L. 313-1-1 CASF	Objectif de création de 14 099 nouvelles places en EHPAD sur la période 2014-2017

N°	Proposition	Objectif	Norme(s) à modifier/créer	Ordres de grandeur financiers et impacts éventuels
12	Accompagner la réalisation des ABS par la mutualisation des travaux et des données des tiers et passer d'une obligation annuelle à une obligation biennale	Alléger la charge liée à la réalisation de ces analyses en assouplissant la périodicité de leur réalisation et en facilitant la mutualisation entre acteurs des analyses territoriales de cette nature	Décret n°95-562 modifié du 6 mai 1995 relatif aux centres communaux et intercommunaux d'action sociale ainsi qu'aux sections de centre communal d'action sociale des communes associées et portant dispositions particulières applicables aux centres communaux d'action sociale de Marseille et de Lyon	Economies de gestion non chiffrables
13	Rationaliser les instances au niveau départemental dans un calendrier compatible avec les conventionnements en cours / à conclure, en supprimant la CDEI et le CDE et en conservant la CDIAE comme instance unique	Supprimer la Commission départementale de l'emploi et de l'insertion (CDEI) et sa formation spécialisée en matière d'emploi, le Conseil départemental de l'emploi (CDE). Dans l'article d'application, prévoir un délai de six mois entre l'acte de suppression et la disparition effective des instances pour faciliter la transition	Articles R. 5112-14 et 15 CT	Economies de gestion non chiffrables

Source : Travaux de la mission.



L'ensemble des revues de dépenses est disponible sur :  
**[www.performance-publique.budget.gouv.fr/](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/)**