

Paris, le 22 mai 2023

## Synthèse du rapport d'information relatif à la contractualisation entre l'État et les collectivités territoriales dans le cadre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté et de la stratégie de prévention et de protection de l'enfance

présenté par **Mme Perrine Goulet**,  
rapporteuse spéciale des crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*

L'État a mis en place deux contrats avec les départements dans le champ des politiques de solidarité en 2019 et 2020 : les CALPAE (Conventions d'appui à la lutte contre la pauvreté et d'accès à l'emploi) et les CDPPE (Contrats départementaux de prévention et de protection de l'enfance). Ces deux contrats constituent respectivement les volets territorialisés de la *Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté* et de la *Stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance*.

– Les CALPAE couvrent la période 2019-2022 pour les 99 départements signataires. Elles ont été prolongées d'un an en 2023 (six mois pour les départements ayant initialement contractualisé en année glissante de juillet à juin) avant la mise en œuvre prévue en 2024 des futurs **pactes locaux de solidarité**. Les CDPPE couvrent une période de trois ans après la signature du contrat (29 départements engagés en 2020, 95 départements en 2022). Les CALPAE comme les CDPPE font l'objet d'avenants annuels précisant le niveau d'engagement de l'État au regard du rapport d'exécution de l'année précédente.

– Les CALPAE sont bipartites (préfet-département), avec la cosignature des 21 métropoles dans les territoires concernés et, jusqu'en 2022, de quelques régions, tandis que les CDPPE sont tripartites (préfet-département-agence régionale de santé). Les deux contrats reposent sur un niveau de financement équivalent de la part de l'État et du département (au niveau de l'action pour les CALPAE et au niveau global des contrats pour les CDPPE). Les CALPAE ont représenté une enveloppe de 225 millions d'euros ouverte en LFI 2022 sur l'action 19 du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* pour un montant délégué en 2022 atteignant 149 millions d'euros. Le financement de l'État des CDPPE repose sur les crédits de l'action 17 du programme 304 (131 millions d'euros en 2022), de l'ONDAM (14 millions d'euros en 2022) et du Fonds d'intervention régional – FIR – (49 millions d'euros mobilisés en 2022) à disposition des agences régionales de santé (ARS).

– Les CALPAE sont aujourd’hui fondés sur plusieurs objectifs socles dont les cibles, qui varient selon les territoires, doivent suivre une progression d’une année à l’autre : accompagnement des bénéficiaires du RSA, déploiement de la garantie d’activité, couverture intégrale du territoire par les premiers accueils sociaux inconditionnels de proximité, généralisation des référents de parcours, plans de formation des travailleurs sociaux et des professionnels de la petite enfance, mise en œuvre de maraudes mixtes et soutien à la mobilité des demandeurs d’emploi dans plusieurs départements. Ils incluent des actions d’initiative départementale. Les CDPPE se déclinent en 29 objectifs dont 5, financés par le FIR, sont aujourd’hui obligatoires : 20 % d’entretiens prénataux précoces au niveau national, doublement des visites à domicile de sages-femmes avant et après la naissance de l’enfant, 15 % de consultations par des puéricultrices à domicile jusqu’aux 2 ans de l’enfant au niveau national, 20 % de consultations infantiles en PMI correspondant à des examens de santé obligatoire du jeune enfant au niveau national, augmentation des bilans de santé à l’école pour les enfants de 3 à 4 ans selon le référentiel défini par le carnet de santé.

## 1/ LES CALPAE : UN EFFET MOTEUR INDÉNIABLE POUR LES DÉPARTEMENTS

### ➤ Une coordination entre acteurs pertinente et utile

– De l’avis de l’ensemble des acteurs concernés, les CALPAE ont permis d’enclencher des coopérations utiles entre les départements et les directions départementales de l’emploi, du travail et des solidarités (DDETS), mais également avec d’autres acteurs publics comme les caisses d’allocations familiales et Pôle emploi. Les défis du territoire ont fait l’objet de diagnostics partagés.

– Le partage des rôles entre les commissaires à la lutte contre la pauvreté sous l’autorité du préfet de région (CLP) et les DDETS n’est pas toujours évident aux yeux des départements. Certains départements ont dû faire appel à la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) et à la délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP) pour éclairer les circulaires de mise en œuvre.

### ➤ Des résultats positifs enregistrés

– Le soutien budgétaire de l’État pour les CALPAE a permis aux départements d’améliorer la performance de leur action *via* la refonte des procédures internes et la transformation des systèmes d’information.

– Les actions mises en œuvre dans le cadre CALPAE ont enregistré des résultats satisfaisants notamment en ce qui concerne l’accompagnement des bénéficiaires du RSA : 57 % de nouveaux entrants au RSA ont été accompagnés en moins d’un mois en 2021 contre 46 % en 2019. Par ailleurs, 95 % de la population française était couverte par un premier accueil social inconditionnel accessible à moins de 30 minutes en 2021. 14 500 personnes ont été accompagnées par des plateformes de mobilité à des fins d’insertion

professionnelle Des progrès importants sont aussi à noter concernant la lutte contre les sorties sèches de l'ASE (objectif sorti des CALPAE et intégré aux CDPPE en 2022) : le nombre de jeunes pris en charge dans le cadre du référentiel est passé de 50 % en 2019 à 75 % en 2021. La politique de formation des travailleurs sociaux s'est à l'inverse heurtée aux réticences des personnels concernés. Les référentiels correspondants aux référents de parcours n'ont pas été interprétés de façon identique dans tous les départements.

– Le rapport d'évaluation de l'IGAS de 2021 remarquait que 48 % des actions inscrites dans les CALPAE les premières années relevaient d'actions nouvelles (contre 36 % d'actions renforcées et seulement 10 % d'actions valorisées).

## 2/ LES CDPPE : UNE RÉALITÉ PLUS HÉTÉROGÈNE

### ➤ Une vraie impulsion pour le déploiement de nouvelles actions malgré les difficultés conjoncturelles

– Les départements ont développé de nouvelles actions qui n'auraient pas vu le jour sans les financements de l'État, dans des champs parfois désinvestis et sinistrés (souffrance psychologique, protection de l'enfance). **Les départements se sont également emparés de la possibilité de déployer des actions facultatives dans le domaine du soutien à la parentalité en direction des familles vulnérables.** Ainsi le niveau faible des financements de l'État rapporté aux dépenses des départements, notamment dans le champ de la PMI, n'a pas constitué une limite à la mise en œuvre des contrats.

– Les indicateurs relatifs aux objectifs obligatoires ont plutôt baissé depuis 2019 mais ces résultats décevants sont à replacer dans le contexte de la crise sanitaire et des difficultés de recrutement dans le champ médico-social : il est trop tôt pour dresser le bilan des CDPPE.

### ➤ Les relations difficiles entre les ARS et les départements

– Les ARS comme les départements ont témoigné de la difficulté de leurs relations mutuelles, qui dépasse d'ailleurs le cadre des CDPPE. Les départements jugent l'action des ARS parfois infantilisante et dépourvue de respect à l'égard de leur autonomie de gestion. Certaines actions, pour lesquelles les départements étaient incités à s'engager, ne correspondraient pas toujours aux réalités du territoire. Inversement, plusieurs départements n'auraient pas joué le jeu de la coconstruction des actions mises en œuvre. La rapporteure a également pris connaissance de fiches actions de certains CDPPE relevant des missions fondamentales des départements, qui ne devraient pas bénéficier d'un soutien financier de l'État.

➤ **Des administrations d'État inégalement capables d'assurer le suivi des CDPPE**

– Contrairement à la lutte contre la pauvreté, qui fait l'objet d'une politique publique d'État depuis de nombreuses années, la protection maternelle et infantile (PMI), tout comme l'aide sociale à l'enfance (ASE), a été entièrement décentralisée aux départements en 1983. Certaines DDETS se trouvent dans l'incapacité de suivre convenablement l'action des départements, faute d'effectifs humains suffisants et compétents pour appréhender les enjeux de la petite enfance. Par ailleurs, la gestion en silos des actions par les DDETS d'un côté et les ARS de l'autre ont limité les échanges entre ces deux acteurs et le pilotage global des contrats.

### 3/ DES DÉFIS COMMUNS AUX DEUX CONTRATS

➤ **Un suivi de l'exécution complexe et lourd pour les départements sans contrôle effectif de la part de l'État**

– L'ensemble des départements rencontrés ont fait valoir les difficultés du suivi des deux contrats représentant un coût humain et financier important (jusqu'à 0,5 ETP) au regard des financements modestes de l'État, d'autant plus lourd que le département est faiblement doté. **Les indicateurs sont jugés trop nombreux. Les changements de référentiel – la définition d'un nouvel entrant au RSA a ainsi été modifiée en cours d'exécution des CALPAE – ont complexifié le suivi pour les départements et parfois occasionné des dépenses supplémentaires d'adaptation des systèmes d'information. Certains indicateurs ont fait l'objet d'une interprétation différente selon les territoires, rendant impossible l'agrégation des données au niveau national.**

– Cette lourdeur est paradoxale tant le contrôle de l'État est faible, qu'il s'agisse des dépenses des départements ou des indicateurs qui sont renseignés. Les données transmises par les départements sont purement déclaratives. Les départements peuvent valoriser les crédits d'actions qu'ils finançaient déjà auparavant. L'effet levier des crédits de l'État, à savoir leur capacité à générer des dépenses supplémentaires pour les départements, ne fait l'objet d'aucune estimation au niveau local.

– **Un meilleur pilotage des données concernant le suivi des politiques sociales est également nécessaire : les valeurs des indicateurs sont remontées directement des départements à la DGCS sans passer par les DDETS qui ne bénéficient d'aucun retour de la DGCS. De leur côté, les collectivités territoriales (départements et métropoles) regrettent l'absence de partage des données territoriales par les opérateurs et administrations d'État (CAF, CARSAT, Pôle emploi) sur les politiques couvertes par les contrats.**

➤ **Le pilotage financier : une délégation des crédits plus rapide, une indispensable pluriannualité et une fongibilité des crédits à renforcer**

– Dans le cas des CALPAE, le calendrier annuel de conventionnement débute par un dialogue de gestion en début d’année pour faire le bilan de l’exécution de l’année passée. Les avenants annuels sont finalisés à la fin du printemps et souvent adoptés par les conseils départementaux à l’automne : les **crédits de l’État ne sont ainsi délégués qu’à l’automne, parfois même en décembre, ce qui fragilise la mise en œuvre des actions.**

– **L’absence de visibilité pluriannuelle sur les financements fragilise aussi la mise en œuvre d’actions qui s’inscrivent dans le temps long, aussi bien lorsqu’il s’agit de partenariats avec des associations que du recrutement nécessaire d’effectifs supplémentaires.** Ce problème est spécifique pour les crédits budgétaires du programme 304.

– Les départements regrettent le caractère contraint des objectifs nationaux, ne correspondant pas toujours aux réalités des territoires et aux priorités du département, faute d’un diagnostic partagé en amont entre les services de l’État et les départements. Une plus grande fongibilité des crédits entre les actions est attendue et une plus grande transparence dans l’utilisation des crédits à disposition des CLP est souhaitée.

➤ **Des interrogations sur la gouvernance**

Pour les CDPPE comme pour les CALPAE, des interrogations ont émergé sur l’opportunité ou non de revoir la gouvernance des contrats :

- Certains acteurs plaident pour l’élaboration d’un contrat des contrats (« contrat chapeau » ou « méta-contrat ») qui intègre l’ensemble des dispositifs contractualisés avec les collectivités territoriales dans le champ de la politique sociale afin d’avoir une vision transversale des dispositifs subventionnés ;
- Les contrats globaux qui existent aujourd’hui comme les CPER (contrats de plan État-région) ou les CRTE (contrats de relance et de transition écologique) pourraient inclure les dispositifs contractualisés du champ de la politique sociale notamment avec des points d’accroche sur les enjeux de d’emploi et le déploiement de « France Travail » ;
- L’ajout de nouveaux signataires aux contrats a également été évoqué : les ministères de la justice et de l’éducation nationale et de la jeunesse pour les CDPPE d’un côté, les caisses d’allocation familiale, les caisses primaires d’assurance maladie et Pôle emploi pour les futurs pactes de solidarité de l’autre. Si la cosignature d’autres acteurs peut alourdir le processus de contractualisation, leur participation peut aussi prendre la forme d’une association aux instances de pilotage.

<b>Les principales recommandations du rapport :</b>
---

- Donner plus de marges de manœuvre aux départements dans le choix des objectifs devant être poursuivis et rendre davantage fongible les enveloppes budgétaires à disposition des départements ;
- Pluriannualiser les financements de l'État (pactes de solidarité, crédits budgétaires du programme 304 sur les CDPPE) ;
- Limiter le nombre d'indicateurs qui doivent être définis clairement par les référentiels et les stabiliser sur toute la durée des contrats ;
- Permettre un meilleur partage des données à disposition des administrations à destination des départements tout en s'assurant de la fiabilité et de la complétude des données transmises par les départements comme par l'État ;
- S'assurer que les dépenses des départements inscrites dans les contrats ne financent que des nouvelles actions ;
- Renforcer les moyens à disposition des administrations déconcentrées (DDETS) notamment dans le champ de la PMI et de l'ASE, et limiter les dépenses d'ingénierie nécessaires pour le suivi des contrats pour les départements les moins dotés.